

EL «PLAN BADAJOZ»

Luis GARCIA DE OTEYZA
España.

BADAJOZ, una de las cincuenta y cinco provincias en que administrativamente se divide España, cuenta desde 1962 con un plan de transformación económica denominado «Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Badajoz», que abreviadamente se conoce con el nombre de «Plan Badajoz».

Esta provincia extremeña, cuna de gran parte de los conquistadores de América hispana y asociada, por ello, íntimamente, durante los siglos XVI y XVII al descubrimiento y colonización del Nuevo Continente, dió origen, durante los siguientes, a graves perturbaciones sociales y anárquicas revueltas, que fueron agravándose con el transcurso del tiempo. Este malestar social motivó a lo largo del siglo XIX y primeros años del actual diversas medidas de urgencia que no fueron sino soluciones transitorias al no crearse nuevas fuentes de riqueza y al persistir, a pesar de los ensayos intentados, la injusta distribución de las rentas y el bajo nivel de vida de gran parte de la población.

CARACTERÍSTICAS DE LA REGIÓN.

Se ha dicho por un escritor extremeño que si se quisiera representar las peculiares características de la provincia de Badajoz, habrían de elegirse dos ejes de coordenadas casi ortogonales: el río Guadiana y la Cañada. El primero atraviesa la provincia de Este a Oeste en un recorrido de 358 kilómetros, y hasta hace relativamente poco tiempo, con nulo aprovechamiento hidroeléctrico y escaso de riego, no obstante disponer de abundante caudal en determinadas épocas del año y cruzar fértiles y amplias vegas; la Cañada, que

surca la provincia de Norte a Sur, era el camino tradicional de la ganadería trashumante, en su movimiento de ida y vuelta en busca siempre de jugosos pastos.

La riqueza de Badajoz era la agricultura y la ganadería, pero ambas concebidas desde el punto de vista extensivo. El predominio de la gran propiedad y las condiciones del suelo y clima determinaban en parte importante de la provincia una explotación ganadera muy característica, sin igual en Europa, representada por las dehesas a puro pasto o a pasto y labor. En estas dehesas cubiertas de encinares y alcornoques se crían grandes rebaños de ganado lanar y de cerda, cuya alimentación está en relación directa con la variación estacional de pastos y frutos del arbolado. El ganado de cerda tiene una época óptima para engorde: el otoño, cuando aprovecha «la montañera», tras una vida difícil y penosa que lleva durante los meses anteriores. Los finos pastos de importantes comarcas naturales como «La Serena» han permitido el mantenimiento de razas ovinas, como las «merinas», que han dado origen, por selección y mejora, a otras de gran fama conocidas en todo el mundo.

Las características climáticas de la provincia, de la que son un exponente los datos que figuran en el cuadro número 1, y que se refieren a Badajoz capital, determinan en el secano la necesidad de alternar la siembra de cereales con el barbecho y la posibilidad de otros cultivos como el viñedo y olivar; en el regadío, además de los cereales, patata, remolacha azucarera y plantas forrajeras, pueden cultivarse otras plantas, como el algodón, tabaco, kenaf, bersim y frutos tempranos, que requieren una elevada integral térmica.

CUADRO I (1).

