





El Plan de Badajoz se abre al panorama planificador español con unas pretensiones innovadoras significativas, más de corte economicista que agrarista que apuntan ya el abandono del modelo de economía autárquica y la emergencia de las directrices económicas tecnocráticas.

# Espacio *versus* tiempo.

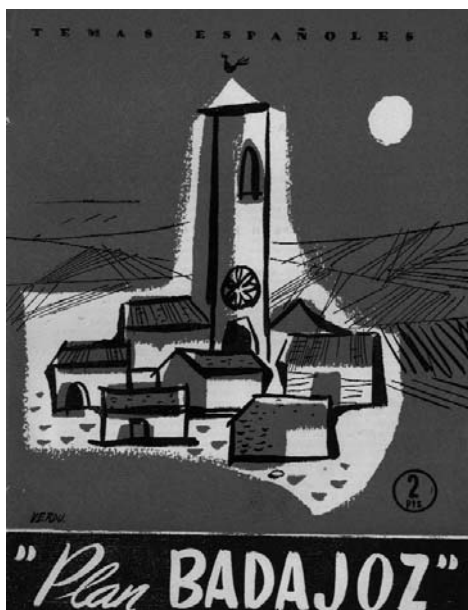
## Consideraciones sobre el Plan de Badajoz

José Rivero Serrano, arquitecto. Jefe del Servicio de Arquitectura, Diputación Provincial de Ciudad Real

### Planes rurales *versus* planes económicos

El Plan de Badajoz representa una peculiar singularidad en los instrumentos de planificación territorial desplegados por el Estado español en los años cincuenta. Singularidad evidente, al contar con un instrumento legal específico, como era la Ley del 7 de abril de 1952, denominada in extenso, “Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Badajoz”. Singularidad advertida tempranamente, por Ramón Tamames, al exponer los diferentes instrumentos jurídico-técnicos que venían sustentando el panorama del desarrollo regional y los enclaves administrativos desde los que operaban: “Estas últimas consideraciones nos llevan a examinar las medidas de desarrollo regional desplegadas en España desde la posguerra y que pueden sistematizarse –con un cierto orden cronológico– como sigue: organismos del Ministerio de Agricultura (INC, SNCPOR y PFE), INI, Planes de Badajoz y Jaén, planes provinciales de la presidencia de gobierno, consejos económico sindicales y sistema de los planes de desarrollo”<sup>1</sup>. Tal vez a ese listado que aporta Tamames, habría que haber añadido la nueva herramienta que abría la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956, que sin tener una equivalencia en la Planificación Regional, sí que establecía instrumentos jurídico-técnicos significativos para entender los problemas del incipiente desarrollo urbano y su marco conceptual correspondiente. Marco conceptual, que en el artículo 6º, dedicado a los Planes Territoriales, fijaba la procedencia y necesidad del Plan Nacional de Urbanismo y de los posteriores Planes Provinciales, en un intento por acometer cierta ordenación, si no integrada, sí al menos jerarquizada. Pese a esa pretensión inédita del Plan Nacional de Urbanismo y de los Planes Provinciales de Ordenación, que ya apuntaban a un modelo centralizado, jerarquizado y producido desde el Ministerio de la Vivienda. En el segundo apartado de la Exposición de Motivos, la citada Ley establecía los vínculos de la ordenación urbana perseguida con “la protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural y el saneamiento de las poblaciones”<sup>2</sup>, como un medio de vincular lo urbano y lo rural, o como un medio de superar las barreras estrictas de las ciudades.

Singularidad pues más advertida al escapar el Plan de Badajoz del marco instrumental usual que se venía desplegando anticipadamente desde las herramientas conceptuales que desde el Ministerio de Agricultura se habían venido formulando en los años precedentes. Propuestas del Ministerio de Agricultura y del INC, que a través de unos propósitos difusos y complejos, habían venido desplegando una instrumentalidad planificadora que se venía desarrollando en aras de unos fines variados; fines que viajaban desde la modernización agraria a la puesta en riego, desde los incipientes ensayos en la ordenación rural a la colonización interior. De unos fines, pues, fundamentalmente agrarios, que se verían superados por los hechos y por la transformación de la economía nacional, que a la postre produciría una postergación inevitable en el peso económico del sector primario. De unos fines, que aún en 1967, se exponían como meta: “Realizar la transformación del medio agrosocial en las comar-



1. Fuente: Portada colección *Temas de España*, nº 242. Plan Badajoz. Madrid, 1956

cas, zonas o fincas a que deba extender su actividad, impulsando o supliendo la iniciativa privada en la medida que lo exija la resolución de los complejos problemas técnicos, económicos y sociales que lleva consigo la misión que le está encomendada”<sup>3</sup>. Para lo cual se contaba con instrumentos como: “La planificación física, para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales de suelos y aguas, la reforma de las estructuras de explotación y la ordenación del medio rural, el INC tiene por meta la promoción de unidades agrícolas viables, en particular las de tipo familiar, mejorando la infraestructura y, en general, las condiciones del medio rural para situar a éstas en un nivel de vida en paridad con el urbano”<sup>4</sup>.

