



asociación
castellano-leonesa
de ciencia regional

ECONOMÍA REGIONAL EN TIEMPOS DE CRISIS



IX Jornadas Castellano-Leonesas de Ciencia Regional

DEL MODELO DEL PLAN BADAJOZ A LA DECLARACIÓN DE GREDOS. DOS MODELOS DE DESARROLLO RURAL.

FROM THE BADAJOZ PLAN MODEL TO THE GREDOS DECLARATION. TWO MODELS OF RURAL DEVELOPMENT

JUAN JACOBO NÚÑEZ MARTINEZ

UNED/ Departamento de organización de Empresa

jnunez@cee.uned.es

MARÍA ROMERO CUADRADO

UNED/ Departamento de organización de Empresa

mromero@cee.uned.es

LUIS ROMERO CUADRADO

UNED/ ETSII

RESÚMEN

El problema de la despoblación derivado de la falta de oportunidades económicas ha sido una constante en la España rural desde mediados del siglo XX. En este sentido, el plan Badajoz (1952) fue considerado como el primer ensayo español de planificación regional a través de la transformación de campos de secano a regadío y su posterior colonización con la creación de pueblos que permitieran un desarrollo económico de la zona.

Transcurridos 67 años de la realización del plan, la despoblación en Extremadura ha seguido persistiendo e incluso se ha agravado en la última década pese al incremento poblacional en España. Entre las diferentes alternativas existentes, la declaración de Gredos (2019) pretende nuevamente la involucración de las diferentes administraciones públicas, tanto nacionales como supranacionales, al objeto de promover unas condiciones favorables que permitan el progreso social y económico de las diferentes regiones españolas, evitando no solamente la despoblación de las zonas rurales, sino también una distribución de la renta regional y personal más equitativa que la actualmente existente entre el campo y la ciudad.

Si bien en la actualidad, la estructura socioeconómica del país es sustancialmente distinta a la que originó el plan Badajoz y por tanto las estrategias a seguir son radicalmente opuestas, los objetivos perseguidos siguen siendo los mismos, así como la necesidad de coordinar unas políticas públicas encaminadas al logro de dicho fin.

El objetivo de esta investigación será comparar ambos planes, analizando los errores cometidos en el plan Badajoz y su posible traslación a las nuevas estrategias de desarrollo desde una perspectiva de la planificación estratégica.

Palabras clave: repoblación, inversión, Administración pública

Área temática: Sector Público y política Regional y urbana

ABSTRACT

The problem of depopulation derived from the lack of economic opportunities has been a constant in rural Spain since the mid-twentieth century. In this sense, the Badajoz Plan (1952) was considered the first Spanish attempt at regional planning through the transformation of dry land into irrigated land and its subsequent colonization with the creation of villages that would allow economic development in the area.

67 years after the implementation of the plan, depopulation in Extremadura has continued to persist and has even worsened in the last decade despite the population increase in Spain. Among the different existing alternatives, the Gredos declaration (2019) once again seeks the involvement of the different public administrations, both national and supranational, in order to promote favorable conditions that allow the social and economic progress of the different Spanish regions, avoiding not only the depopulation of rural areas, but also a more equitable distribution of regional and personal income than that currently existing between the countryside and the city.

Although the socioeconomic structure of the country today is substantially different from the one that originated the Badajoz plan and therefore the strategies to be followed are radically opposed, the objectives pursued are still the same, as well as the need to coordinate public policies aimed at achieving this goal.

The objective of this research will therefore be to compare both plans, as well as to indicate the mistakes that were made in the Badajoz plan and their possible translation to the new development strategies from a strategic planning perspective.