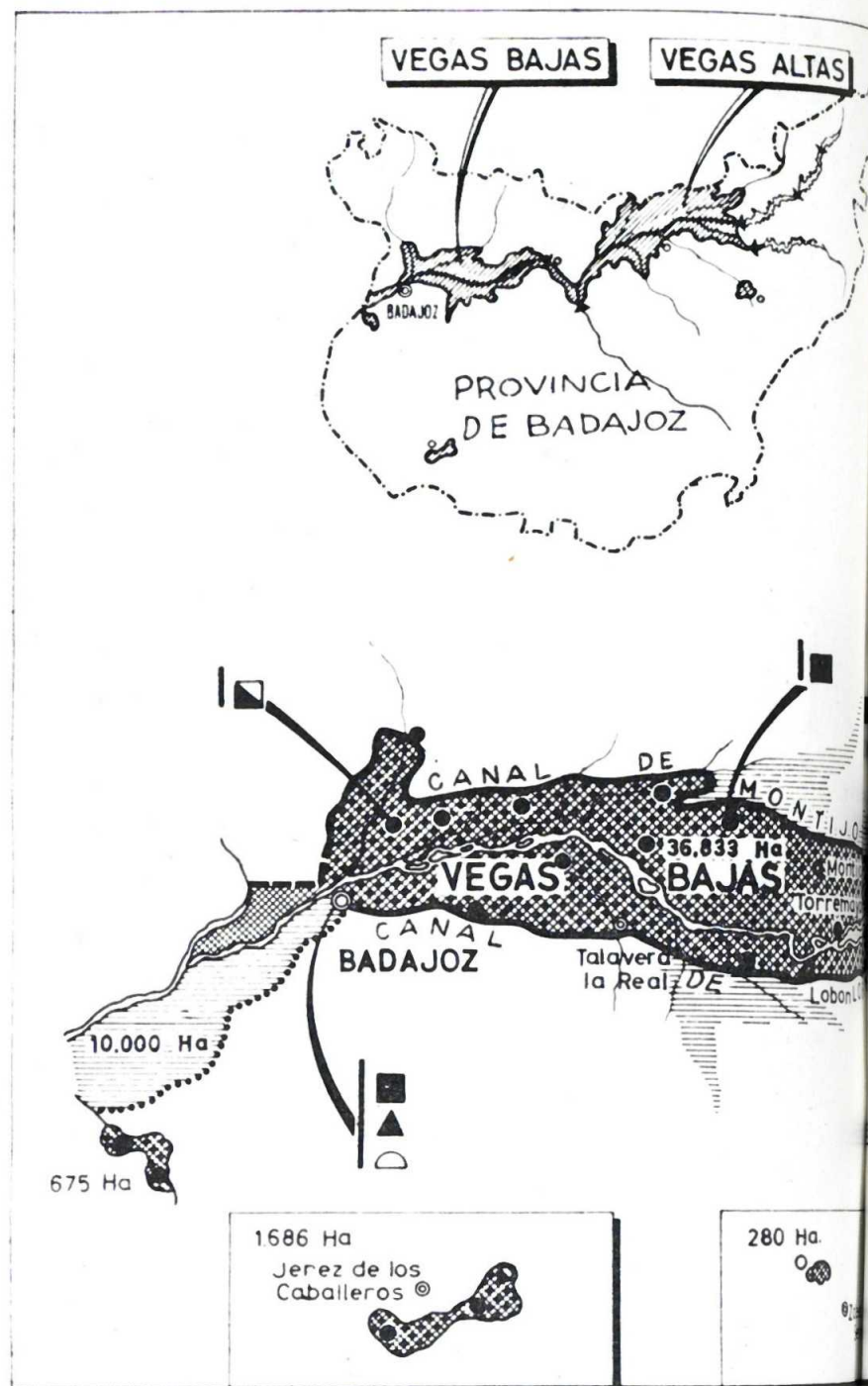
CARACTERISTICAS CLIMATICAS Y GEOGRAFICAS DE BADAJOZ (capital).

CONCEPTO	Mínima o última	Media	Máxima o primera
Altura sobre el nivel del mar (m.)	—	183,5	—
Temperaturas (° C.)	—5,2	16,4	43,2
Heladas	24-II	—	9-XII
Heladas normales	5-II	—	25-XII
Días libres de heladas	—	303	—
Integral térmica de verano (° C.)	—	5.510,2	—
Lluvia (mm.)	319,2	407,6	522

El sistema productivo de la mayor parte de las explotaciones de la provincia, justificable en parte desde el punto de vista privado y por las condiciones del medio ambiente, ha estado en todo tiempo sometido a fuertes críticas, justificables unas e injustas otras, ya que el problema social de Extremadura fué campo abonado para luchas políticas, por las razones ya expresadas de bajo nivel cultural y económico de gran parte de la población rural y la desigual distribución de la riqueza de la provincia.