### Los modelos del INC

La lógica funcional y administrativa del Instituto Nacional de Colonización venía regida y recogida, desde su fundación en 1939, por la Ley sobre Grandes Zonas Regables de diciembre de 1939. Contando con la posterior actualización de la Ley de Colonización y distribución de la Propiedad de las zonas regables del 21 de abril de 1949. Ley que prolongaba y actualizaba los efectos y medidas de la anterior (sólo parcialmente derogada en las disposiciones finales, y expresamente en lo relativo a las Sociedades de Colonización y Asociaciones de Sustitución) y Ley que proponía, de manera evidente, la estructura del funcionamiento jerarquizado y operativo de los instrumentos de la acción colonizadora en el espacio y en el tiempo; consecuencia de una cierta concepción planificadora del medio rural y de su consecuente ordenación, aunque no siempre pudiera visualizarse la pureza del modelo planificador citado, al coexistir con una amalgama de actuaciones diversas, que viajan desde los Planes de Mejoras Territoriales y Obras de Concentración Parcelaria, los Planes de Explotación y Mejora, los Planes de Conservación del suelo agrícola y todas las actuaciones derivadas de la Ley de Colonización de Interés Local. Actuaciones todas estas definidas por su ámbito espacial parcial o fragmentario, aunque a veces los fines fueran coincidentes con los singulares Planes de Colonización. Concepción, pues, de la actuación planificadora y de la acción colonizadora, movidas ambas por la

imperiosa necesidad de producir la modernización de la agricultura española y paliar los problemas tradicionales del campo, tanto desde la estructura de su propiedad, como desde los problemas sociales derivados de esa tenencia; tanto desde la incipiente Ordenación Rural como desde las técnicas de explotación y mejora aplicadas. Concepción planificadora y acción colonizadora, que produjeron resultados y experiencias por encima de la estricta realidad agronómica y por encima de la explotación de las Grandes Zonas Regables, como acabamos de señalar. Resultados, que son los que en esta publicación se valoran y que configuran un horizonte reflexivo y metodológico inusual: desde la Ordenación Rural a los ensayos de tipologías de viviendas; desde la arquitectura primaria a ejercicios de integración de las artes. Resultados, que por otra parte, componen un banco de pruebas y de estudios interdisciplinares, visualizables en la larga lista de publicaciones, estudios y monografías desplegados por el Instituto Nacional de Colonización, y visualizables, incluso, en los aspectos derivados de los intercambios internacionales sostenidos por el Instituto Nacional de Colonización<sup>5</sup>.

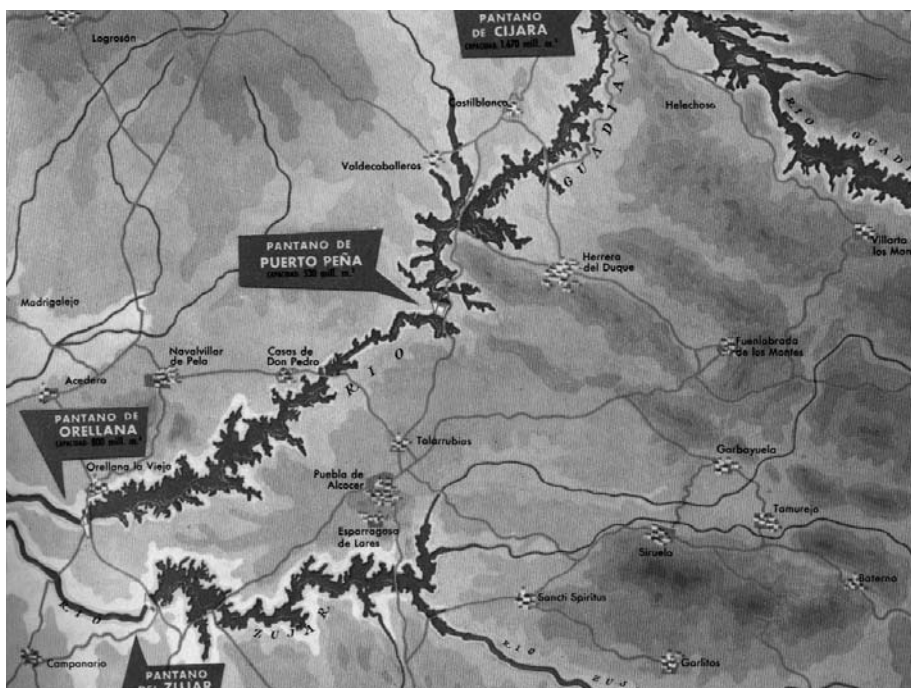
Declarada una zona espacial o un territorio determinado de Interés Nacional, se procedía a continuación a la elaboración y la aprobación posterior del Plan General de Colonización (PGC) de la misma. Plan que ya fijaría su ámbito espacial concreto y su posible subdivisión en sectores regables y con independencia hidráulica, así como la enumeración de las obras necesarias en la transformación y colonización de la zona, los nuevos pueblos que hubieran de crearse, la intensidad con que se realizaría la explotación, los precios máximos y mínimos de los terrenos y el cálculo aproximado de las familias que fueran a asentarse, con fijación de las normas de selección de colonos. El decreto de aprobación del Plan General de Colonización debía de establecer el plazo fijado para la elaboración del Plan Coordinado de Obras (PCO), que era el escalón siguiente y jerarquizado de la cadena en la precisión espacio-temporal de las técnicas colonizadoras y ordenadoras. El PCO quedaba redactado por una Comisión Técnica Mixta, formada por técnicos de Colonización y por igual número de técnicos de los Servicios Hidráulicos del Ministerio de Obras Públicas. Técnicos agrícolas y técnicos hidráulicos, con un peso menor atribuible a los arquitectos, responsables del trazado de los nuevos pueblos y de la definición de los diferentes tipos de vivienda a desarrollar. El contenido del PCO era el de un anteproyecto general y por sectores regables, con indicación de las redes principales y secundarias de caminos, acequias y desagües. También se procedía en dicho documento a la enumeración de las obras de defensa de márgenes, de la repoblación forestal, del rescate de terrenos pantanosos y de la canalización y regulación de los desagües naturales. Junto a ello se proponía el reparto de cometidos técnicos en la ejecución de trabajos y obras entre los dos entes administrativos en actuación: Ministerio de Agricultura y Ministerio de Obras Públicas. Y finalmente, pero no menos significativo, el orden y ritmo de ejecución de las diferentes obras relacionadas anteriormente. Aunque siempre fuera esa programación la de un tiempo no pautado de antemano. Así: “El número excesivo de proyectos de colonización y de regadío puestos simultáneamente en marcha, unido a lo limitado de los recursos para llevarlos a cabo, implicaron una tardanza excesiva en la culminación de esos proyectos y, por lo tanto, una inmovilización y derroche de recursos”<sup>6</sup>.

