
Jess Gilbert ()*

*Planificación democrática de la
agricultura de Estados Unidos: el
programa federal de planificación
del uso de la tierra por condados,
1938-1942 (**)*

1. INTRODUCCION

Durante la última parte del *New Deal*, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) acometió el primer intento de creación de instituciones locales a escala nacional para incorporar a un grupo económico de gran importancia (los agricultores) y a los funcionarios públicos en un proceso de colaboración encaminado a la planificación de la política pública nacional (Parks, 1947: 1). El programa de planifica-

(*) Universidad de Wisconsin-Madison.

(**) Trabajo presentado en la reunión anual de la *Rural Sociological Society* en Orlando, Florida, en agosto de 1993. Quiero agradecer a Henry Jacobs y a David Lachman (así como a los miembros del Seminario de Economía Política del Departamento de Sociología de la Universidad de Indiana) las críticas que realizaron de una versión anterior de este trabajo. Los detallados comentarios de David Hamilton me resultaron muy útiles. También deseo hacer especial mención de la asistencia prestada por Tom Beckley y Spencer Wood. Douglas Bowers (jefe de la Sección de Historia Agraria Rural del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de Estados Unidos) y Jimmy Rush (de la Oficina de Consulta Civil de los Archivos Nacionales), junto con sus equipos, aportaron una valiosa ayuda sobre las fuentes de información. Recibí con agrado el apoyo proporcionado por la Estación de Experimentación Agraria de Wisconsin (Facultad de Ciencias Agrarias y Biológicas, Universidad de Wisconsin-Madison) en cuestiones de investigación.

Trabajo recibido en redacción en enero de 1994.

— Agricultura y Sociedad nº 72 (Julio-Septiembre 1994) (pp. 45-80).

ción a largo plazo que aquí consideramos representaba un gran esfuerzo para este enorme Departamento y no duró mucho, tan sólo cuatro años (1938-1942). El Congreso lo suspendió al comienzo de la segunda guerra mundial, en gran medida a requerimiento de la *American Farm Bureau Federation*. En esta poderosa organización, de tendencia conservadora, el programa de planificación era considerado como una amenaza organizativa e ideológica para su propio control sobre la política agraria de los Estados Unidos. Es obvio que el intento de planificación fracasó; la planificación a largo plazo no puede funcionar en tan pocos años. No me extenderé en consideraciones sobre su conclusión, pues ésta es una cuestión que ha sido tratada adecuadamente por otros autores (por ejemplo, Hardin, 1946; Parks, 1947; Kirkendall, 1966: 195-217).

Estoy más interesado en sus orígenes, especialmente porque radican en la política y en la ideología. Cabe preguntarse por el origen del «mayor intento de control social a escala nacional al que se haya asistido en los Estados Unidos» (Ryan, 1940: 691) y por la posible explicación de «este notable experimento de planificación democrática» (Lewis, 1941a: 234). Esta última expresión es fundamental. Pretendo comprender la ideología de la planificación democrática que subyace al programa agrícola y conocer cómo se desarrolló éste en el USDA durante el *New Deal* (1).

Hace más de cuarenta años, Rexford G. Tugwell y Edward C. Banfield (1950) abordaron estas cuestiones directamente. (Tugwell se encontraba en una posición privilegiada para hacerlo, ya que durante el *New Deal* había precedido en los cargos de secretario adjunto y de subsecretario de agricultura a M. L. Wilson, con quien había colaborado estrecha-

(1) Otros análisis contemporáneos son los realizados por Allin (1940a), Crawford y Lange (1940) y Gross (1943). Únicamente unos pocos historiadores han abordado la planificación agraria del *New Deal*, en particular Kirkendall (1966). Hamilton (1990, 1991) ha examinado los aspectos asociativos de la política agraria durante los mandatos de Hoover y de Roosevelt. Una buena visión general de la política agraria del *New Deal* en la que se trata el programa de planificación por condados se encuentra en Badger (1989).

mente durante cuatro años en el USDA y con quien había compartido muchos enfoques similares, entre los que no se contaba el referido a las comunidades rurales.) Tugwell y Banfield sostenían que el tardío interés (1938) del USDA por la planificación de las comunidades rurales respondía a una «ideología protectora», utilizada para ocultar el hecho de que el departamento había «cedido su poder en materia de planificación a las organizaciones agrarias» en 1936-1937. El argumento decisivo de Tugwell era que «en un momento en que resultaba inútil planificar, el Departamento había establecido una organización para la planificación de las comunidades rurales», presentada por el secretario Henry Wallace como «un noble experimento de democracia» (Tugwell y Banfield, 1950: 52). Dadas las desigualdades de las estructuras sociales locales, «no es probable que las decisiones relacionadas con las comunidades rurales sean democráticas, es decir, que resulten de la participación de todos los interesados». Aparte de ello, los agricultores constituyen un grupo con intereses particulares que no puede planificar la política nacional; únicamente la Administración puede encargarse de hacerlo, reflejando los intereses de todos. «Sin duda, la planificación de las comunidades rurales supone una contradicción desde el punto de vista de...» (Tugwell y Banfield, 1950: 54).

Dos años más tarde, Banfield (1952: 29) desarrollaba en un amplio artículo su crítica anterior: la democracia de las comunidades rurales defendida por el USDA respondía a una «ideología protectora», destinada a ocultar la intención del Departamento de sustraerse a la responsabilidad [de planificar] mediante la identificación de un grupo con intereses particulares con «la democracia». Asimismo, Banfield expresó su desprecio de planificador por las comunidades rurales:

«Las reuniones del comité con los agricultores locales cumplen una función (y, por supuesto, podría definírselas como planificación si se cree oportuno), pero no sustituyen en ningún caso a las actividades de carácter fundamentalmente técnico que requiere el diseño de una política agraria coherente con unas premisas relacionadas con el interés público a largo plazo.»

En su opinión, la planificación consistía en la elaboración de políticas a largo plazo de la que se encargaban de forma adecuada los expertos en tecnología («planificadores del desarrollo») de la Administración.

Tras ofrecer una visión general del programa de planificación por condados, presentaré el contexto de las políticas agrarias del *New Deal* antes de centrarme en los orígenes políticos e ideológicos del programa de planificación. Por último, volveré a analizar las críticas de Tugwell y Banfield.

2. EL PROGRAMA DE PLANIFICACION

El programa de planificación, que recibió los diversos calificativos de «por condados», «del uso de la tierra», «cooperativo» y «agrario», supuso un esfuerzo de colaboración entre los representantes de los agricultores, las agencias del USDA, los *colleges* beneficiarios de una concesión de tierras y otros organismos públicos para «elaborar políticas y planes agrarios» que: 1) ayudasen a coordinar los programas del USDA; 2) permitiesen el cumplimiento de los objetivos a largo plazo y de emergencia, y 3) ayudasen a elaborar los nuevos programas que se requerían (Oficina de Economía Agraria—*Bureau of Agricultural Economics*—, BAE 1940b: 1-2). En la mayor parte de los condados agrarios, el USDA y los *colleges* beneficiarios de una concesión de tierras (en concreto, la BAE mencionada y los servicios de extensión de cada Estado) crearon comités que, compuestos mayoritariamente por agricultores, debían llevar a cabo las funciones antes enumeradas. Asimismo, se constituyeron comités agrarios a escala de comunidad local. Cada Estado estableció un comité del cual formaba parte el jefe de extensión estatal (presidente) y en él estaban representados la Estación de Experimentación Agraria, la Administración de Ajuste Agrario (*Agricultural Adjustment Administration, AAA*), el Servicio de Conservación del Suelo (*Soil Conservation Service*), la Administración de Garantía Agraria (*Farm Security Adminis-*

tration, FSA), el especialista de la BAE en planificación del uso de la tierra y otras personas, además de agricultores representantes de la zona del Estado donde predominaba un tipo de explotación agraria. Los funcionarios de las «agencias ejecutivas» del USDA (por ejemplo, la AAA, la FSA, el Servicio de Conservación del Suelo) debían coordinar sus programas con los comités de planificación a nivel estatal y de condado (BAE, 1940b; Gaus y Wolcott, 1940: 463-65).

Antes de su desmantelamiento en 1942, el programa de planificación llegó a aplicarse en dos terceras partes de los condados rurales y en 10.000 comunidades de los Estados Unidos (véase figura 1). Cerca de 200.000 agricultores, hombres y mujeres, prestaron sus servicios en los comités de planificación, en los que se elaboraron miles de informes y recomendaciones al respecto. En 1941, 1.800 comités de condado y 10.000 comités de comunidad celebraron 27.000 reuniones (Tolley, 1943: 138-39). El comité de condado típico estaba compuesto por 22 agricultores (17 hombres y 5 mujeres), los agentes agrarios y de asuntos interiores del condado, el supervisor de la FSA, un funcionario de la AAA, un técnico del Servicio de Conservación del Suelo, un especialista en créditos agrícolas, un profesor de agricultura, un funcionario de la administración local y de uno a tres representantes de otros organismos públicos. Habitualmente, a las reuniones de condado asistían 14 agricultores de ambos sexos, cinco representantes de las entidades mencionadas y tres personas no pertenecientes al comité. Además, se celebraban 8.000 reuniones de comunidad «abiertas» a todos los interesados, que registraban una asistencia media de 35 personas (BAE, 1941: 16).