La solución al problema de Badajoz, intentada en otro tiempo mediante una política de parcelación de tierras, sin la realización de las inversiones públicas necesarias para mejorar la infraestructura provincial, se enfocó a través del Plan de manera distinta: promover fuertes inversiones de carácter público para conseguir la total utilización de los recursos potenciales de la región y actuación a través de las leyes de colonización para mejorar la defectuosa estructura de la propiedad rústica. La creación de nueva riqueza se ha buscado fundamentalmente mediante la regulación y aprovechamiento de las aguas del Guadiana; el río ha pasado a ser el principal protagonista, el eje principal sobre el cual descansa el Plan de Badajoz. El otro eje del sistema de coordenadas de que hablamos en un principio, la Cañada, representativo de la explotación ganadera de carácter extensivo, va perdiendo importancia, desdibujándose para dejar paso a las altas producciones del regadío.

(1) Fuente: ANGEL ZORRILLA: *Introducción a la Economía Agraria Española*. Inst. Estudios Agro-Sociales. Madrid, 1960.



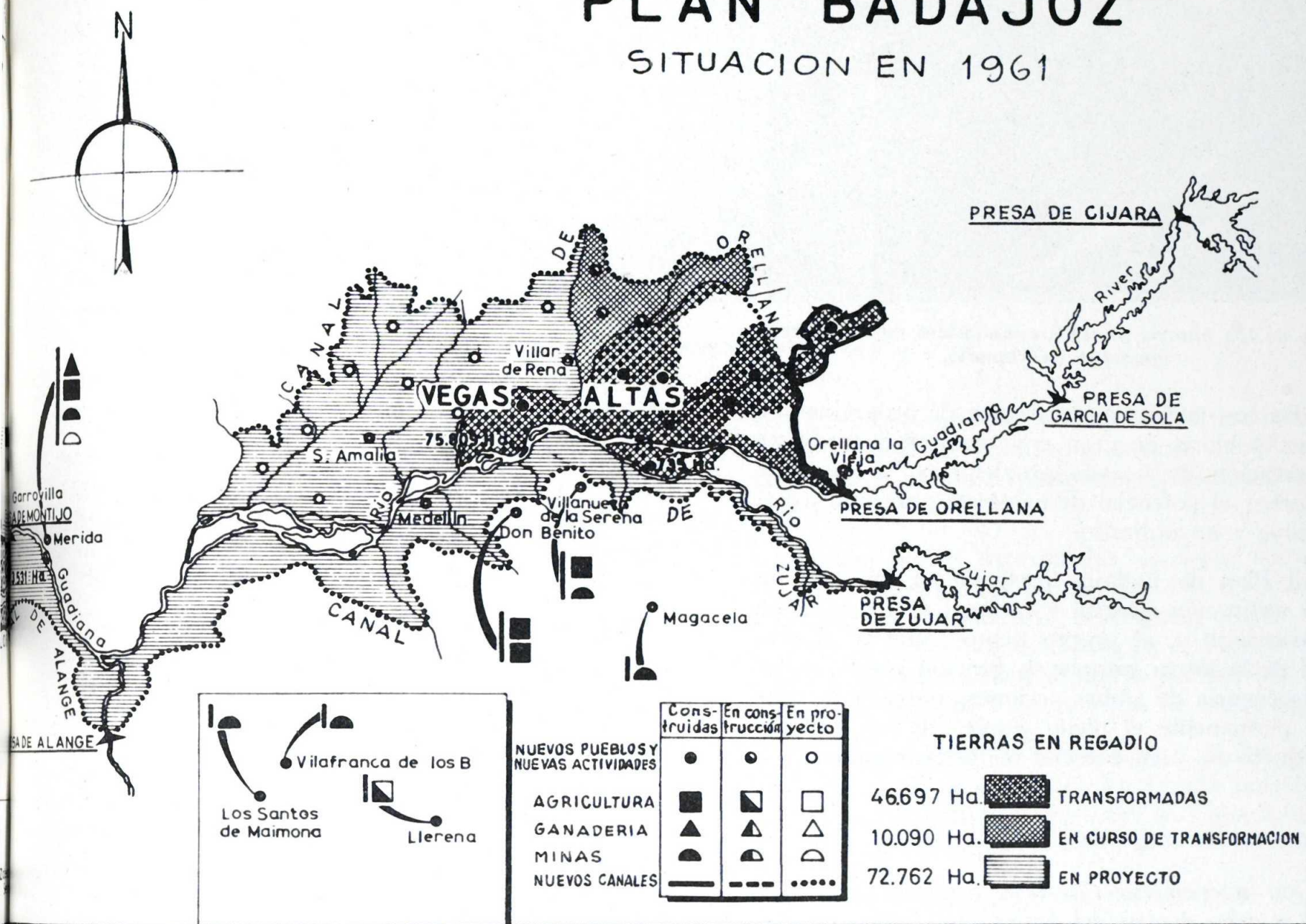
EL PLAN DE BADAJOZ.