El tercer escalón de la ejecutoria administrativa de la acción colonizadora venía recogido por el Proyecto de Parcelación (PP) de la zona afectada, con la finalidad de fijar las tierras en exceso y las tierras reservadas. Proyecto sujeto a diferentes procesos administrativos con intervención de los particulares y con un proceso posible de reclamaciones y alegaciones de los propietarios afectados, que podrían alterar seriamente las previsiones temporales que se exigía introducir en el PCO. Para ello se fijaba en el artículo 9 de la Ley, como horizonte del inicio temporal administrativo la “fecha del plan”, referida a la publicación del decreto aprobando el Plan General de Colonización. Y como fecha de finalización, tal y como señala el artículo 25 del mismo texto, la “Puesta en riego”, entendiendo como tal la finalización de la construcción de acequias, desagües y caminos (de un sector o fracción de superficie hidráulica independiente) y que el agua pudiera ser conducida a las distintas unidades de explotación, sin que

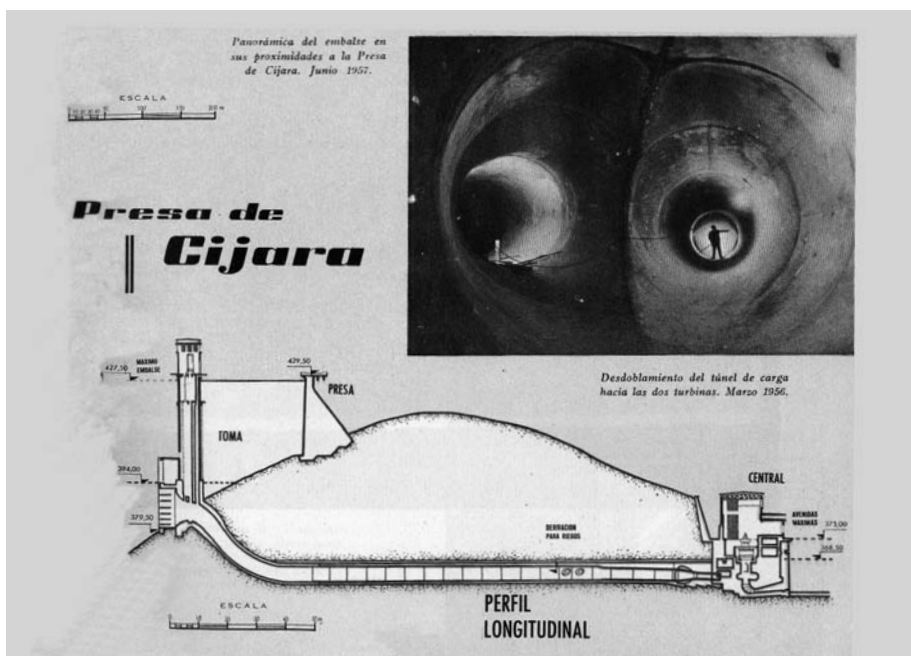
quede clara la extensión temporal de los plazos librados. Existe un año posterior a la “Puesta en riego” para regulaciones jurídicas de la propiedad de las tierras en exceso y otro periodo de cinco años posterior a dicha fecha para cumplir las intensidades de explotación previstas en el Plan General de Colonización. En ese proceso temporal abierto, se van imbricando las diferentes realizaciones, que a veces se escalonan en diferentes fases en la ejecución de los sectores y en la construcción de los nuevos pueblos y sus fases, vinculando la viabilidad del crecimiento de zonas regadas y de nuevas viviendas en los asentamientos, con la productividad y viabilidad de las explotaciones en marcha.