¿Quiénes formaban parte en realidad de estos comités de planificación? ¿Cuál era su representatividad? Los agricultores integrantes de los comités no eran muy representativos del conjunto de los agricultores: solían tener más recursos y operaban a mayor escala, además de ser propietarios de las tierras. Los pequeños agricultores y los arrendatarios apenas tenían participación. En el Sur, los miembros eran casi siempre blancos, incluso en los condados en los que la mayoría de

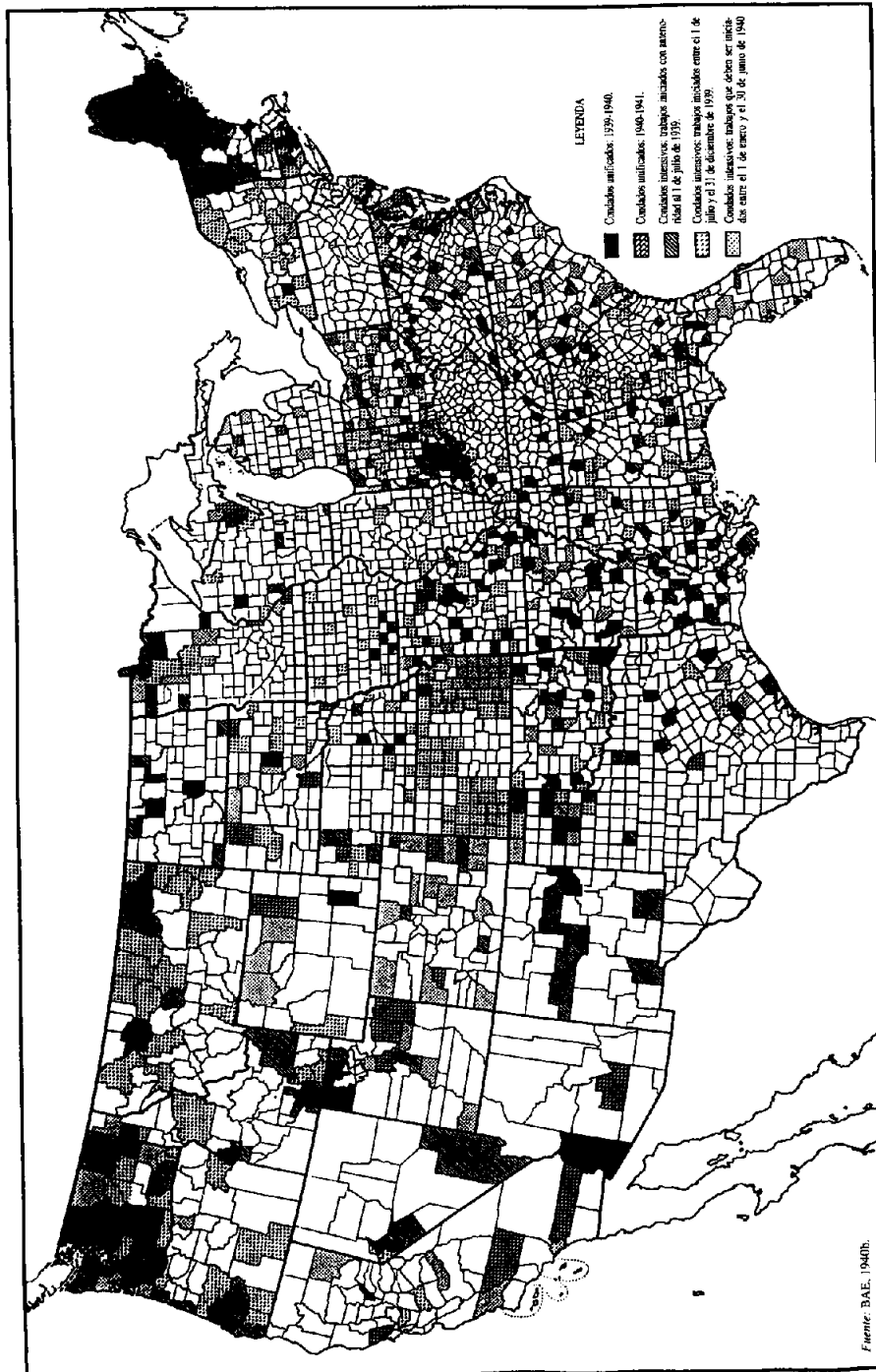


FIGURA 1.—Condados seleccionados para el trabajo de planificación del uso de la tierra, 1939-1940.

arrendatarios o aparceros eran negros. Los agricultores con pocos recursos tampoco estaban suficientemente representados. En resumen, las características del miembro típico de un comité no se alejaban mucho de las propias de la mayor parte de los agricultores que utilizaban el Servicio de Extensión (*Extension Service*): «capacidad, éxito, competencia» (Lewis, 1941a; Gross, 1943; Parks, 1947: 14-34).

Otra cuestión que se debe considerar es la actuación de los comités de planificación una vez establecidos. Tras una fase inicial «preparatoria» (organización y debate), la segunda era la de planificación «intensiva» del uso de la tierra. Consistía en realizar un «análisis de áreas y un estudio de clasificación» del uso de la tierra en el condado. Abarcaba cuatro tareas: 1) dividir el mapa del condado en áreas que tuviesen las mismas características físicas, sociales y económicas y los mismos problemas respecto al uso de la tierra; 2) clasificar la tierra en áreas en función de los usos existentes y propuestos; 3) decidir sobre los ajustes del uso de la tierra y de la agricultura necesarios en cada área y recomendar los métodos y las políticas pertinentes al efecto; 4) elaborar mapas utilizables y un informe basado en los resultados y en las recomendaciones y ponerlos a disposición de todos los organismos de la Administración y agricultores interesados. Este último ejercicio de elaboración de mapas y de clasificación constituía la base para la adopción de objetivos y planes de ajuste inmediatos y a largo plazo que sirviesen de guía a las agencias ejecutivas de cada condado, y llevaba en la tercera fase el «programa unificado» o fase activa de la planificación por condados (BAE, 1940b: 11).

Un ejemplo puede servir para aclarar este proceso de planificación intensiva. En la primera reunión del comité de planificación del uso de la tierra del condado de Parke (Indiana), los 24 agricultores miembros debatieron sobre el evidente declive del condado y se preguntaron lo que había ocurrido. Después de examinar las posibles mejoras, la actuación de las diversas entidades agrarias y la necesidad de planificación, comenzaron a elaborar un mapa del condado con la co-

laboración del especialista estatal del BAE en uso de la tierra, de un experto en gestión agraria (ambos procedentes de la Purdue University) y del agente de extensión del condado. En función del potencial de cosecha, la tierra se clasificó en cinco tipos, que iban desde «submarginal para uso agrícola» hasta «tierra de cultivo», que, a su vez, se subdividió en seis tipos de suelo. Durante varias reuniones, los agricultores y los expertos debatieron y discreparon de las clasificaciones y recomendaciones propuestas, pero, finalmente, se consiguió preparar un mapa preliminar de uso de la tierra. A continuación se presentó este mapa a los municipios del condado, en los cuales los miembros de cada comité de comunidad clasificaron los modelos de uso de la tierra existentes en su área, establecieron un código de colores para los distintos usos de la tierra, analizaron la fertilidad del suelo, las prácticas de recolección y los datos socioeconómicos y, por último, realizaron recomendaciones. Las trece reuniones que celebraron los municipios duraron entre tres y ocho horas y a cada una de ellas asistieron el presidente del comité de condado elegido entre los agricultores y el agente de extensión, quien afirmó haber prestado su colaboración, pero «evitando contribuir a las conclusiones» (Hadley, 1940: 18). El comité de condado se encargó de combinar los mapas de uso de la tierra elaborados por los municipios para elaborar un mapa del condado y de realizar un informe. Una llamativa conclusión fue que, en un condado agrícola situado por encima de la media como éste, una extensión bastante inferior a la mitad de sus 280.000 acres «se siguiese utilizando como tierra de cultivo» (Hadley, 1940: 15). Esta situación estaba relacionada con las sorprendentes proporciones alcanzadas en el condado por el fraude fiscal, la asistencia pública, la erosión del suelo, el descenso de la población, la financiación inadecuada y la mala gestión. El mapa resultó útil para los agricultores y el personal de las agencias locales, ya que les indicaba las tierras submarginales e ineficientes que debían dejar de explotar. Por otra parte, el comité abordó diferentes cuestiones de investigación suscitadas por el mapa y el informe. Una de ellas fue la realización de un análisis detallado de la función

social y económica desempeñada por las mujeres en el condado (Hadley, 1940).