El Plan de Badajoz, aprobado por las Cortes por Ley de 7 de abril de 1952, es el primer ensayo de desarrollo regional efectuado en España. Es posible que le falten algunos aspectos para situarlo en *strictu sensu* dentro de lo que en la actualidad se entiende por planificación económica regional, pero no cabe duda que sus objetivos coinciden, en su mayor parte, con los que se pretenden en planes de análoga naturaleza y que su envergadura rebasa con mucho la de otras acciones que podrían considerarse como antecedentes al estudiar la política de desarrollo regional del país.

El Plan de Badajoz persigue acelerar la utilización de los recursos de la provincia mediante una acción conjunta y equilibrada en una serie

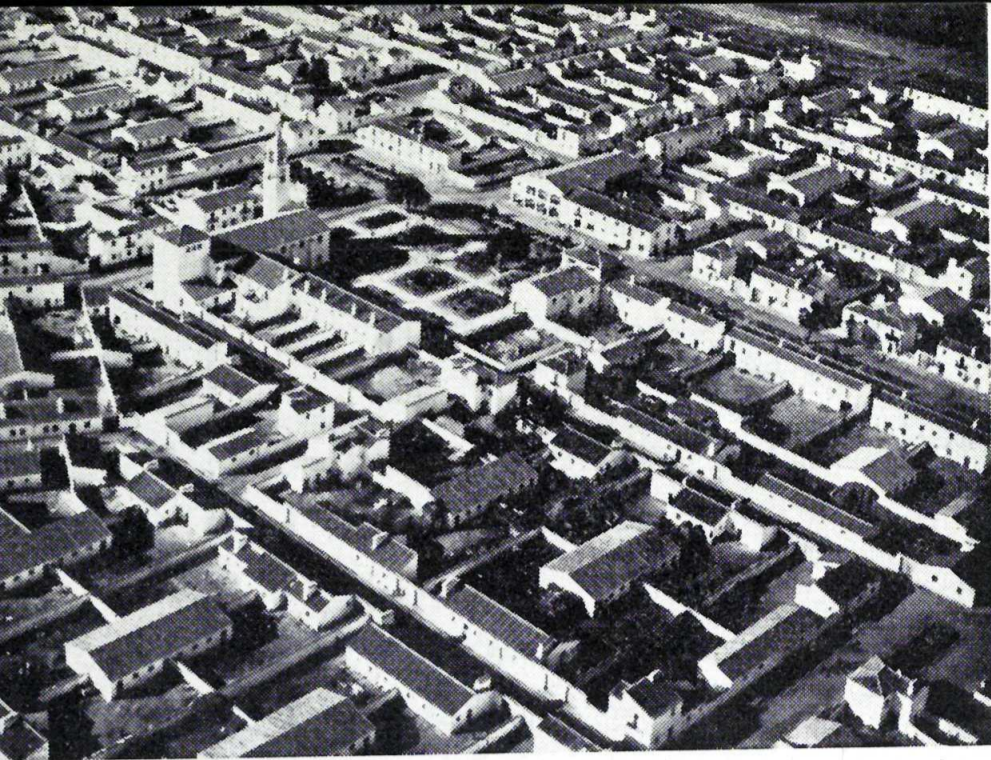
PLAN BADAJOZ

SITUACION EN 1961



de sectores económicos, entre los que destaca con mayor fuerza el agrícola, al poner un énfasis especial en la mejor utilización del agua y suelo. Esta acción primordial se completa con otras encaminadas a mejorar las comunicaciones y a fomentar la industrialización. Bien es verdad que el proceso de industrialización previsto es modesto en cuanto a la índole de las industrias y capacidad de las mismas, pero ello puede justificarse en razón del estado de desarrollo de la región, de la penuria de fondos públicos existentes en el momento de la aprobación del Plan o de la idea sostenida por algunos autores sobre la conveniencia de reforzar el desarrollo agrícola en primer término para promover, una vez logrado el impulso inicial, una fuerte expansión del sector industrial.