## Un plan sin modelo

Frente a esta estructura consolidada y ya rodada<sup>7</sup> o comenzada a rodar, el Plan de Badajoz se abre al panorama planificador español con unas pretensiones innovadoras significativas, más de corte economicista que agrarista que apuntan ya el abandono del modelo de economía autárquica y la emergencia de las directrices económicas tecnocráticas. “La política agraria, por lo tanto, continuó estando bajo los efectos de la inercia de la política expansiva en materia de regadíos, si bien ahora esta quedaba vinculada al desarrollo regional. Los Planes Badajoz y Jaén fueron la máxima expresión de esta simbiosis entre política de colonización y desarrollo regional”<sup>8</sup>. La primera de esas innovaciones es la huida de la planificación rural del ámbito administrativo del Ministerio de Agricultura al de los Ministerios de Obras Públicas y de Industria. Pese a lo sorprendente que pudiera resultar por la definición de competencias, la afirmación del Ministro de Obras Públicas, Conde de Vallellano, en 1951, al hablar de un Plan de transformación agraria de Badajoz<sup>9</sup> que pondría en regadío 100.000 ha de terreno, ya anticipaba esa injerencia aludida. La justa correspondencia competencial habría obligado a que tal iniciativa de puesta en riego se hubiera producido desde el Ministerio de Agricultura, que de esta forma se veía relegado de la iniciativa del Plan de Badajoz. Iniciativa que había comenzado amparando la creación, desde la Orden de Presidencia de Gobierno del 11 de septiembre de 1951<sup>10</sup>, de la Comisión Técnica Mixta interministerial encargada de redactar el proyecto, que asumiría la citada Ley del 7 de abril de 1952. Comisión que fuera presentada en el despacho del Conde de Vallellano, titular de Obras Públicas, acompañado en la ocasión por Rafael Cavestany, Ministro de Agricultura, y por el Ministro de Industria, como la responsable de la elaboración de un Plan coordinado de obras de colonización, industrialización y electrificación de las Vegas regables del Guadiana en una extensión de 75.000 ha<sup>11</sup>. Plan en el que se enfatiza ya más el aspecto industrial que el puramente agrario, como podremos ver, como sin con ello se revelase cierta problemática no resuelta o cierta incapacidad, desplegada desde las actuaciones en curso del Instituto Nacional de Colonización. Así en el trabajo de 1958 *El Plan de Badajoz* puede leerse en el apartado de Política de Colonización: “Ello no es obstáculo para que el Plan de Badajoz si bien recoge las experiencias anteriores en lo realmente útil y valedero, incluyendo las lecciones de sus fracasos, lleve consigo, sin embargo un planteamiento nuevo y original no sólo en los fines, sino también en las propias realizaciones”<sup>12</sup>. De tal suerte que puede afirmarse que: “En el origen del Plan Badajoz, se situaban los pobres resultados obtenidos por la política de colonización en la zona del canal de Montijo y en la provincia en general entre 1939 y 1951”<sup>13</sup>. Problemática, pues, no resuelta y que apunta ya al horizonte próximo de febrero de 1957. Fecha en que se va a producir la reorganización administrativa del Estado, acompañando a la remodelación ministerial que se saldaría, entre otros ceses y cambios, con la salida de Rafael Cavestany del Ministerio de Agricultura. Pero aun ese año de 1951, el Director General de Colonización exponía: “En fecha inmediata quedarán sobre ellas instalados 130 colonos procedentes de los pueblos de Badajoz, donde el Instituto Nacional de Colonización ha apreciado, a requerimiento de la Junta provincial de Ordenación Económica, problemas sociales de envergadura”<sup>14</sup>. Los problemas sociales que tenía planteado el paro en la provincia de Badajoz en 1951 fueron esgrimidos en la Orden de Presidencia del Gobierno del 11 de septiembre, como inductores de las nuevas medidas que se pre-



2. Fuente: *El plan de Badajoz*, Secretaria Gestora del Plan Badajoz, INI, 1958



3. Fuente: *El plan de Badajoz*, Secretaria Gestora del Plan Badajoz, INI, 1958



cisaban adoptar. Aun reconociendo la gran actividad desplegada en el territorio provincial<sup>15</sup> y particularmente en las 75.000 ha afectadas por el plan de riegos, la obsesión de la Orden de Presidencia citada era más de índole temporal que de naturaleza espacial.

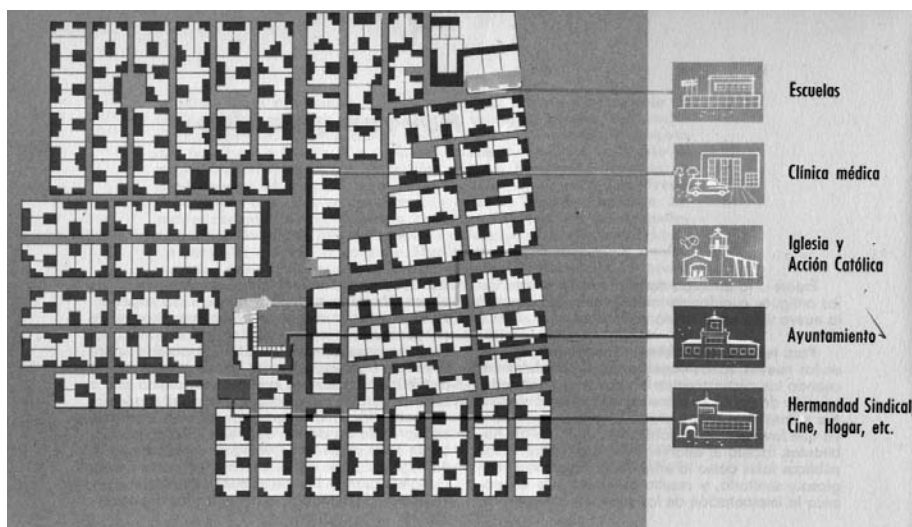
Junto a ese primer apartado del problema social, emerge con continuidad en su redacción, la obsesión por el tiempo. Así el plazo inmediato para dar solución al problema señalado, la aceleración en lo posible del plan de riegos y la repetición de la sentencia Orden y ritmo, establecen un itinerario obsesionado por el tiempo, más que por otra cualidad de la programación espacial. Frente a la laxitud del tiempo esgrimido en las actuaciones precedentes de Colonización, más propias de un tiempo agrario y rural, Carrero Blanco desde la Subsecretaría de la Presidencia impele a esa celeridad de un tiempo cuasi industrial, y marca la temporalidad nueva que se vería rebosada en la plasmación del texto legal un año más tarde. Celeridad incluso en los plazos de elaboración del PCO a redactar por la Comisión Técnica Mixta, al fijar en sólo dos meses el tiempo de su redacción. PCO que retoma el nombre, pero sólo el nombre, de los planes vigentes homónimos en el Instituto Nacional de Colonización; ya que en otro momento se desliza otra denominación más coherente con sus fines y que le lleva a llamar Plan de Ordenación Económico-social de la provincia de Badajoz; ya no, o ya no tan sólo Plan de Colonización de las Vegas regables del Guadiana.