La tercera y última fase de la planificación por condados, denominada del «programa unificado», se puso en práctica mediante la aplicación de las recomendaciones del comité (BAE, 1940b: 11). A continuación se refieren algunas de las actividades y proyectos que surgieron de los condados en los que se aplicaron los programas unificados. En un condado de Alabama, en el que el 75% de los agricultores eran arrendatarios que en su mayoría tenían contrato verbal con sus arrendadores, el comité de planificación incentivó la celebración de contratos por escrito. En el estado de Washington, un comité de condado resolvió que el tamaño de las explotaciones agrarias era demasiado reducido y convenció a la Administración de Garantía Agraria para que concediese créditos que permitieran ampliarlas, «eliminando los obstáculos existentes». En Nueva Hampshire, la calidad de los pastos era la cuestión fundamental. Un comité local emprendió un plan decenal de mejora de los pastos. En el condado de Kootenai, Idaho, la mayor parte de la tierra de cultivo estaba erosionada y no era fértil, por lo que el comité de planificación consiguió que el Servicio de Conservación del Suelo se ocupase del problema (Tolley, 1943: 140-141).

Varios condados del Sur constataron la necesidad de mejorar la asistencia sanitaria de los agricultores menos favorecidos y solicitaron la ayuda del USDA para planificar una solución. La FSA prestó su asistencia técnica y financiera para la elaboración de un plan médico en el condado, mediante el cual los agricultores que lo suscribían pagaban el 6% de sus ingresos del año anterior a cambio de asistencia sanitaria, hospitalización y medicamentos, y la Administración se encargaba de cubrir la diferencia. Este programa, basado en una idea desarrollada en unos cuantos condados, fue apoyado durante los primeros días de la segunda guerra mundial: la salud era necesaria para la victoria (Tolley, 1943: 55-57).

Las conclusiones generales obtenidas por Tolley, director de la BAE, se pueden resumir en la siguiente cita:

«Decenas de miles de agricultores de ambos sexos han sabido responder al reto de la planificación de las comunidades rurales. Han demostrado su capacidad para afrontar los complejos problemas económicos y sociales. Han puesto de manifiesto lo que pueden hacer el hombre y la mujer medios cuando se les da la oportunidad de planificar su propio bienestar y el de sus semejantes.»

3. LAS POLITICAS AGRARIAS DEL *NEW DEAL* HASTA 1938

Las políticas agrarias del *New Deal* abordaron tres cuestiones principales: los controles de la producción para conseguir un aumento de los precios agrarios, la reforma en favor del «tercio inferior» de las zonas rurales de Estados Unidos y la planificación (definida en términos generales) del uso de la tierra para racionalizar la agricultura a través de la participación de los agricultores. La primera de ellas (y la más duradera) se concretó en la Ley de ajuste de la agricultura de 1933, la segunda dio lugar a la creación de la Administración de Rehabilitación (*Resettlement Administration*, 1935), posteriormente transformada en la Administración de Garantía Agraria, y la tercera fue el origen del programa federal de planificación por condados de 1938-1942.

La Ley de ajuste de 1933 fue una de las medidas de urgencia adoptadas durante los cien primeros días del mandato del presidente Franklin D. Roosevelt (FDR). Complementada con la Ley nacional de recuperación industrial, constituyó la vertiente agraria de la respuesta inicial del *New Deal* a la grave depresión económica. La Administración de Ajuste Agrario (AAA) resultante se adscribió al Departamento de Agricultura de Estados Unidos, que contaba con una gran implantación en el país. La AAA o «triple A» se propuso alcanzar la mejora de la economía mediante la elevación de los ingresos y de los precios de los bienes agrarios, sobre la base del control de la producción. Inmediatamente después de su creación a mediados de mayo de 1933 (tras la siembra de la

primavera) la AAA tuvo que buscar el modo de conseguir que la mayoría de los casi siete millones de agricultores del inmenso medio rural de Estados Unidos «suscribieran» el programa público que limitaba la producción a cambio de un subsidio federal. La solución, propuesta por M. L. Wilson y aceptada por Henry A. Wallace, secretario del USDA, y por el resto de responsables, consistió en utilizar al Servicio de Extensión (entidad pública integrada en el sistema estatal de *colleges* beneficiarios de concesiones de tierras y que garantizaba la cooperación federal), que disponía de un agente en cada condado agrario. Así, cerca de tres mil agentes de condado contribuyeron con éxito a la administración de la nueva AAA con la ayuda de los comités agrarios locales (Badger, 1989). Estas medidas supusieron un impresionante logro administrativo, sin precedentes en la historia de los Estados Unidos, pero dieron lugar a profundas consecuencias sociales, económicas y políticas.

La actividad descentralizada de la AAA favoreció a los agricultores que tenían una mejor posición económica y mayores explotaciones (que normalmente formaban parte de los comités) y con frecuencia perjudicó a los más desfavorecidos y carentes de tierras, en especial en las regiones en que existía una mayor división entre clases, como el Sur, donde predominaba el sistema de plantación. Inicialmente, M. L. Wilson, el secretario Wallace y otros destacados planificadores del USDA supusieron que unos precios agrarios más elevados ayudarían de forma significativa a todos los agricultores, incluidos los más desfavorecidos de las áreas rurales. Asimismo, consideraron que las relaciones de clase propias de las «explotaciones agrarias familiares» del Medio Oeste (donde se habían criado la mayoría de ellos) eran la norma nacional, con lo que pasaron por alto el enorme número de arrendatarios y aparceros existentes en las plantaciones del Sur y de trabajadores asalariados en las explotaciones agrarias capitalistas del Oeste (Badger 1989: 184). Otra causa del sesgo clasista de la AAA hay que buscarlo en los estrechos lazos que el Servicio de Extensión mantenía con la organiza-

ción agraria mayor y más conservadora, la *American Farm Bureau Federation*. Esta última, que representaba a los agricultores con mayores y más ricas explotaciones, se benefició grandemente de su asociación con el Servicio de Extensión y con la AAA al comienzo del *New Deal* (Badger, 1989; Gilbert y Howe, 1991).

Como respuesta parcial al sesgo clasista de su política agraria, el presidente Roosevelt, asesorado por su consejero económico y subsecretario de Agricultura, Rexford G. Tugwell, creó en 1935 una importante agencia federal independiente en favor de los pequeños agricultores desfavorecidos del medio rural (Wood y Gilbert, 1922). En 1937, esta Administración de Rehabilitación se integró en el Departamento de Agricultura y, con algunos cambios, se transformó en la Administración de Garantía Agraria (FSA), perdiendo parte de su radicalidad, pero conservando su carácter polémico. El programa principal de la FSA consistía en la concesión de préstamos para la «rehabilitación» rural de las pequeñas explotaciones agrarias y de los agricultores menos favorecidos. Durante los cinco años siguientes, la AAA y la FSA (que se encargaban de los mayores programas de acción y que contaban con sus propios y diferentes directivos, personal de campo, circunscripciones e ideología política) compitieron en el marco del USDA, aunque en realidad no lo hacían en las mismas condiciones, ya que la AAA disponía de un poder y un apoyo mucho mayores. En 1943, el Congreso decidió la desaparición de la FSA (Badger, 1989; Gilbert y Howe, 1991).

Durante su largo período al frente del USDA, M. L. Wilson optó por un enfoque «evolutivo» para el desarrollo de las políticas. Partiendo de la preocupación por los problemas naturales y tecnológicos de los agricultores, el Departamento había comenzado a incorporar investigaciones de carácter económico, sociológico y estadístico a las cuestiones de política, especialmente tras la creación en 1922 de la Oficina de Economía Agraria (BAE). En 1936, el subsecretario Wilson sostuvo que las siguientes medidas necesarias para el desarrollo del USDA se debían centrar en los aspectos educativos

y filosóficos de la política pública, no en el marco de unas disciplinas académicas especializadas, sino como medio para «poner de manifiesto las mejores cualidades y las mayores potencialidades de la población rural de la nación y [utilizar] esas cualidades en la formación y conformación de las políticas» (Wilson, 1936: 6-7; 1940a: 929). Hasta entonces, las políticas agrarias del *New Deal* habían tenido una orientación excesivamente económica. Wilson quería que evolucionasen hacia planteamientos más amplios, como el referido a las funciones desempeñadas por la educación y la filosofía en la sociedad rural (Wilson, 1936: 3-5; 1941: 9).