Mediante el Plan de Badajoz se intenta la re-dención de una región en donde existía un notorio desequilibrio entre sus riquezas naturales y el aprovechamiento de las mismas. El análisis de la región efectuado por la Comisión Técnica redactora del Plan de Badajoz, puso de manifiesto la existencia de un potencial humano y de un potencial en recursos naturales, inutilizado el uno e inexplorado el otro. Los defectos institucionales que impedían la mejor utilización de las tierras y la intensidad en la producción de las mismas, pretenden corregirse en el Plan mediante la regulación y aprovechamiento de las aguas del Guadiana y mediante la aplicación de la Ley de Colonización y distribución de la propiedad en zonas regables, por la cual el Estado interviene directamente en la colonización de las tierras transfor-



Uno de los nuevos pueblos construidos en las tierras puestas en regadío.

madras con la puesta en marcha de programas de obras públicas de gran envergadura, y mediante la creación de nuevos propietarios, se persigue absorber el potencial de mano de obra antes disponible y no utilizado.

El Plan de Badajoz pretende en este sentido una utilización integral y racional de los recursos provinciales y, al propio tiempo, que la propiedad de la tierra cumpla su función social; como consecuencia de ambas acciones, asegurar de forma permanente el pleno empleo de los factores productivos, y en especial el factor humano.

DIRECTRICES DEL PLAN.

Con independencia de otras acciones que se llevan a cabo dentro del ámbito provincial de Badajoz, el Plan concede énfasis especial a las siguientes:

a) Regulación del Guadiana y de sus afluentes principales mediante la construcción de seis presas con una capacidad de embalse de 3.800.000 metros cúbicos y una producción de energía de 250 millones de kilovatios-hora-año.

b) Transformación en regadío y subsiguiente colonización de 120.000 hectáreas en ambas márgenes del Guadiana, instalando unos 9.000 colonos y sus familias, que ocuparán las «tierras en exceso» expropiadas a antiguos propietarios. Comprende esta acción la construcción de unos 40 nuevos pueblos, dotados de todos los servicios comunes necesarios para alojar en ellos los nuevos colonos.