Pero no sólo, o no tan sólo, esa dificultad advertida en la gestión del Instituto Nacional de Colonización para paliar los problemas sociales de envergadura y el tiempo de su resolución, sino la evidencia admitida de un deslizamiento en el protagonismo planificador que ya se comparte con los Ministerios de Obras Públicas y de Industria, como se verá más abajo y como reflejaba la constitución de la Comisión Técnica Mixta encargada de la redacción del Plan de Ordenación Económico-social de la provincia de Badajoz: dos ingenieros Agrónomos, dos de Caminos, dos ingenieros Industriales y uno más de Minas. Frente al dominio desplegado por la técnica agronómica en el desarrollo de la acción colonizadora usual, emergía ahora la subordinación visible a otras técnicas en el nuevo programa de planificación económica. Más aún la Comisión Permanente de dirección del Plan, tal y como fijaba el artículo 9º, estaba constituida por un conglomerado de directores generales, en una amalgama diversa que visualiza la dimensión político-administrativa emprendida. Así, de Obras Hidráulicas, de Carreteras y Caminos Vecinales, de Ferrocarriles y Transportes, de Puertos, de Trabajo, de Industria y Minas, de Colonización, del Patrimonio Forestal, el Delegado Nacional de Sindicatos, el Gerente del Instituto Nacional de Industria y el Presidente de la Diputación de Badajoz. Para velar por la operatividad, la Comisión Permanente se adelgazaba en una Comisión de Coordinación y Gestión con misión ejecutiva. Formada ya tan sólo por tres directores generales (de Obras Hidráulicas, de Industria y de Colonización) y un secretario gestor; mientras que la Secretaría permanente dependería ya del Instituto Nacional de Industria. El papel de los gestores militares y el INI ha sido expuesto por Carlos Moya, quien les atribuye la responsabilidad en la primera impulsión de la industrialización nacional a partir de la economía de guerra; pero más aún en una “decisiva función objetiva: la transferencia de los grandes riesgos financiero-empresariales de la industrialización nacional, desde el capital privado al Estado”<sup>16</sup>. Todo ello formula, a mi juicio, el tránsito de un modelo de acción planificadora centrado en el Ministerio de Agricultura, y particularmente en el Instituto Nacional de Colonización, a un modelo metadisciplinar e interministerial sólo intuido y apenas reconocido y esbozado; donde el peso de otras técnicas y de ciertos técnicos diferentes toman el lugar de las proclamas anteriores de redención agrarista. Por no hablar de la dualidad que se materializa en el Ministerio de Agricultura, con el papel protagonista en la Ordenación Rural que asume el servicio Nacional de Concentración Parcelaria y ordenación Rural (SNCPOR) a partir del Decreto 2799/1962, texto refundido sobre Concentración Parcelaria, y más tarde con el Decreto 1/1964 sobre ordenación rural<sup>17</sup>. Desplazamiento que se materializa y perfecciona anticipadamente con la reforma de febrero de 1957, que junto a las salidas políticas ya citadas, introduce la novedad de la creación de la Oficina de

Coordinación y Programación Económica y el nombramiento de Gual Villalbí como Ministro sin cartera, pero al frente del Consejo Económico Nacional. Fecha esta de febrero de 1957, que es vista por Manuel Calzada como el final de la etapa de apogeo político de colonización y como inauguración del llamado “reajuste colonizador”<sup>18</sup>. Visualizando ese tránsito conceptual y funcional, el esbozo de un Tiempo Nuevo, un Tiempo que se quiere Técnico o Tecnocrático, y que ya no se corresponderá con las directrices sostenidas durante doce años, por un Tiempo más ideologizado y agrario que funcional y efectivo. De un tiempo, finalmente, más rural que industrial. O si se quiere, del paso de una agricultura de subsistencia a una agricultura de mercado. Todo ello para, en palabras de García Delgado: “Lo que se persigue es realzar el interés de los pasos previos que se suceden desde 1951 y en la muy notable importancia que tiene todo el decenio desde la perspectiva de la maduración del proceso de industrialización en la España del siglo XX”<sup>19</sup>.

Lo que había sido una excepcionalidad singular para el Plan de Badajoz, desde la perspectiva de la Orden del 11 de septiembre de 1951, pasaría ya a generalizarse en 1957 y a extenderse en 1958. Aquel año contempla todos los tanteos y aproximaciones en la definición del “Nuevo modelo económico”, que había sido expuesto con profundidad en el discurso del ministro Gual Villalbí, en su conferencia en Fomento del Trabajo del 11 de marzo; y que días más tarde presidiría la primera reunión de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, que enunciaría tanto la coordinación de la acción de gobierno como el establecimiento del Plan de Desarrollo Económico del país<sup>20</sup>. Coordinación gubernativa y pretensión industrializadora, visible igualmente en el rosario de declaraciones que se van produciendo a lo largo de 1957 con idéntica finalidad<sup>21</sup> de fijar el cambio de modelo económico, derivado de la industrialización y sentar sus esquemas de actuación en los ensayos de planificación en marcha. De tal forma, que ya en 1958 se sientan las bases de lo que se había venido enunciando; primero con el Decreto del 13 de febrero y, posteriormente, con su convalidación como ley del 26 de diciembre, por la que se establecía de manera sistemática la Comisión de Dirección de Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Grandes Zonas Regables<sup>22</sup>, dependiente en lo sucesivo de la Presidencia del Gobierno. Comisión que reflejaba una composición por departamentos ministeriales similar a la citada anteriormente. Contemplando, como novedad, la posibilidad de la creación de las Comisiones Regionales y Provinciales con el fin de auxiliar a la Comisión de Dirección central; en un anticipo de lo que serían las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y las diferentes Ponencias encargadas de la elaboración de los estudios de los Planes de Desarrollo Económico y Social. Figuras que adquirirán carta de naturaleza con la ulterior inflexión de la política económica, primero con el Decreto de Ordenación Económica de 1959 y más tarde con la Ley de Plan de Desarrollo de 1963. No son otras las palabras de Carlos Moya cuando nos advierte: “Hacia 1955 comenzaría todo un replanteamiento político-económico que iba a culminar en la reforma de la Administración y en la estrategia de liberalización económica. La liberalización, como intento de racionalización de la política económica del Estado con vistas a la progresiva apertura al mercado internacional”<sup>23</sup>.