Para conseguirlo, Wilson pasó de las palabras a los hechos, estableciendo y apoyando dos programas especiales del USDA concebidos para instruir sobre democracia y métodos democráticos en las zonas rurales de Estados Unidos y contratando a su antiguo profesor de filosofía de la Universidad de Chicago (entonces en Harvard) para que los dirigiese. La pequeña unidad educativa, denominada de «Estudio y Debate de Programas», formó parte de la División de Planificación de Programas de la AAA desde 1935 hasta 1939, en que pasó a integrarse en la BAE. Se ocupó de dos proyectos: grupos de debate para agricultores y escuelas de filosofía para trabajadores incluidos en el Servicio de Extensión. Al final de la segunda guerra mundial, cuando fue abolida como consecuencia del movimiento de reacción contra los planificadores de la BAE, la unidad había conseguido la participación de más de 3.000.000 de personas en los grupos de debate, la formación de decenas de miles de directores locales de debate y la celebración de más de cien seminarios sobre filosofía de cuatro días de duración, a los que asistieron más de 50.000 trabajadores incluidos en el Servicio de Extensión y dirigentes agrarios locales. Asimismo, había publicado más de 50 folletos para el debate sobre cuestiones de gran alcance y distribuido millones de ejemplares de los mismos por todo el país (Taeusch, 1940; Lachman y Gilbert, 1992).

Era el tipo de educación que Wilson imaginaba cuando

describió el lugar de la planificación cooperativa en el USDA:

«La planificación del uso de la tierra se basa en el reconocimiento definido del proceso de planificación en la formulación de la política agraria. Se sitúa entre el proceso educativo, caracterizado por sus técnicas de debate, y el proceso administrativo que tiene lugar tras la formulación de las políticas generales» (Wilson, 1941: 9).

Por lo tanto, el programa de planificación del uso de la tierra por condados se situó entre los programas educativos generales y la administración detallada de las agencias ejecutivas como la AAA y la FSA. Los tres esfuerzos (educación para el cambio, planificación y administración) fueron elementos esenciales del proceso democrático, y los agricultores debían participar en todos ellos.

4. HACIA LA PLANIFICACION DEMOCRATICA DE LA AGRICULTURA

La visión

En 1940, M. L. Wilson (director del Servicio de Extensión del Departamento de Agricultura de Estados Unidos) pronunció un discurso ante la *American Political Science Association* bajo el título «Una teoría de la democracia agraria». En él afirmó que desde los comienzos del movimiento obrero se había reclamado la aplicación de los principios de la democracia política (como el autogobierno y la participación) a la economía. La democracia agraria era un ejemplo sectorial de esa «democracia económica», un modo de buscar la conciliación entre los intereses colectivos de los agricultores y la sociedad moderna. Pero la democracia representa algo más que política y economía. Inspirado por *Libertad y cultura* (1939), último libro del filósofo John Dewey publicado hasta entonces, y por los estudios comunitarios elaborados por los sociólogos Robert y

Helen Lynd, Wilson consideraba la democracia como un modelo cultural global que (entre otras cuestiones) maximiza la participación del individuo en la vida social. Para Wilson, el *New Deal* ilustraba cuatro principios de la democracia agraria:

1. Administración descentralizada a través de comités agrarios locales.
2. Celebración de referéndums para determinar ciertas políticas administrativas.
3. Creación de grupos de debate y educación de adultos para fomentar la «participación inteligente».
4. Planificación cooperativa de la formulación de políticas y de la localización de programas.

M. L. Wilson sabía de lo que hablaba. A excepción de Henry Wallace, secretario de Agricultura, probablemente no había nadie tan importante para el *New Deal* agrario como él. Wilson había sido el principal artífice del plan de control de la producción, tan fundamental para la Administración de Ajuste Agrario. Había conseguido que la AAA (en la que dirigía una sección tan decisiva como la del trigo) utilizase los comités agrarios locales y los referéndums (puntos 1 y 2 anteriores). En 1934 pasó a ocupar el cargo de secretario adjunto de Agricultura y el de subsecretario en 1936. Desde estos puestos puso en marcha grupos de debate y proyectos educativos destinados a los agricultores y a los agentes del Servicio de Extensión (punto 3). Por último, inicio, en colaboración con otras personas, un programa a largo plazo de planificación agraria por condados (punto 4), que constituye el objeto del presente trabajo.

Los responsables del *New Deal* tenían la esperanza de que el proyecto de planificación agraria permitiese reformar y racionalizar gradualmente el medio rural. En su visión de este asunto no sólo se consideraba la elevación de los precios y

los ingresos agrarios, sino también la obtención a largo plazo de una distribución de la renta más equitativa dentro de la agricultura, una reducción del número de agricultores en las tierras de cultivo productivas, la conservación de las demás tierras y recursos naturales y una completa planificación de la política agraria a escala local y nacional. El programa de planificación por condados de finales de la década de 1930 era el principal mecanismo institucional utilizado para alcanzar esos objetivos. Representaba la última y la mejor esperanza del *New Deal* en materia de agricultura. Su fracaso fue también el de su visión.

Influencias intelectuales progresistas

Los principales economistas planificadores del USDA en la época del *New Deal* (M. L. Wilson, Howard R. Tolley, L. C. Gray, F. F. Elliot, Bushrod W. Allin) creían en valores progresistas como la eficiencia, la ciencia, la racionalidad y el papel positivo del Estado en la orientación de la sociedad. A la mayoría les habían sido infundidos estos valores durante su educación universitaria por profesores de la era progresista. Muchos de ellos habían asistido a la Universidad de Wisconsin, un importante centro de formación en la ciencia social de carácter activista. El economista reformista Richard T. Ely había llegado a Madison en 1892 y en una década se incorporaron Henry C. Taylor y John Commons. Tanto Ely como su antiguo alumno Taylor habían estudiado economía política en Alemania, donde habían aprendido a centrar su atención en el análisis histórico de la acción económica, en la relación entre las leyes y la economía en las instituciones sociales, y en la importancia de las cuestiones de actualidad para la política pública (Salter, 1967: 7). En Wisconsin establecieron los fundamentos académicos de la economía rural y de la economía agraria, respectivamente, mientras que Commons presentó sus estudios sobre relaciones industriales, historia del trabajo y economía del trabajo. Juntos contribuyeron a la creación de la

economía institucional de Estados Unidos. Se opusieron a la economía del *laissez faire* entonces predominante, se declararon a favor de un Estado positivo y explicaron que los economistas pueden utilizar la investigación científica para adaptar las políticas públicas por el bien colectivo de la sociedad. Los gobiernos necesitaban conocimientos técnicos especializados para resolver los acuciantes problemas económicos y sociales. Muchos de los científicos sociales que participaron activamente en el *New Deal* y en el Departamento de Agricultura consideraban estos conceptos progresistas como algo personal. En la Universidad de Wisconsin, en particular, una generación de jóvenes aventajados procedentes de las zonas rurales del Medio Oeste apreciaron la tutela de Ely, Taylor y Commons (Conkin, 1959: 73-77; Kirkendall, 1966: 3-31). Tras rendir homenaje a dos de estos profesores, Allin (1937: 520) tomó partido frente a los críticos con el *New Deal* («los políticos decepcionados, los economistas ortodoxos y los empresarios») y a favor de «los planes elaborados por los agricultores, los trabajadores y los economistas poco convencionales».

El economista del trabajo John R. Commons fue un modelo de científico social y de intelectual de la política comprometido. Su trabajo político influyó de modo significativo sobre la legislación y la administración de las relaciones laborales en Wisconsin y en los Estados Unidos. Desempeñó un papel fundamental en los campos de la investigación social y la formulación de políticas. Su corporativismo se basaba en dos tesis: 1) se debe ampliar la capacidad administrativa de los gobiernos para conseguir estabilizar la economía, y 2) las nuevas burocracias deberían incentivar la participación y la cooperación con las élites del orden industrial emergente. De este modo, combinaba elementos del estatismo y el voluntarismo europeo con el «colectivismo democrático» de Estados Unidos (Wunderlin, 1992: 129, 112, 157-61). Las ideas de Commons no pasaron inadvertidas para sus alumnos, quienes llegaron a formular y administrar muchas de las políticas industriales y agrarias del *New Deal*.

Participación agraria y conocimientos científicos especializados en el marco de la planificación democrática

Los responsables del USDA abogaron por la participación de los agricultores en los comités de planificación del uso de la tierra para cumplir con tres funciones: la administrativa, la educativa y la relativa a la formulación de las políticas. A continuación se refieren los puntos de vista de los economistas del *New Deal* respecto al papel de los agricultores y a la relación entre éstos y los expertos en las tres funciones citadas. Wallace, Wilson, Tolley y Allin (que dirigió la nueva división de la BAE encargada de la planificación estatal y local) se fijaron el objetivo de modificar (y democratizar) el proceso de desarrollo de las políticas agrarias. La planificación cooperativa era su mejor y, a juzgar por lo que sucedería, su última baza.