Key Words: depopulation, investment, Public administration

Thematic Area: public sector and regional and urban policy

1. INTRODUCCIÓN.

La despoblación rural en España fue relativamente tardía en comparación con otros países europeos dado que no fue hasta la década de los 80 del siglo XIX, como consecuencia del estallido de la crisis económica de 1867 y un periodo de malas cosechas, cuando comenzó un proceso de emigración hacia terceros países (Edorzi y Mikarena, 1996). No obstante, las secuelas derivadas de la Guerra Civil produjo una paralización de este proceso migratorio de tal forma que en 1940 más de un 50% de la población activa trabajaba en el campo (Paniagua: 2015,145), dado que la escasez de alimentos en las ciudades y la destrucción de gran parte de la industria hacía económicamente más viable la vida en los pueblos. Por lo que no será hasta la década de los 50 del siglo XX cuando se produzca el denominado éxodo rural, consecuencia tanto del proceso de modernización agrícola que originó un excedente de mano de obra (Simpson, 1995), como por el proceso de reindustrialización del país, especialmente durante el periodo comprendido entre 1960-1973, donde 4 millones de agricultores se vieron obligados a desplazarse hacia las zonas más industrializadas, principalmente Madrid, Cataluña y el País Vasco.

Es unánime la opinión de los autores al indicar que fue la falta de recursos y de trabajo en las zonas rurales el elemento generador de la emigración, señalando Rodríguez (2002:236) como principales causas: 1) las diferencias salariales, 2) las oportunidades de empleo y 3) los costes de desplazamiento e inmersión de migración.

La llegada de la democracia no detuvo el flujo migratorio en las pequeñas poblaciones, aunque si bien los aspectos de índole económico no fueron el principal factor de emigración, siguieron existiendo otras variables que condicionaron el abandono del medio rural, tales como: 1) el crecimiento del sector terciario frente al industrial que conllevó la necesidad de instalarse en poblaciones demográficamente estables a fin de obtener una mejor viabilidad económica (Saco, 2007); 2) un mayor acceso a la educación superior supuso que los licenciados buscaran una ocupación en relación a su nivel formativo lejos de sus localidades de origen (Pérez, 2001); 3) el modelo de vida urbano, difundido a través de los medios de comunicación, así como la aparición de nuevas tendencias que atrajo a muchos jóvenes rurales a buscar nuevas experiencias urbanas; 4) los nuevos procesos de mecanización en la agricultura no precisaban de un mantenimiento del modelo de población preindustrial, permitiendo a los agricultores no tener que residir junto a sus explotaciones (Delgado, 2018); aunque tal y como indica Lundholm (2007) la vivienda, la familia, el ocio u otras causas también pueden ser dependientes de las oportunidades de empleo.

Los problemas económicos derivados de la crisis del petróleo, así como el proceso de reconversión industrial iniciado en la década de los 80 del siglo XX, centraron los esfuerzos de las administraciones públicas en el ámbito urbano olvidándose de las áreas rurales que no fueron tomados en consideración hasta finales de los ochenta (Alario y Morales, 2020), pese a que ya en la década de los 70 surgió el concepto de desarrollo rural integrador a efectos de contrarrestar los efectos negativos que comenzaban a ser evidentes.

No será hasta la incorporación de España a la entonces Comunidad Económica Europea a través de la Política Agraria Común (PAC), centrada en un principio en el sector agrario, cuando se comience una nueva etapa de protección al ámbito rural a través de la regulación de los mercados agrarios y la protección de los agricultores. De esta forma en la década de los 90 del siglo XX se comenzará a prestar apoyo al medio rural y al mantenimiento de su población poniendo en marcha los programas de desarrollo rural LEADER I y PRODER I al objeto de potenciar una diversidad productiva que permitiera el mantenimiento poblacional y el impulso de nuevas actividades económicas. En este sentido, la reforma intermedia de la PAC en 2003 reforzó estos discursos de desarrollo rural con una mayor provisión de fondos presupuestarios y la puesta en marcha del Reglamento FEDER en un intento de reconciliar los intereses agrarios y territoriales (García y Pérez, 2010). En el mismo sentido, la reforma de la PAC de 2013 proporcionó un mayor énfasis hacia los servicios medioambientales que al sector agrario a través de una reformulación del desarrollo territorial equilibrado (Colino y Martínez, 2015).