La repetida Ley del Plan de Badajoz es un texto escueto de quince artículos y un Preámbulo no menos breve. Preámbulo que se formula con ciertas pretensiones sociales (“La preocupación por solucionar los problemas sociales planteados en España por medio de la riqueza nacional y del estudio completo de las posibilidades de cada comarca...”<sup>24</sup>); pero que no elude su fuerte contenido económico. Contenido económico que emerge, singularmente, en los artículos 3º al 7º. Artículos que reflejan los gastos estimados en el Plan, para los 14 años de vigencia y que llegan a totalizar un importe de 5.374.000.000. De ellos 2.412.795.000 se destinan a la construcción de pantanos, presas, canales y acequias y 1.800.000.000 destinados a las obras de transformación agrícola y colonización; ambas cantidades en 14 anualidades. 163.500.000 para repoblación forestal en 10 anualidades; 113.925.000 para acondicionamiento de caminos, en 13 anualidades. Otros conceptos desplegados en el Plan son los del acondicionamiento del ferrocarril Zafra-Huelva (842.000.000 en 14 anualidades) y el acondicionamiento de los puertos de Sevilla y Huelva (42.000.000 en 7 anualidades).



4. Fuente: *El plan de Badajoz*, Secretaria Gestora del Plan Badajoz, INI, 1958



5. Fuente: *El plan de Badajoz*, Secretaria Gestora del Plan Badajoz, INI, 1958

Sería oportuno señalar algunas otras innovaciones, que dotan al Plan de Badajoz de cierto carácter experimental, como un anticipo de lo que más tarde serían los Planes de Desarrollo producidos al amparo de las medidas liberalizadoras de 1959, pero aún desde los supuestos de una economía autárquica que ya empezaba a ser modificada. “La provincia de Badajoz –y más concretamente las Vegas del Guadiana– se convirtieron a través del Plan que llevó su nombre, en un banco de pruebas para calibrar las potencialidades de desarrollo regional que encerraban las nuevas propuestas colonizadoras”<sup>25</sup>. El carácter experimental queda claro en el párrafo final del Preámbulo, al citar: “La ejecución de este Plan para la provincia de Badajoz, así como los que del estudio de otras provincias se deriven...”<sup>26</sup>. Circunstancia que se vería prolongada con el Plan de Jaén, formulado por Ley del 17 de julio de 1953<sup>27</sup>, con el Plan de Tierra de Campos (Decreto de 23 de septiembre de 1965) y con el Plan del Campo de Gibraltar (Decreto de 28 de octubre de 1965).

La segunda de las observaciones está referida a la extraterritorialidad de los límites espaciales del Plan. Aún proclamado como Plan de una provincia, las actuaciones esbozadas quedan sobrepasadas de dicho marco, al compendiarse acciones externas a la provincia, ya en Huelva, ya en Sevilla. Demostrando la dificultad de circunscribir determinadas acciones de desarrollo territorial a un espacio acotado, y rebasando la neta espacialidad originaria de los Planes de Colonización, circunscritos en el mejor de los casos a un ámbito espacial vinculado a una cuenca hidrográfica. “Se trataba de formular planes regionales para impulsar el desarrollo sobre la base de la transformación operada por la realización de obras hidráulicas. Aunque ya no bastaba con regar y colonizar –también había que industrializar y fomentar el aprovechamiento de todas las potencialidades económicas de los espacios afectados–...”<sup>28</sup>.

Se produce, pues, la nueva figura planificadora pese a la especificación concreta del territorio provincial, en un ámbito espacial difuso, pero con unas determinaciones temporales concretas y aún obsesivas (como ya hemos comentado antes), referidas inicialmente a un periodo de 14 años, de 1952 a 1965. Esta modalidad de espacio difuso y del tiempo acotado contrasta con lo señalado anteriormente para los Planes Generales de Colonización, que operaban en una espacialidad acotada y en una temporalidad abierta, discrecional pese a todo. Nueva figura planificadora que en la Memoria del INC es recogida como Planes Regionales de Desarrollo Económico y Social<sup>29</sup>.