En el marco del *New Deal*, la incorporación de agricultores a la administración no resultó fácil. Indudablemente, con esa incorporación se pretendía perfeccionar e interrelacionar el funcionamiento de las diversas agencias ejecutivas del ámbito local, que a menudo entraban en conflicto. Desde el punto de vista administrativo, era necesario unificar y coordinar los distintos programas federales para que representaran una única política al llegar al nivel de explotación agraria (Allin, 1940a). Poco después de la puesta en marcha del programa, Allin (1939: 11) comentó: «Esperamos que se puedan armonizar los planes desarrollados de modo democrático por los responsables del ámbito local con los programas nacionales, y adaptar éstos a las condiciones locales. Habrá dificultades, por supuesto». Había también la esperanza (relacionada con éste e incluso más difícil de realizar) de establecer un canal de comunicación bidireccional entre las comunidades rurales y Washington (Tolley, 1940: 12-14). El secretario de agricultura tenía que hacerse una idea más aproximada de lo que pensaban los agricultores del país y viceversa. A finales de 1940, el proceso estaba funcionando, en opinión de M. L. Wilson: «Esta actividad está tan bien organizada que los planes y recomendaciones que partan de cualquier comunidad

de los Estados Unidos pueden ir pasando del comité de planificación del uso de la tierra del condado al comité estatal, y de ahí al comité inter-oficinas del Departamento de Agricultura, al Consejo de Programación del Departamento y al secretario de agricultura». Era un elemento importante de una administración basada en los agricultores.

La segunda función de la participación de los agricultores era la educativa. Con ella, los responsables del *New Deal* pretendieron «generalizar la participación de los agricultores por su propio interés» (Allin, 1940b: 9). La simple participación en el proceso de planificación podría enseñarles a ampliar sus horizontes y a considerar los problemas desde un punto de vista nacional (Allin, 1940b: 14). De acuerdo con la importancia concedida por Wilson a la cultura y a la psicología social, creían que los programas gubernamentales podrían contribuir a formar unos ciudadanos más democráticos. Para concluir un discurso sobre «Las implicaciones nacionales de los problemas del uso de la tierra», Allin (1939: 16), afirmó que los agricultores participaban en los comités locales de planificación como ciudadanos», no como individuos que únicamente buscasen su propio beneficio.

«En general, los agricultores quieren cumplir una función como miembros de un grupo, como ciudadanos conscientes de los asuntos públicos e interesados en las implicaciones de los programas públicos, que no sólo les afectan como individuos, sino que influyen también en su comunidad, en su Estado y en su nación. Están tan interesados en estas cuestiones como en la cuantía del subsidio... [de un] programa gubernamental. La planificación del uso de la tierra les ofrece una vía para expresar su interés a través de un servicio beneficioso para ellos y para la nación.»

Con ello, Allin, de un modo que era característico del progresismo y del institucionalismo (había estudiado con Commons en Wisconsin), añadió una significativa dimensión a nuestro entendimiento de la planificación cooperativa: ésta ofrece una oportunidad organizativa para que las personas se desarrollen y adquieran una personalidad más democrática (véase Lachman y Gilbert, 1992).

El jefe de Allin estaba de acuerdo. En *The Farmer Citizen at War* (1943), Howard Tolley analizó pormenorizadamente los comités de planificación de los condados. En su opinión, uno de los conceptos más notables entre los surgidos en las comunidades rurales fue el de la mayor «conciencia de la responsabilidad pública» (1943: 159) y ofreció muchos ejemplos al respecto. La AAA había conseguido, al igual que el Servicio de Extensión anteriormente, modificar el sistema de valores de los agricultores (Badger, 1989: 168). Wilson (1937) y sus colaboradores querían continuar con el proceso educativo para la consecución de los objetivos colectivos de interés público. Pretendían transformar el individualismo de los agricultores para adaptarlo a la cultura moderna, incluidos sus ideales de planificación y reforma nacionales. Los responsables de la Oficina de Economía Agraria coincidían con John Dewey en su visión de la función educativa del sector público como algo básico y preconizaban su consideración en los comités de planificación participativos.

Los responsables del USDA incluyeron a los agricultores en la organización de planificación, atribuyéndoles de modo explícito una función en la formulación de las políticas. Con frecuencia vincularon este papel a la administración, de acuerdo con la afirmación de Wilson de que «la participación de los agricultores concierne a las funciones de la democracia relativas a la formulación de las políticas y a la administración» (1941: 14; 1939: 8). Obviamente, Wilson pretendía que los agricultores desempeñasen dos papeles distintos, aunque relacionados. Tolley, director de la BAE, también estaba plenamente identificado con esta idea (1940). En los primeros programas del *New Deal* se había recurrido a los agricultores, principalmente, para contribuir a la administración descentralizada. «La consecuencia lógica» era que los comités de planificación de los condados comprometiesen a los agricultores en «la realización de modificaciones de los problemas agrarios existentes e incluso en la elaboración de nuevos programas» (Tolley, 1943: 95, 123). El ayudante de Tolley, Bushrod Allin, quien dirigió el programa de planificación por conda-

dos de la BAE, también respaldaba sin reservas el papel de los comités locales referido a la formulación de políticas. En su opinión, mediante los esfuerzos de planificación del uso de la tierra «se trata de conseguir el mayor índice de participación posible de los agricultores en la elaboración de los programas agrarios del gobierno» (Allin, 1939: 15). No obstante, las siguientes cuestiones que se plantearon se centraron en el modo en que se obtendrían las políticas de los comités de planificación y en la responsabilidad de la toma de decisiones.

Los responsables del *New Deal* tuvieron que afrontar la cuestión relativa al modo adecuado de relación entre los expertos y los agricultores. Creían firmemente en la idea de que los expertos (agentes del Servicio de Extensión, administradores locales, científicos) no debían dirigir los comités, sino asesorarlos. El secretario de Agricultura estableció las líneas generales al respecto. En un discurso pronunciado ante la *Association of Land Grant Colleges and Universities*, que se encargaba de la formación de los científicos agrarios, Henry Wallace (1937: 3) no dejó lugar a dudas: «Muchos de nosotros» creemos que únicamente los expertos deberían planificar y «parecemos temer los planes elaborados por los agricultores». Nos equivocamos. «Debemos lograr que la principal función de nuestros expertos sea el asesoramiento técnico y dejar en manos de los agricultores la responsabilidad de adoptar decisiones». Sólo de este modo habrá en los Estados Unidos «una planificación auténticamente democrática» y (ésta era su frase favorita) «una democracia económica en la agricultura» (Wallace, 1937: 1, 4). Su subsecretario no hubiese podido mostrarse más de acuerdo. M. L. Wilson declaró ante el personal de la USDA que la ciencia es maravillosa, pero no puede indicarnos el camino que debemos seguir. La formulación de la política agraria debe basarse en el proceso democrático entre agricultores, no en la labor de los expertos. Para Wilson, los técnicos debían de desempeñar «el modesto papel de consejeros o de asesores» de los agricultores en los comités de planificación (Wilson, 1941: 15).

El análisis más elaborado del papel de los expertos es el desarrollado por Howard Tolley, que en su obra *The Farmer Citizen at War* (1943) dedica todo un capítulo a «Los gestores frente a la revolución popular». Títulos como: «La falacia de la competencia de los gestores», «¿Quién dirige a los gestores?» y «Usos totalitarios frente a usos democráticos de los expertos», correspondientes a los apartados de dicho capítulo, dan una idea aproximada de su postura. El conocimiento científico especializado difiere del conocimiento local que poseen los agricultores, que equivale a «la competencia en asuntos prácticos que surge al ganarse la vida con el trabajo de la tierra. Los debates celebrados en los comités de planificación de cada condado permitían combinar esos dos tipos de experiencia y conocimiento y llegar a acuerdos sobre la estructura de los programas» (Tolley, 1943: 253; Wilson, 1939: 5). La planificación elaborada por técnicos «encerrados en su torre de marfil» no es cooperativa ni contempla los aspectos locales. En el marco de la planificación democrática, el experto debe actuar como asesor técnico de los agricultores, quienes toman las decisiones finales (Tolley, 1939: 21; 1940: 6; cf. Lewis, 1941a). Los responsables del *New Deal* pensaban que no era un único grupo (ni siquiera los integrados por los agricultores de las comunidades rurales) el que debía determinar las políticas, sino una combinación de los distintos grupos implicados. En un discurso pronunciado en la escuela para posgraduados del USDA, Wilson ofrece una mejor explicación de esta cuestión:

«No creo que debamos confiar en formular las políticas aquí en Washington, ni en el Departamento ni en el Congreso; ni tengo la impresión de que se deban realizar de un modo político en las áreas rurales. En mi opinión, la situación ideal consiste en la existencia de una relación entre el Departamento y el Congreso, por una parte, y grupos de población rural conscientes de su condición, activos, bien informados y dotados de una tendencia social, por la otra» (Wilson, 1936: 7).

Por supuesto, estos ciudadanos «bien informados» no eran otros que las personas cuyo carácter democrático había

sido formado por el proceso educativo progresista. En el ámbito local, este proceso político ideal comenzaba en los comités de planificación de los condados. En ellos, los agricultores (la mayoría del comité), el agente del Servicio de Extensión, los administradores de la «agencia ejecutiva» local y los expertos técnicos pertinentes del *college* de agricultura o del USDA (por ejemplo, economistas rurales) «sintetizaban» sus puntos de vista sobre los problemas más cercanos. La descripción del modo en que se desarrollaba esta síntesis es reveladora.