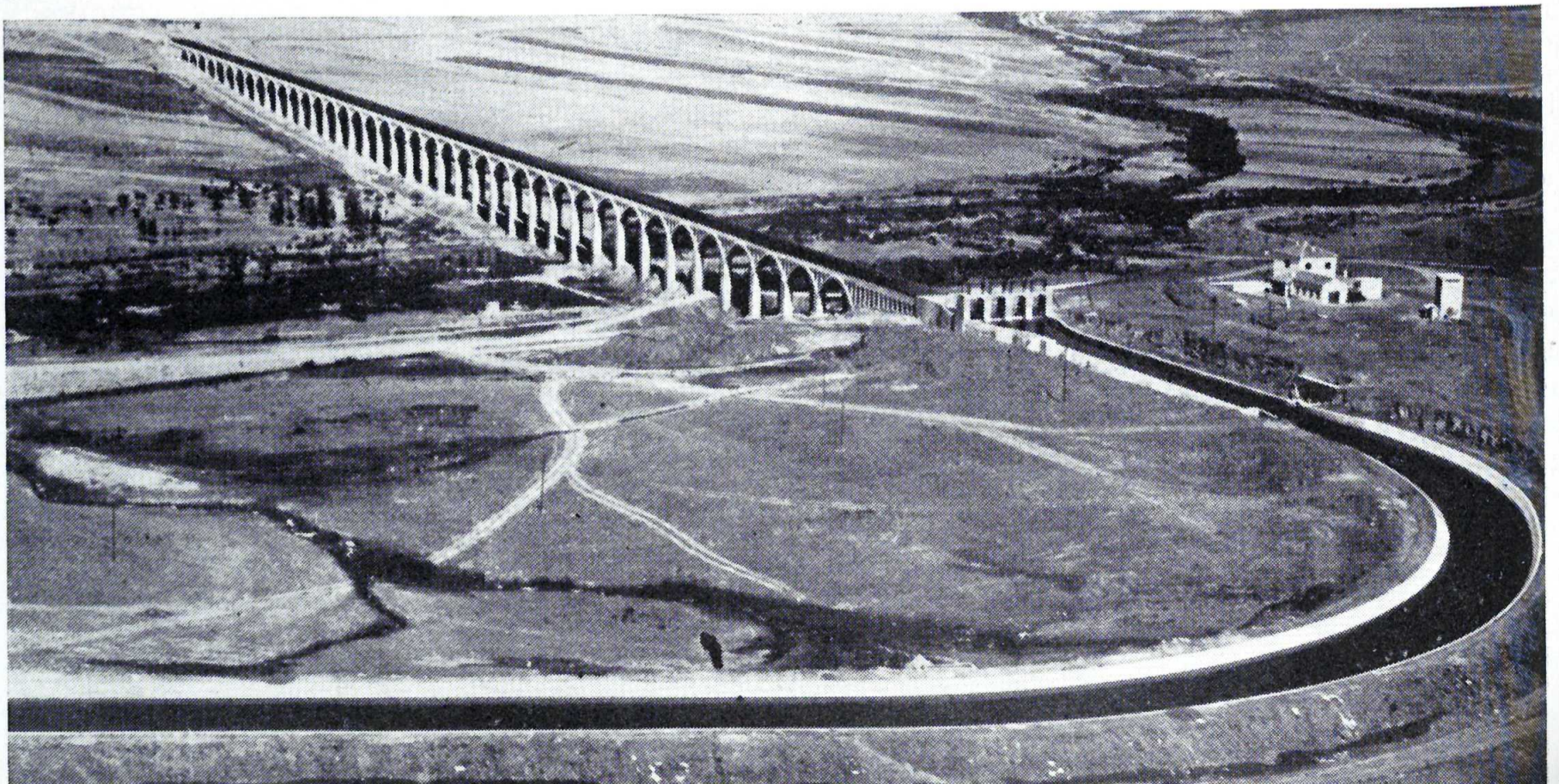
c) Repoblación forestal de 50.000 hectáreas en las tierras de aptitud forestal, y en especial en las cuencas alimentadoras de los embalses.

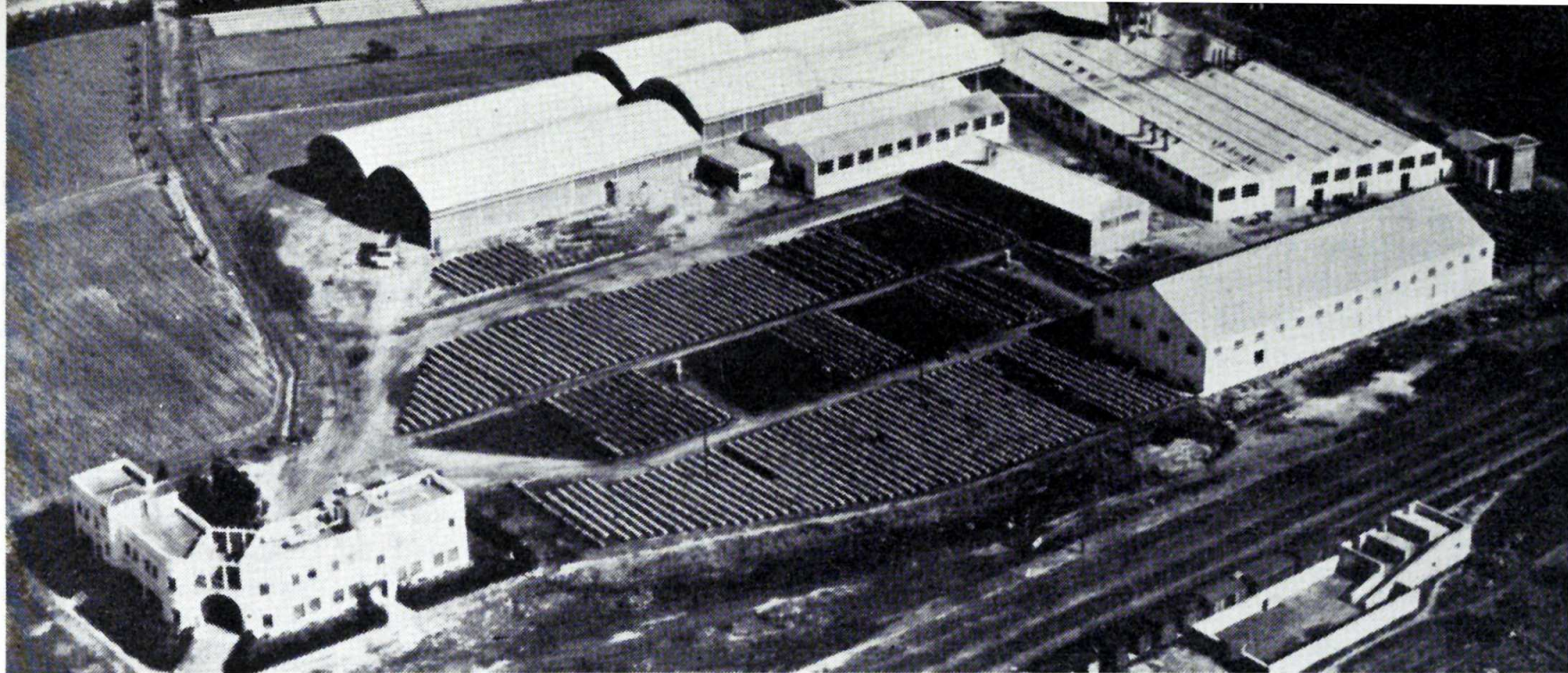
d) Mejora de las comunicaciones (carreteras, ferrocarriles y puertos de salida), con el fin de facilitar el transporte y atender a las futuras necesidades de salida de los productos.