El tercero de los contenidos significativos es el que se desprende de su estudio comparativo, tal y como se plasma en la publicación *El Plan de Badajoz*<sup>30</sup>; con otros textos similares divulgados desde Colonización<sup>31</sup>. Si las visiones, tanto de la Memoria del INC como del folleto del mismo organismo, *Zonas regables de Badajoz*, se centran en las hectáreas transformadas por la puesta en riego y en los colonos asentados en el área; la lectura de folleto del Plan de Badajoz nos desvela una actuación planificadora integral. Concepto este que ya había aparecido en el Decreto 1/1964 sobre Ordenación Rural y que se contraponía, al menos en la formulación, al sustentado por el INC de Colonización integral. Tratando dicho folleto un bloque de acciones fundamentales, que en número de siete, acometen actuaciones por encima y más allá de la política estrictamente colonizadora desplegada por el INC. Así desde la 1) que regula los caudales del río Guadiana; la 2) transformando en regadío las Vegas del río; la 3) colonizando la zona transformada; la 4) planteando la repoblación forestal; la 5) adaptando la red de comunicaciones al aumento de las necesidades suscitadas; la 6) buscando la industrialización de los productos derivados de los nuevos regadíos y la 7) con la electrificación de la provincia<sup>32</sup>. Conviene comparar, por tanto, las presentaciones y conceptualizaciones que del Plan de Badajoz se realizan en el documento de 1958 (celebrando el V aniversario del Plan<sup>33</sup>) y en el que venimos comentando, ya en 1964. Si en aquel la estructura aparecía equilibrada entre la irrigación, la colonización y la industrialización, en este el esfuerzo de presentación se concentra en la necesaria industrialización del campo. Probablemente, al compás de lo establecido como mejora agraria en el artículo 10 de la Ley 194/1963 del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Parece claro que la pretensión del Plan de Badajoz no se limita al ámbito espacial de las 110.633 ha señaladas por la Memoria del INC, para zonas regables del Plan Nacional de Obras Hidráulicas y de los regadíos propios del Instituto, sino que aspira a cubrir, como se revela en las páginas preliminares del texto del INI, las 2.165.680 ha del territorio provincial como ámbito espacial de la actuación del Plan. Ámbito de actuación, que en lo concerniente a la creación de nuevos pueblos, rebaja las previsiones del repetido Folleto de Zonas Regables, que establecía una previsión de 48 nuevos núcleos, de los que en 1969 se hallaban ejecutados 36. Parcialmente coincidentes con los señalados en el propio Plan, 39, y con los proyectados, 4, pero no llevados a cabo. Casos como Cavestany, Guadamez, Hernández de Soto o Miguel Rodrigo, componen parte de la estela colonizadora que se va desperdigando y diluyendo, en aras de una eficiencia tecnocrática, más volcada en la dotación de infraestructuras industriales que en la resolución de los problemas de transformación agraria y ordenación rural. Mostrando, no tan sólo, el declive del sector agrario en el balance de la economía española, sino la pérdida de protagonismo del INC, a favor del INI primero y de las Comisiones Mixtas Técnicas, vinculadas a la programación de los Planes de Desarrollo de la Presidencia del Gobierno después.

El Plan de Badajoz puede ser leído, finalmente, como un ensayo de ruptura del modelo periclitado del Instituto Nacional de Colonización y de sus Planes Generales de Colonización en la ordenación rural y modernización agraria; al mismo tiempo que como un ensayo de apertura de la nueva Planificación Regional de Desarrollo Económico-Social, ya de la mano de INI y de la Comisaría del Plan de Desarrollo<sup>4</sup>. Como bien muestran las imágenes elocuentes del repetido folleto de la Secretaría Gestora del Plan de Badajoz, junto a las viejas y repetidas imágenes de colonos y regantes descalzos volcados en acequias y canales, o de pueblos ordenados aún con los criterios ensayados repetidamente por el INC, emerge la potencia de las imágenes industriales de silos, azucareras, transformados hortofrutícolas y torres humeantes que evidencian la nueva actividad fabril del territorio. En una evocación indudable del tránsito que se había desplegado de lo agrario a lo industrial.

## Notas

<sup>1</sup> Tamames, R. *La República. La era de Franco. Historia de España Alfaguara VII*. Madrid, 1973, p. 454.

<sup>2</sup> *Ley sobre Régimen de suelo y ordenación urbana*. Textos legales. Madrid. 1966, p. 20.

<sup>3</sup> *Memoria. Octubre 1939- Diciembre 1965*, Instituto Nacional de Colonización, Madrid, 1967, p. 4.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> A través de la Serie *Estudios* y de la revista *Colonización* pueden seguirse estos aspectos. Entre otras publicaciones: "Ley alemana de mayorazgos familiares", *Estudios* n° 6. Madrid, 1944. "La colonización del delta del Missisipi", *Estudios* n° 9, Madrid, 1945. Martínez Borque A. "La colonización de los regadíos del Oeste de los Estados Unidos", *Estudios* n° 11, Madrid, 1948. Grande Covian, M. "Rescate de terrenos marinos en Holanda", *Estudios* n° 22, Madrid, 1952. Bandini, M. "La Bonifica integrale en Italia. La reforma del agro en Italia", *Estudios* n° 24, Madrid, 1952.

<sup>6</sup> Barciela López, C. y López Ortiz, I. "El fracaso de la política agraria del primer franquismo, 1939-1959. Veinte años perdidos para la agricultura española". En Barciela López, C. (Editor). *Autarquía y mercado negro. El fracaso de la política agraria del primer franquismo, 1939-1959*. Crítica, Barcelona, 2003, p. 84.

<sup>7</sup> Así el 25 de noviembre de 1940, se habían producido las primeras declaraciones de Zonas de interés nacional a favor de los Canales de Aragón y Cataluña, margen izquierda del Genil y primer tramo del Canal de Montijo. En 1950, ya se habían aprobado los Planes Generales de las zonas de Viar y de Montijo. *Vid*: De Montero, F. "Ante todo la colonización de nuestras zonas regables". *Colonización*, n° 11, agosto 1950, pp. 2-4.

<sup>8</sup> Barciela López, C. y López Ortiz, I. *Op. cit.*, p. 82.

<sup>9</sup> "El Ministro de Obras Públicas" *ABC*, 20 de noviembre de 1951.

<sup>10</sup> Con anterioridad en 1948, se presenta el Plan General para la Ordenación Económico-Social de Badajoz, promovido desde la Secretaría de la Junta Provincial de Ordenación Económico-Social.

<sup>11</sup> Se va a colonizar la cuenca del Guadiana. *Lanza*, 21 de septiembre de 1951.

<sup>12</sup> *El Plan de Badajoz*. Secretaría Gestora del Plan de Badajoz, Madrid 1958, p. 194.

<sup>13</sup> Barciela López, C. y López Ortiz, I. *Op. cit.*, p. 83.

<sup>14</sup> De Montero, F. "Ante todo la colonización de nuestras zonas regables". *Colonización*, n° 11, agosto 1950.