La descripción realizada por Bushrod Allin (1939: 14-15) del concepto de síntesis es representativa de la opinión de la mayoría de los economistas planificadores del USDA: «El debate libre es la técnica que se debe utilizar para llegar a acuerdos entre dirigentes agrarios, técnicos y administradores. Pensamos que esta cuestión es básica para la formulación de políticas cuando existe un gobierno democrático». Este mismo criterio fue expresado por la BAE (1940b: 3) en respuesta a la pregunta «¿quién debe realizar la coordinación?» y explicado con todo detalle en uno de los 15 folletos que la propia BAE y el Servicio de Extensión elaboraron para describir y divulgar el programa. «Aportación en común de ideas para la planificación del uso de la tierra» es una guía sociopsicológica para el debate en grupo. Defendiendo un «espíritu de reciprocidad», la BAE (1940a: 4) afirmaba que la continuidad de los debates celebrados en los comités sobre los problemas del uso de la tierra permitía la aparición de nuevos aspectos y el descubrimiento de nuevos fundamentos para el acuerdo y la planificación». Ese entendimiento mutuo crecía hasta «lograr un plan unificado para el condado a través del proceso democrático» (BAE, 1940a: 8). En cuanto al debate en grupo, Allin (1939: 11) comentaba: «Se sorprenderían del grado de efectividad del procedimiento».

Sin embargo, no siempre se llegaba a un acuerdo. El entendimiento mutuo se basaba parcialmente en los «hechos» que el científico exponía al comité. Aunque los hechos por sí mismos no son suficientes para cambiar la mentalidad de las

personas, M. L. Wilson (1936: 7) sabía que los prejuicios y las ideas preconcebidas «se debilitan ante los hechos a los que se puede acceder... mediante la técnica del debate democrático abierto». El acuerdo se concretaba en forma de un «compromiso entre puntos de vista, aunque éstos se basaban en los mismos hechos». Si no existía voluntad de comprender la posición de los demás, no había posibilidad de acuerdo. «Por otra parte», concluye Wilson (1938b: 31), «las opiniones sobre las políticas podrían diferir por razones menos tangibles que las diferencias que se dan en la filosofía social». Por tanto, mientras el entendimiento mutuo y la acción unificada fuesen los objetivos del proceso de planificación, éstos no estaban garantizados.

Orígenes políticos y relativos a la formulación de políticas del programa de planificación

La Ley de ajuste de la agricultura de 1938 sirvió para consolidar las enseñanzas que el USDA, el Congreso y las principales organizaciones agrarias habían aprendido acerca de los controles de producción y de las subvenciones a los precios. Para los planificadores económicos progresistas del USDA, la AAA de mediados de la década de 1930 representaba un aspecto positivo y negativo simultáneamente. En los primeros tiempos del *New Deal*, habían trabajado día y noche para establecer y apoyar a la agencia, y Howard Tolley había compartido su responsabilidad en el USDA con la de administrador de la AAA desde 1936 hasta 1938. Sin embargo, durante este período tuvieron que preocuparse del creciente poder de los grupos agrarios dominantes, que preferían conservar los modelos de uso de la tierra existentes y las relaciones sociales de producción a realizar ajustes estructurales más equitativos y eficientes. Tolley intentó contrarrestar esta tendencia mediante la reorganización de la AAA por divisiones regionales, no por líneas de productos, pero con ello no consiguió mucho. Durante la elaboración de la ley, en 1938, el Congreso y las organizaciones agrarias se centraron

en los controles de producción y en las subvenciones que los economistas habían propuesto en 1933 como medidas únicamente a corto plazo. Wilson, Tolley y los otros colaboradores veían con preocupación la irracionalidad a largo plazo de estas políticas «temporales», que entonces se habían convertido en permanentes (Badger, 1989: 168).

Los planificadores del USDA afrontaban un problema relacionado con lo anterior de carácter más político. La coalición del *New Deal* se estaba rompiendo. Un movimiento de reacción conservadora en el congreso, reflejado en la rigidez administrativa de la Ley de ajuste de 1938, dejó al secretario Wallace con muy poco margen de maniobra, a diferencia de lo sucedido en 1933 con la primera Ley de ajuste. Por otra parte, la American Farm Bureau Federation comenzó a oponerse al *New Deal* en términos generales, incluidos algunos aspectos del USDA. Dirigía específicamente sus ataques contra la Administración de Rehabilitación, agencia dotada de una fuerte sensibilidad social que prosiguió con algunas de las reformas al transformarse en la Administración de Garantía Agraria a finales de 1937. Por el contrario, la *National Farmers Union* comenzó en este período a apoyar decididamente al USDA, en particular a la FSA. Estas dos organizaciones agrarias, que competían entre sí, sabían dónde se encontraban sus respectivos intereses y actuaban en consecuencia. La dirección del USDA tendió a posturas aún más reformistas en la última parte del *New Deal*, mientras que la mayoría del país daba un giro político a la derecha (Kubo, 1991).

Otro de los problemas que se presentaron partía del propio Departamento. El rápido crecimiento de las nuevas agencias ejecutivas había generado dificultades administrativas. A principios de 1938, en la lista de los programas del USDA relacionados con el *New Deal* se incluían los de la AAA (conservación, estabilización del mercado, préstamos en especie, cuotas de comercialización, seguros de cosecha y bonos de ayuda social alimentaria), la FSA (préstamos de rehabilitación, crédito al consumo agrario, ayudas directas), el

Servicio de Conservación del Suelo (control de la erosión y las inundaciones, cooperación con los distritos de conservación, adquisición y desarrollo de tierras submarginales) y el Servicio Forestal (*Forest Service*) (gestión de bosques públicos, ayudas a los pequeños silvicultores); a los que habría que añadir la construcción de carreteras a cargo de la Oficina de Carreteras (*Bureau of Public Roads*) y las reservas naturales gestionadas por la Oficina de Investigación Biológica (*Bureau of Biological Survey*) (USDA, 1939). Incluso los profanos en la ciencia económica advirtieron el alto nivel de ineficiencia administrativa y la consiguiente necesidad de coordinación entre las agencias. Es comprensible que los *colleges* beneficiarios de concesiones de terrenos y en especial sus Servicios de Extensión se mostrasen preocupados ante la enorme elevación del número de administradores del USDA presentes en los condados y en los estados.

El secretario Wallace adoptó varias medidas para atenuar los problemas administrativos. En colaboración con la *Association of Land Grant Colleges and Universities* nombró un Comité de Relaciones entre los Estados y el Gobierno Federal (*Committee on Federal-State Relations*), presidido por el subsecretario M. L. Wilson. Este comité conjunto elaboró un documento que sirvió de base al acuerdo Mt. Weather por el que se establecía el programa de planificación del uso de la tierra por condados. En segundo lugar, puesto que casi todos los programas de acción del USDA trataban en cierta medida del uso de la tierra, Wallace creó en 1937 el cargo de director de coordinación del uso de la tierra (Milton S. Eisenhower). Por otra parte, tenía otras razones para actuar con la mayor eficacia posible. Harold Ickes, poderoso secretario del Interior, había puesto sus miras en varias agencias del USDA, especialmente en el Servicio Forestal, y trataba de convencer al presidente Roosevelt para que creara un nuevo Departamento de Conservación (*Department of Conservation*). En 1940, Wallace empezaba a considerarse a sí mismo y a ser considerado por otros como el presunto heredero del presidente (Wallace, 1939; Gaus y Wolcott, 1940: 155-57; Kirkendall, 1966: 151-52).

Como consecuencia, Wallace y los economistas del USDA tenían motivos políticos para preocuparse en 1938. Consideraban que ni la nueva legislación agraria, ni el giro conservador adoptado en el Congreso y en el país, ni sus propios problemas administrativos, mejoraban el cumplimiento de los objetivos de eficiencia y de democracia. En el ámbito internacional existía otra amenaza para la democracia progresista, debida al empeoramiento de la situación europea. La cuna de la democracia occidental había sido ocupada por dictadores autoritarios y agresivos. Wallace, Wilson, Tolley y muchos otros comprendieron que esa ocupación representaba un serio desafío para el gobierno y la sociedad de Estados Unidos (Karl, 1983: 234). A finales de la década de 1930, se enfrentaron con los enemigos interiores y exteriores mediante la elevación del tono de su retórica sobre la democracia participativa (véase Tolley, 1943).

Su principal respuesta institucional a todos estos problemas fue el programa federal de planificación por condados. Esta solución se basó en dos orientaciones predominantes entre los economistas del USDA: una construcción progresista del Estado y un agrarismo jeffersoniano modernizado. Con ella se resolvía el problema administrativo, en cuanto que su objetivo más explícito consistía en coordinar las diversas agencias ejecutivas nacionales a nivel local. La palabra clave era «cooperación», tanto entre el USDA, los *colleges* beneficiarios de concesiones de tierras y los agentes de condado como entre agricultores, administradores y especialistas o entre los propios programas del USDA. Se trataba de que todos colaborasen con todos (Allin, 1940c).