La actual concienciación sobre el cambio climático, la necesidad de impulsar el desarrollo sostenible y un mayor peso de programas políticos centrados en los problemas de despoblación, han despertado un renovado interés por la materia produciéndose diferentes ponencias¹ y comisiones² en el Senado al objeto atajar el problema de la despoblación, que finalmente culminaron con la creación en el año 2019 del Ministerio para la Transformación Ecológica y el Reto Demográfico, con un total de 130 medidas que pretenden impulsar la vertebración territorial a fin de evitar la despoblación de las zonas rurales,

1 Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España” constituida por el Senado en 2015.

2 Comisión de Entidades Locales o la constitución en 2017 del “Comisionado frente al reto demográfico”. “Comisión de Despoblación de la Federación Española de Municipios”. “Foro Nacional de Despoblación”. Foro Nacional de Despoblación de 2018.

evidenciando la importancia existente tanto por parte de las instituciones nacionales como supranacionales sobre la despoblación rural.

No obstante y a pesar de los evidentes éxitos alcanzados por los diferentes programas de actuación, en especial el programa Leader, no se ha conseguido solucionar el problema de la despoblación de una manera realista (Esparcia, Noguera y otros, 2000), dado que la pérdida de población no solamente no ha sido frenada, sino que se ha incrementado pese a la voluntad política (Miranda y otros 2019), siendo actualmente España el país más despoblado del sur de la Unión Europea en el ámbito rural, pues representando el 85% de su territorio apenas reside el 20% de su población, donde más de la mitad de sus 8.100 municipios se encuentran en riesgo de extinción a medio o largo plazo al disponer de menos de 1.000 habitantes (FEMP,2017). Según indicaba la encuesta del INE de 2016 existían 14 provincias donde más del 80% de sus municipios no superaban los mil habitantes y 1.286 pequeñas localidades con menos de cien vecinos censados. Un caso especialmente dramático sería la Comunidad de Castilla León, la más extensa de España, donde en los últimos 50 años los municipios de menos de 2.000 habitantes han reducido su población en más de un 58% (Domínguez, 2019).

Si bien la dinámica regresiva no ha cesado, gran parte del problema de la despoblación derivaría de los efectos provocados por las migraciones previas a la década de los 70 del siglo XX, puesto que la edad media de los emigrantes oscilaba entre los 20 y 24 años, reduciéndose el grupo genésico de población para un futuro al impedir la expansión del baby boom en sus localidades de origen (Camarero y Sampedro, 2019:63). De esta forma se ha producido un envejecimiento poblacional con un desequilibrio extremo entre personas mayores y jóvenes, donde la edad media de los municipios rurales es inversamente proporcional a su número de habitantes, con una media de edad de 58.2 años, en aquellas poblaciones inferiores al centenar de residentes y menos de 5 hab/km², llevado a un crecimiento vegetativo negativo (Delgado,2018).

Ni siquiera la llegada de población migrante a España a partir de la segunda mitad de los años 90 permitió una repoblación en los pequeños municipios pese a las diferentes iniciativas propuestas por la Asociación Española de Municipios contra la Despoblación al objeto de la atracción de población extranjera en el ámbito rural. En este sentido, diferentes estudios indican que si bien se ha producido un incremento poblacional en pequeños municipios, éstos se concentrarían en áreas periurbanas o enclaves turísticos (Bayona y Gil, 2013), dado que el desplazamiento a zonas rurales para la realización de labores agrícolas sería únicamente un primer paso hacia la obtención de mejores empleos en otros entornos al seguir el mismo patrón de comportamiento que los autóctonos (Camarero y otros, 2013).

Tal y como se ha expuesto anteriormente, ni la acción de las entidades supranacionales, ni la llegada de población emigrante han podido solucionar el problema de la despoblación. No obstante consideramos que una importante inversión de las entidades públicas, en una primera fase, sí podría frenar tanto el éxodo rural como atraer nueva población. Para sostener esta afirmación analizamos la evolución de los datos poblacionales derivados de la realización del plan Badajoz, así como las medidas que se adoptaron; ya que si bien el objetivo inicial del plan no fue la repoblación sino una mejora de las condiciones económicas a través de la reconversión de tierras de secano en regadío, también incluyó entre sus objetivos la repoblación de las zonas modificadas por medio de la creación de colonias. Obviamente el plan Badajoz debe ser situado en su contexto histórico y por tanto las medidas adoptadas carecerían de sentido en la actualidad, no obstante pueden servir como ejemplo cuando una inversión pública es dirigida para solucionar un problema en concreto, dado que en la actualidad una de las mayores críticas que se realizan respecto a la repoblación se centraría en la gestión del propio gobierno al no contar con un plan específico para potenciar el desarrollo de las áreas rurales (del Molino, 2016).