<sup>15</sup> La mencionada Orden reconoce: "Por el Ministerio de Obras Públicas se llevan muy adelantadas las obras de construcción de la presa de embalse de Cijara y prácticamente están terminadas las de la presa de derivación de Montijo, primer tramo del canal de la misma denominación y redes de acequias y desagües correspondientes a unas 3.000 ha y por el Ministerio de Agricultura se han construido las obras complementarias de puesta en riego y colonización de esta última superficie, los nuevos pueblos de Guadiana del Caudillo y Valdelacalzada, y el centro de capacitación de colonos en la finca La Orden. Ambos ministerios se ocupan en desarrollar el Plan Coordinado de Obras de la zona dominada por el primer tramo del canal de Montijo, con superficie útil de riego de 14.768 ha, que fue aprobado por Orden conjunta de dichos departamentos en fecha 8 de septiembre de 1950". *BOE* n° 258, 15 de septiembre de 1951, p. 4.276.

<sup>16</sup> Moya, C. *El poder económico en España (1939-1970). Un análisis sociológico*. Madrid, Tucur de ediciones, 1975, p. 208. También puede seguirse el papel del INI en Comín, F. y Martín Aceña, La política autárquica y el INI, en *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1939-1957*. Crítica, Barcelona, 2003, pp. 23-46.

<sup>17</sup> Situación que se amplía, finalmente, con la Ley 54/1968 de Ordenación rural, emanada ya desde la perspectiva del Plan de Desarrollo Económico y Social de 1963.

<sup>18</sup> Calzada Pérez, M. *Itinerarios de arquitectura 3. Pueblos de colonización I. Guadalquivir y cuenca mediterránea sur*. Fundación de Arquitectura contemporánea Córdoba, 2006.

<sup>19</sup> García Delgado, J.L. "La noche española. La economía durante el franquismo". *El País Educación*, 19 noviembre 1985.

<sup>20</sup> "Orientaciones de las diferentes actividades económicas del país". *Lanza*, 16 de marzo, 1957.

<sup>21</sup> Así Planell, Ministro de Industria, ya enunciaba las bases de la futura acción industrial, en la inauguración de la Exposición Nacional Sidero-Metalúrgica. *Lanza*, 2 de abril de 1957. De igual forma que días más tarde Arrese, Ministro de Vivienda, proponía el freno al crecimiento urbano y la industrialización de los pueblos. *Lanza*, 6 de abril de 1957. Y, finalmente Suanzes, presidente del INI, fijaba el horizonte del cambio industrial. Nuestra economía experimentará un radical avance en un plazo de cinco o diez años. *Lanza*, 25 de abril de 1957.

<sup>22</sup> Por Decreto del 8 de mayo de 1961, se modifica el nombre de la Comisión de Dirección de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación, que se simplifica y pasa a llamarse, escuetamente, Comisión de Dirección de Planes de las Grandes Zonas Regables. Casi en una vuelta de tuerca, para volver a visualizar la denominación de 1939.

<sup>23</sup> Moya, C. *El poder económico en España (1939-1970). Un análisis sociológico*. *Op. Cit.*, p. 144.

<sup>24</sup> Ley de 7 de abril de 1952 sobre el Plan de obras, colonización, industrialización y electrificación de la provincia de Badajoz. *BOE* n° 99, 8 de abril 1952, pp. 1587-1590.

<sup>25</sup> Barciela López, C. y López Ortiz, I. *Op. cit.*, p. 83.

<sup>26</sup> Ley de 7 de abril de 1952. *Op. Cit.*

<sup>27</sup> En la exposición de motivos de la Ley del Plan de Jaén se puede leer: "El ferviente deseo del gobierno de solucionar, en lo posible, mediante el aumento de la riqueza nacional, los problemas sociales planteados en España, cristalizó, entre otros acuerdos e iniciativas, en la Ley de siete de abril de mil novecientos cincuenta y uno, aprobatoria del Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Badajoz. Pero hay también otra provincia española, la de Jaén, que no obstante las riquezas naturales que contiene presenta un nivel de vida susceptible de elevación y un paro obrero estacional, que deben ser remediados por el mismo procedimiento de revalorización y puesta en marcha de sus posibilidades económicas [...]". *BOE* n° 199, 18 julio de 1953.

<sup>28</sup> Barciela López, C. y López Ortiz, I. *Op. cit.*, p. 83.

<sup>29</sup> *Memoria. Octubre 1939- Diciembre 1965*, Instituto Nacional de Colonización. *Op. cit.*, p. 92.

<sup>30</sup> *El Plan de Badajoz*, Secretaría Gestora del Plan Badajoz, Instituto Nacional de Industria, Madrid, 1964.

<sup>31</sup> *Zonas regables de Badajoz*, Instituto Nacional de Colonización, Madrid, 1969. *Memoria. Octubre 1939-Diciembre 1965*, Instituto Nacional de Colonización, *Op. cit.*

<sup>32</sup> *El Plan de Badajoz*, Secretaría Gestora del Plan Badajoz, Instituto Nacional de Industria. *Op. Cit.*

<sup>33</sup> *Vid.* Nota 10.

<sup>34</sup> Las declaraciones de López Rodó al diario *La Vanguardia*, del 22 de junio de 1962, no dejan lugar a dudas de los nuevos principios rectores de la planificación económica. "La gran batalla del momento presente ha de ser bajar los costes mediante un reajuste y modernización de los procesos productivos. Para alcanzar un elevado ritmo de crecimiento habrá que invertir mejor abandonando actividades marginales de baja productividad [...]". "Existe una importante reserva de capital humano con posibilidades de aumentar la población activa y de transferir mano de obra de la agricultura a la industria y los servicios, con notable mejora de sus condiciones de vida". *Cit.* en "El Plan de Desarrollo Económico aumentará el nivel de vida de los españoles", *Lanza*, 22 de junio de 1962.