El modo de resolver el problema político de los economistas sólo aparecía de forma implícita en el programa de planificación (y con frecuencia se negaba). Estos pretendían organizar un amplio grupo de apoyo integrado por agricultores de las comunidades rurales que respaldasen su visión de planificación y, en caso necesario, se opusiesen al *statu quo* conservador. Otras agencias federales contaban con su propio grupo de apoyo en las zonas rurales de Estados Unidos:

los comités agrarios locales de la AAA y de la FSA, los supervisores de distrito del Servicio de Conservación del Suelo, los directores y los comités de los programas de voluntarios del Servicio de Extensión y los directores de asociación y los comités de la Administración de Electrificación Rural (*Rural Electrification Administration*) y de la Administración de Crédito Agrario (*Farm Credit Administration*) (Ball, 1940). Lo inhabitual era que los planificadores del USDA *no* dispusieran de un grupo de apoyo organizado en la sociedad y se propusieron corregir ese descuido mediante los comités de planificación de los condados (Bekley, 1990). Esperaban que estos comités permitiesen expandir el control de los responsables federales de la formulación de políticas más allá de los estrechos límites marcados por la American Farm Bureau Federation, algunos congresistas y los dirigentes de la AAA.

No obstante, esta expansión debía llevarse a cabo de manera implícita. Nadie quería competir directamente con la AAA (la mayor agencia del USDA, con gran diferencia), con el Servicio de Extensión (influyente en la mayoría de los cuerpos legislativos estatales y de las administraciones de los condados) o con la American Farm Bureau Federation (la mayor y la más fuerte organización agraria de la nación). En realidad, Wallace y los planificadores económicos no trataban de derrotar a estas fuerzas, con las que trabajaban habitualmente, sino más bien evitar sus influencias restrictivas sobre las políticas nacionales. Para tratar de alcanzar su visión de la democracia agraria, tuvieron en cuenta muchos aspectos de la AAA y del Servicio de Extensión, e incluso la participación de la American farm Bureau Federation, pero no el ser *dominados* por estas instituciones. Querían mejorar de manera significativa el *statu quo* agrario de principios de 1938, como un paso más hacia la planificación democrática.

La «democracia» constituía una poderosa arma dentro de su arsenal, que definían básicamente como participación ciudadana. Incluso esta relativamente amable acepción del tér-

mino suponía una amenaza para la tradicional orientación del USDA en favor de las élites agrarias (Gray, 1938; Wilson, 1940b). La AAA y el Servicio de Extensión no modificaron su tendencia dominante, en especial cuando operaban conjuntamente (como sucedía con frecuencia) con la American Farm Bureau Federation. Estas organizaciones no deseaban más «democracia» si eso significaba la reducción de su control sobre la política agraria, que era exactamente lo que los planificadores del USDA buscaban con el aumento de la participación de las comunidades rurales. Exigir más democracia en los Estados Unidos representaba una estrategia popular de reforma, especialmente en un medio agrario identificado con las ideas de Thomas Jefferson. Incluso para los conservadores resultaba difícil criticar la democracia agraria, que (siempre que les era posible) M. L. Wilson y otros planificadores mencionaban y trataban de aplicar en el presente para apoyar su visión.

5. CONCLUSION: ¿UNA IDEOLOGIA PROTECTORA?

A continuación se hace una breve referencia a las afirmaciones de Tugwell y Banfield sobre la utilización de la ideología de las «comunidades rurales» por parte de los economistas del USDA para: 1) ocultar la total incapacidad del USDA para la planificación, y 2) identificar a un grupo con intereses particulares con la «democracia».

A finales de la década de 1930 y principios de la de 1940, los responsables del USDA no fueron capaces de planificar conforme a sus deseos, pero no fue por falta de esfuerzo. Reorganizaron el enorme USDA, crearon una nueva BAE en la que se incluyeron varias divisiones adicionales y defendieron insistentemente su visión de la planificación democrática, como se ha descrito anteriormente. No realizaron éstas ni otras actividades como «pretexto ideológico» por la dominación a la que les sometía el Congreso y las organizaciones agrarias. Más bien reconocieron esta creciente amenaza y tra-

taron de eliminarla mediante el programa de planificación por condados. No se trataba de ocultar su incapacidad para planificar, sino de un intento de tener la posibilidad de hacerlo.

La primera crítica de Tugwell y Banfield se reduce a una visión alternativa de la planificación. El USDA propuso una síntesis de las opiniones de los agricultores locales, los expertos y los administradores, que pasase a través de los comités estatales hasta llegar al USDA como última fase. Esta versión de la planificación es voluntaria, educativa y cooperativa (Hamilton, 1990, 1991). Por el contrario, Tugwell y Banfield consideran la planificación como una actividad técnica realizada por unidades especializadas para formular las políticas a largo plazo en interés público. Este tipo de planificación no es la que llevan a cabo los agricultores locales, sino los expertos cualificados de un organismo central. Llevan razón al afirmar que el programa por condados analizado en este trabajo no cumple con ese tipo de planificación, pero no es ésta la que Wilson, Tolley y Allin perseguían, como se ha tratado de demostrar. El enfoque del USDA se caracterizó por la participación, aunque no plenamente democrática, respecto a los esfuerzos realizados en las áreas de la administración, la educación y la formulación de políticas, y por la voluntariedad. En cambio, la planificación en el sentido considerado por Tugwell y Banfield debe ser respaldada por la coerción (Badger, 1989: 181) y los expertos creen conocer el interés público. Esta visión no se corresponde con la de M. L. Wilson y sus colegas.

La segunda acusación de Tugwell y Banfield está relacionada con la utilización por parte del USDA de su ideología democrática para ocultar que eran «manipulados» por un grupo con intereses particulares. Aunque no lo digan, únicamente pueden referirse a la American Farm Bureau Federation. Mi tesis es la opuesta: el intento del USDA de lograr la planificación democrática a través de los comités de los condados fue un esfuerzo para contrarrestar el creciente poder de dicha Federación. Querían que las comunidades rurales (y ellos mis-

mos) dispusieran de mayor poder para la formulación de las políticas agrarias y que se atendiesen en menor medida los intereses particulares. Fracasaron en su propósito precisamente porque la American Farm Bureau Federation les consideraba a ellos y sus comités locales como una amenaza organizativa e ideológica. Pero, al contrario de la AAA, estos comités locales continuaban siendo «demasiado democráticos», por lo que la Federación citada los disolvió (Badger, 1989: 175; Hardin, 1946). Por tanto, la «democracia» del USDA no estaba destinada a ocultar el dominio que ejercían las organizaciones con intereses particulares, sino a combatirlo.

APENDICE

Relación de entidades públicas y personalidades.

USDA: Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

AAA: Administración de Ajuste Agrario, 1933.

BAE: Oficina de Economía Agraria, 1922-1953.

FSA: Administración de Garantía Agraria, 1937-1946.

PSDS: Sección de Debate y Estudio de Programas, 1935-1946.

Henry A. Wallace: Secretario de Agricultura, 1933-1940; Vicepresidente, 1940-1944; candidato presidencial «progresista», 1948.

M. L. Wilson: Secretario adjunto de Agricultura, 1934-1935; Subsecretario de Agricultura, 1936-1940; Director del Servicio Federal de Extensión, 1940-1952.

Howard R. Tolley: Director de la División de Planificación de Programas de la AAA, 1933-1934; Administrador de la AAA, 1936-1938; Director de la BAE, 1938-1946.

Bushrod W. Allin: Trabajó en la División de Planificación de Programas de la AAA y en la Secretaría de Coordinación del Uso de la Tierra hasta que pasó a ocupar el cargo de Director de la División de Planificación Estatal y Local de la BAE (que era responsable del programa de planificación por condados), 1938-1942.

REFERENCIAS (*)

- ALLIN; BUSHROD, W. (1937): «Is Planning Compatible with Democracy?». *American Journal of Sociology*, 42 (4): 510-20.
- (1939): «The National Implications of Land Use Problems». Discurso del 16 de agosto. En Archivo restringido, USDA.
- (1940a): «County Planning Project: A Cooperative Approach to Agricultural Planning». *Journal of Farm Economics*, 22: 292-301.
- (1940b): «Agricultural Planning». Discurso del 12 de enero. En Archivo restringido, USDA.
- (1940c): «Historical Background of the United States Department of Agriculture». Discurso del 4 de octubre. En Archivo restringido, USDA.
- BADGER, ANTHONY J. (1989): *The New Deal: The Depression Years 1933-1940*. Nueva York: Noonday Press.
- BAE (1940a): «Pooling Ideas in Land Use Planning». County Planning Series N° 5. Washington, D. C.: USDA.
- (1940b): *Land Use Planning Under Way*. Washington, D. C.: Government Printing Office.
- (1941): «Operating Report of the Division of State and Local Planning Covering the Cooperative Agricultural Planning Program for the Year Ending June 30, 1941». En National Archives, Record Group 83, Entry 215, Box 1, carpeta «Annual Rpt., 1941».
- BALL, CARLETON R. (1940): «Citizens Help Plan and Operate Action Programs». *Land Policy Review*, 3 (2): 19-27.
- BANFIELD EDWARD C. (1952): «Organization for Policy Planning in the U. S. Department of Agriculture». *Journal of Farm Economics*, 34: 14-34.
- BECKLEY, THOMAS M. (1990): «A State-Centered, Society-Centered Synthesis: The Rise and Fall of the Bureau of Agricultural Economics». Ponencia para un seminario, Departamento de Sociología Rural, Universidad de Wisconsin-Madison.
- CONKIN, PAUL K. (1959): *Tomorrow a New World: The New Deal Community Program*. Ithaca: Cornell University.