Por este motivo, analizaremos en primer lugar las repercusiones del plan Badajoz desde la perspectiva de la repoblación, para posteriormente examinar la iniciativa presentada en la declaración de Gredos, dado que propone la realización de un plan nacional que active la repoblación de las zonas interiores donde la intervención pública y la iniciativa privada, al igual que ocurrió con el Plan Badajoz, sean los motores de desarrollo que permitan tanto retener a la población como atraer a nuevos emprendedores.

2. EL PLAN BADAJOZ.

El Plan Badajoz ha sido ensalzado por unos y vilipendiado por otros, pero escasamente estudiado con objetividad (Marín Lobo, 2000); en todo caso es considerado como el primer ensayo español de planificación regional motivado por la necesidad de solucionar la deficiencia estructural de una provincia caracterizada, a mediados del siglo XX, por una renta per cápita inferior a la media nacional como consecuencia de una economía de subsistencia centrada en actividades de secano que hacía imposible elevar el nivel de vida de sus habitantes, así como un claro predominio de latifundios, malas comunicaciones y escaso desarrollo industrial.

Ramiro Campos Nordam (1954) realizó un diagnóstico de la problemática socioeconómica de Badajoz, antes de la puesta en marcha del plan, en los siguientes términos:

- 1) Exceso de población dada su estructura económica, provocando que un 31% de los agricultores se encuentren desocupados de manera casi permanente.
- 2) Más del 45% de la población se encuentra en situación económicamente incierta e inestable al no conocer su futuro inmediato, dado el grado de absentismo de los terratenientes que únicamente buscan el mantenimiento del tamaño de las explotaciones con una escasa variación de los cultivos.
- 3) Casi el 80% de la población percibe ingresos anuales inferiores a la media nacional y donde 260.000 habitantes tendrían unos ingresos prácticamente nulos.
- 4) Nivel cultural excesivamente bajo, puesto que el 29.38% de la población agrícola mayor de 10 años es analfabeta y donde en el caso de las mujeres dicho coeficiente alcanzaría el 34.64%.

Ante el contexto histórico existente el modelo ideológico utilizado para el desarrollo del plan se centró en la soberanía del campesinado frente al industrialismo agrario, por lo que la solución aplicada supuso la colonización como instrumento para disminuir la presión social a través de la creación de tierras de regadío, así como la concesión de microcréditos blandos para tierras y herramientas de trabajo que permitieran labrar a los campesinos sus propias haciendas evitando el paro crónico y elevando su nivel de vida. De esta forma, en 1939 se creó el Instituto Nacional de Colonización para el desarrollo de la provincia, promulgándose el 27 de abril de 1952 la Ley del Plan de Colonización, Industrialización y Electrificación de la Provincia de Badajoz con los siguientes objetivos:

- a) Regularización del caudal del río Guadiana a través de la construcción de cinco presas que pudieran transformar las tierras de secano en regadío en las vegas del río.
- c) Colonización de la zona transformada en regadío por medio del asentamiento de colonos en los poblados creados a tal fin.
- d) Repoblación forestal con preferencia en las cuencas de recepción de los embalses.
- e) Adaptación de la red de comunicaciones ante las previsibles necesidades de transporte derivadas de las mejoras llevadas a cabo.
- e) Industrialización de los productos de nuevos regadíos y de los recursos naturales de la provincia.
- g) Electrificación de la provincia.