e) Industrialización de los productos obtenidos en la zona regable y otros recursos naturales de la provincia; en principio se prevé la instalación de 96 nuevas fábricas, de las cuales 76 constituyen el grupo de las industrias transformadoras de los productos obtenidos en las zonas regables.

Así como para las cuatro primeras acciones enumeradas el Estado aporta los medios necesarios para la ejecución de las diferentes obras previstas, la correspondientes a la industrialización se ha dejado a cargo de la iniciativa privada. Ello no quiere decir que el Estado se desentienda por

Acueducto del canal de Orellana, que permite regar 53.000 hectáreas.





Una fábrica de conservas vegetales.

completo de este proceso, ya que concede auxilios y facilidades a las nuevas industrias que se creen, interviniendo, además, a través del Instituto Nacional de Industria, en los casos en que la iniciativa privada no acuda a los estímulos previstos en el Plan.

El plazo de ejecución del Plan es de catorce años, y la inversión del Estado establecida por Ley asciende a unos 5.500 millones de pesetas; la iniciativa privada deberá contribuir con unos 2.000 millones aproximadamente. El ritmo de la inversión, variable a lo largo del plazo establecido, depende fundamentalmente del ritmo de ejecución previsto para las distintas obras y de su necesaria coordinación.

LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD DE LAS ZONAS REGABLES.

La actuación del Estado en los nuevos regadíos de Badajoz se regula por la Ley de Colonización y distribución de la propiedad en zonas regables, de aplicación general en el país para todos los regadíos declarados de interés nacional. Según dicha disposición, el Estado interviene directamente en la colonización de las nuevas zonas regables con un criterio cuyos rasgos más característicos son:

a) Que obedece a un plan único, llamado Plan General, que formula el Instituto Nacional de Colonización y que comprende las obras de todas clases, los nuevos pueblos, los tipos de unidades de explotación y los precios máximos y mínimos de expropiación de la tierra a particulares.

b) Que fija límites al tamaño de las unidades de explotación que pueden establecerse en las tie-

rras en exceso, que sólo podrán ser de tres clases: huertos familiares; unidades medias, de 18 hectáreas como máximo, y superiores hasta 125 hectáreas.

c) Las tierras expropiadas, es decir, las que excedan de los límites que se fijan a la reserva de los antiguos propietarios, se pagarán dentro de los límites de precios señalados en el Plan, determinados para cada clase de tierra por su valor en secano, al contado y en moneda de curso legal.

d) Que determina la intensidad de explotación que se ha de lograr en las tierras transformadas por el Instituto Nacional de Colonización y por los particulares.

e) Que el Estado acomete directamente, a través del Instituto Nacional de Colonización, la colonización de las tierras en exceso expropiadas.

f) Que el Estado ejecuta las obras de interés general y de interés común para toda la zona, y en las tierras en exceso colonizadas por él, también las de interés privado.

g) Que las tierras colonizadas por los particulares no pueden transmitirse en unidades inferiores a la de tamaño medio, bajo pena de expropiación.

h) Que las fincas quedan afectadas por una carga real inscribible en el Registro de la Propiedad para garantizar el pago de las cantidades invertidas en las obras.