(*) Varios de los trabajos y discursos no publicados que se citan a continuación se encuentran en los «archivos de acceso restringido» de la Sección de Historia Agraria y Rural del Servicio de Investigación Económica del USDA (1301 New York Avenue, NW, Washington, D. C.). En estas referencias, la fuente se refiere simplemente como «Archivo restringido, USDA».

- CRAWFORD, J. G. y GUNNAR LANGE (1940): «County Planning for Land Use Adjustment.» *Journal of Farm Economics*, 22: 473-83.
- GAUS, JOHN M. y LEON O. WOLCOTT (1940): *Public Administration and the United States Department of Agriculture*. Chicago: Public Administration Services.
- GILBERT, JESS y CAROLYN HOWE (1991): «Beyond 'State vs. Society': Theories of the State and New Deal Agricultural Policies». *American Sociological Review*, 56: 204-20.
- GRAY, L. C. (1938): «Disadvantaged Rural Classes». *Journal of Farm Economics*, 20: 71-85.
- GROSS, NEAL C. (1943): «A Post Mortem on County Planning». *Journal of Farm Economics*, 25: 644-61.
- HADLEY, N. S. (1940): «78 Farmers Make a Map». *Land Policy Review*, 3 (1): 15-21.
- HAMILTON, DAVID E. (1990): «Building the Associative State: The Department of Agriculture and American State-Building». *Agricultural History*, 64: 207-18.
- (1991): *From New Day to New Deal: American Farm Policy from Hoover to Roosevelt 1928-1933*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- HARDIN, CHARLES (1946): «The Bureau of Agricultural Economics Under Fire: A Study in Valuation Conflicts». *Journal of Farm Economics*, 28: 635-68.
- KARL, BARRY D. (1983): *The Uneasy State: The United States from 1915 to 1945*. Chicago: University of Chicago Press.
- KIRKENDALL, RICHARD S. (1966): *Social Scientists and Farm Politics in the Age of Roosevelt*. Columbia: University of Missouri Press.
- KUBO, FUMIAKI (1991): «Henry A. Wallace and Radical Politics in the New Deal: Farm Programs and a Vision of the New American Political Economy». *Japanese Journal of American Studies*, 4: 37-76.
- LACHMAN, DAVID y JESS GILBERT (1992): «Democratic Ideology and Agricultural Policy: The U.S. Department of Agriculture's Farmer Discussion Groups and Schools of Philosophy, 1934-1946». Documento presentado a la Rural Sociological Society, University Park, PA.
- LEWIS, JOHN D. (1941a): «Democratic Planning in Agriculture, I». *American Political Science Review*, 35 (abril): 232-49.
- LEWIS, JOHN D. (1941b): «Democratic Planning in Agriculture, II». *American Political Science Review*, 35 (junio): 454-69.

- PARKS, ELLEN SORGE (1947): «Experiment in the Planning of Public Agricultural Activity». Tesis inédita, Universidad de Wisconsin-Madison.
- RYAN, BRYCE (1940): «Democratic Telesis and County Agricultural Planning». *Journal of Farm Economics*, 22: 691-700.
- SALTER, LEONARD A., JR. (1967): *Land Economics*. Madison: University of Wisconsin Press.
- TAEUSCH, CARL (1940): «Schools of Philosophy for Farmers». Pp. 1111-24 in *Farmers in a Changing World: The Yearbook of Agriculture*. Washington, D. C.: Government Printing Office.
- TOLLEY, HOWARD R. (1939): «The Department of Agriculture and the Land Grant Colleges Today». Discurso del 9 de febrero. En Archivo restringido, USDA.
- (1940): «Cooperative Land Use Planning». Discurso del 14 de octubre. En Archivo, restringido, USDA.
- (1943): *The Farmer Citizen at War*. Nueva York: Macmillan.
- TUGWELL, REXFORD G. y EDWARD C. BANFIELD (1950): «Grass Roots Democracy: Myth or Reality?». *Public Administration Review*, 10: 47-55.
- USDA (1939): *Planning for a Permanent Agriculture*. Miscellaneous Publication 351. Washington, D. C.: Government Printing Office.
- WALLACE, HENRY A. (1937): «Democracy in Planning». Discurso del 17 de noviembre. En National Archives, Record Group 83, Entry 224, Box 5, carpeta «Agricultural Policy-General 1938».
- (1939): «The Importance of Planning in the Development of Agricultural Programs». Discurso del 20 de marzo ante la Conferencia de la BAE. En National Archives, Record Group 83, Entry 227, Box 12, carpeta «BAE Reorganization 1939.»
- WILSON, M. L. (1936): «The Place of the Department of Agriculture in the Evolution of Agricultural Policy». En Archivo restringido, USDA.
- (1937): «Society and the Farmer Have Mutual Interests in the Land». *Soil Conservation*, 3 (5): 117-119, 143.
- (1938a): «The Farmers' Part in a Living Democracy». En Archivo restringido, USDA.
- (1938b): «Farmer Participation». *Soil Conservation*, 4: 30-31.
- (1939): «The New Department of Agriculture». En Archivo restringido, USDA.

- (1940a): «Beyond Economics». Pp. 922-37 in *Farmers in a Changing World: The Yearbook of Agriculture*. Washington, D. C.: Government Printing Office.
 - (1940b): «Problem of Poverty in Agriculture». *Journal of Farm Economics*, 22: 10-33.
 - (1941): «A Theory of Agricultural Democracy». USDA, Extension Service Circular 355 (marzo).
- WOOD, SPENCER y JESS GILBERT (1992): «Autonomous Policy Expert or 'Power Elite' Member? Rexford G. Tugwell and the Creation of the U.S. Resettlement Administration in 1935». Presentado a la Social Science History Association, Chicago.
- WUNDERLIN, CLARENCE E., Jr. (1992): *Visions of a New Industrial Order: Social Science and Labor Theory in America's Progressive Era*. Nueva York: Columbia University Press.

Palabras clave: Planificación agricultura; agricultura en USA; uso de la tierra; Programa Federal 1938-1942.

RESUMEN

En 1938, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos acometió la creación de un sistema nacional de instituciones locales en el que agricultores y funcionarios públicos colaborasen en planificación de la política pública. En virtud de este proyecto se estableció una red compuesta por miles de comités de planificación en todas las zonas rurales de Estados Unidos, a escala de comunidad, de condado, estatal y federal. Sus defensores consideraban la planificación participativa como el mejor modo de democratizar el proceso de la política agraria y de contrarrestar el creciente dominio ejercido por una poderosa coalición de tendencia conservadora que acabó con el programa de 1942. Aun cuando el programa de planificación no alcanzó sus objetivos, tuvo un carácter más democrático que las políticas agrarias de los Estados Unidos que sobrevivieron a la Segunda Guerra Mundial.

RÉSUMÉ

En 1938, le Département de l'Agriculture des États-Unis a envisagé l'établissement d'un système national d'institutions locales dans le cadre duquel les agriculteurs et les fonctionnaires publics seraient en mesure de collaborer à la planification de la politique publique. En vertu de ce projet, un réseau composé de milliers de comités de planification a été mis en place au niveau de l'ensemble des zones rurales des États-Unis, à l'échelle des collectivités, des comités, des états et fédérale. Les tenants de ce projet considéraient que la planification participative était le meilleur moyen pour démocratiser le processus de la politique agricole et pour contrecarrer l'emprise croissante exercée par une puissante coalition à tendance conservatrice qui a porté le coup de grâce au programme en 1942. Mais si ce programme de planification n'a pas pu réaliser ses objectifs, il a eu un caractère plus démocratique que les politiques agricoles des États-Unis ayant survécu à la Seconde Guerre Mondiale.

SUMMARY

In 1938, the United States Department of Agriculture began building a national system of local institutions that joined farmers and government officials together to plan public policy. The project established a network of thousands of planning committees throughout rural America, extending from the community, county and state levels on up to the federal government. Its advocates saw participatory planning as the best way to democratize the agricultural policy process and to counter growing domination by a powerful conservative coalition, which killed the program in 1942. While the planning program failed to realize its high aims, it was more democratic than the U.S. agricultural policies that survived World War II.