El Estado participa, pues, intensa y directamente, en la transformación de la zona regable ejecutando directamente la casi totalidad de las obras, subvencionando parte importante de las

mismas e interviniendo asimismo en la distribución de la propiedad, dando entrada a nuevos propietarios en las tierras de los antiguos propietarios que sobrepasan los límites establecidos. Sobre los nuevos propietarios, el Instituto Nacional de Colonización lleva a cabo una importante acción de auxilio y ayuda técnica durante el período que se le concede para el pago de las tierras y mejoras reintegrables, que suele ser de veinte años, durante el cual el colono está en régimen de acceso a la propiedad.

CONSIDERACIONES FINALES.

Difícil resultaría el hacer una estimación de los efectos ya producidos por el Plan y de los que cabe esperar una vez cumplidos los objetivos señalados en el mismo. Sin embargo, es manifiesto el impacto que el Plan ha originado en estos ocho años de vigencia en la estructura económica y social de la provincia. Las obras públicas realizadas (construcción de embalses, carreteras, redes de riego, nuevos pueblos, etc.) han creado una demanda suplementaria de mano de obra que ha hecho desaparecer los problemas endémicos de paro y ha permitido elevar el nivel de salarios de la provincia. A ello han contribuido de manera notable las mayores necesidades de mano de obra de las superficies transformadas en regadío y de las industrias de nueva creación.

Las transformaciones de secano en regadío, altamente rentables en toda España, lo son en especial en Badajoz, en donde las condiciones climáticas permiten una variada gama de plantas, y la calidad de las tierras, elevados rendimientos unitarios. La transformación industrial de los productos del regadío contribuye, por otra parte, a la comercialización y revalorización de éstos.

La asistencia técnica y cultural suministrada a los colonos y a sus familiares en los nuevos pueblos creados, así como el proceso de industrial-

ización incipiente, han contribuido a elevar el nivel cultural de la población.

Las vegas del Guadiana constituirán los polos de desarrollo de la provincia y serán el complemento indispensable del resto de la provincia no afectado directamente por el Plan. La atracción que ejercerán las zonas de regadío y sus industrias, permitirán el desarrollo de la economía de las explotaciones del secano, que podrán aumentar su productividad de trabajo al disminuir el exceso de mano de obra antes existente, sin que, por otra parte, se creen graves problemas sociales.

El Plan de Badajoz, por las razones expuestas a lo largo de este artículo, constituye una experiencia interesante para otros países europeos, y en especial los mediterráneos que presenten análogos problemas. Así parece haberlo entendido la F. A. O. al organizar recientemente una reunión de trabajo en Madrid, sobre desarrollo regional, en la cual se ha analizado cuidadosamente lo realizado en Badajoz.

BIBLIOGRAFIA

- El Plan de Badajoz*. Publicación de la Secretaría Gestora del Plan de Badajoz, realizada bajo la dirección de Luis GARCÍA DE OTEYZA. Instituto Nac. de Industria. Presidencia del Gobierno. Madrid, 1958.
- CAMPOS NORMAND, Ramiro: *Notas sobre la planificación económica y social de la provincia de Badajoz*. «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 14, enero-marzo 1956, Madrid.
- GÓMEZ AYAU, Emilio: *El estado y las grandes zonas regables*. Instituto de Estudios Agro-Sociales. Madrid, 1961.
- LÓPEZ SANTAMARÍA, FRANCISCO: *El Plan de Badajoz: Antecedentes, contenido y ensayo sobre sus efectos*. «Revista de Estudios Agro-Sociales», núm. 6, enero-marzo 1954.
- MARTÍN LOBO, Manuel: *Realidad y perspectivas de la planificación regional en España*. «Revista de Estudios Agro-Sociales», número 34, enero-marzo 1961.

Revista FATIS, núm. 1-2, 1962.