2.1 DESARROLLO DEL PLAN EN REFERENCIA A LA REPOBLACIÓN.

En un principio el plan tendría una duración de 14 años (de 1952 a 1963), pero la falta de liquidez del Estado causó el incumplimiento de los plazos obligando a incurrir en sucesivas prórrogas que condujeron a su finalización con 12 años de retraso, por lo que finalmente el plan fue dividido en tres etapas: un primer plan de desarrollo de 1952 a 1963, un segundo plan de 1964 a 1967 y un tercer plan que finalizaría en el año 1975.

El resultado final supuso la transformación de entre 135.000 a 140.000 hectáreas de regadío con un coste de 5.375 millones de pesetas, equivalente a 1.200 millones de euros actuales, ya que obligó a una inversión de 10 millones de pesetas por cada kilómetro cuadrado modificado (Martín Lobo, 2000).

Según indicaba la ley de repoblación del 21 de mayo de 1949, se produciría una redistribución de la propiedad mediante el establecimiento de nuevos cultivadores con diferentes opciones: 1) huertos familiares, 2) unidades de explotación de tipo medio con un máximo de 18 hectáreas y 3) unidades superiores con una superficie no superior a 125 hectáreas. Todo ello bajo un periodo de tutela de 5 años antes de poder acceder a la propiedad de los terrenos previo pago por parte del agricultor.

Durante el I plan se construyeron un total de 25 nuevos poblados (12 en vegas Bajas, 5 en pequeños regadíos y 8 en las Vegas altas) con 5.296 viviendas y la instalación de 3.473 colonos y 681 obreros agrícolas.

Durante el II plan se crearon 12 nuevos poblados construyéndose 1.872 viviendas e instalándose un total de 517 colonos con parcela de patrimonio familiar y 303 obreros agrícolas.

El propósito del III plan se centró, en mayor medida, en la búsqueda de una solución al desequilibrio productivo.

Esto supuso que con la finalización del segundo plan en 1967 los poblados creados fueran un total de 37, con un total de 7.168 viviendas construidas y 4.260 colonos instalados, así como 984 obreros agrícolas.

El propósito del III plan de desarrollo se centró en mayor medida en la búsqueda de una solución al desequilibrio productivo.

TABLA I. NÚMERO DE COLONOS INSTALADOS EN LOS DISTINTOS NÚCLEOS EN 1972

MUNICIPIO	NÚCLEO	1972
ACEDERA	Los Guadalperales	223
BADAJOZ	Alcazaba	69
	Badajoz (Gévora del Caudillo)	23
	Badajoz (Balboa)	4
	Balboa	69
	Gévora del Caudillo	105
	Guadiana del Caudillo	277
	Novelda del Guadiana	118
	Sagrajas	72
	Villafranco del Guadiana	89
	Valdebotoa	92
DON BENITO	Conquista del Guadiana	-
	Gargaligas	117
	Hernán Cortés	115
	Ruecas	50
	Torviscal (El) y Zurbarán	300
	Valdehornillos	107
	Vivares	126
GARROVILLA (LA)	La Garrovilla	33
GUAREÑA	Torrefresneda	45
JEREZ DE LOS CABALLEROS	La Bazana	84
	Brovales	64
	Valuengo	79
LOBÓN	Lobón	4
	Guadajira	81
MEDELLÍN	Yelbes	59
MÉRIDA	Mérida	34
MONTIJO	Barbaño y Lácara	64
	Montijo	23
	Sector e-1	137
NAVALVILLAR DE PELA	Vegas Altas y Obando	164
OLIVENZA	San Francisco de Olivenza	69
	San Rafael de Olivenza	41
PUEBLA DE LA CALZADA	Puebla de la Calzada	2

MUNICIPIO	NÚCLEO	1972
PUEBLO NUEVO DEL GUADIANA	Pueblo nuevo del Guadiana	208
SANTA AMALIA	Santa Amalia	7
TALAVERA LA REAL	Aldea del Conde	-
	Talavera la Real	13
TORREMAJOR	Torremayor	42
VILLANUEVA DE LA SERENA	Entrerrios	135
	Valdivia	368
VILLAR DE RENA	Palazuelo	106
	Puebla de Alcollarín	110
ZALAMEA DE LA SERENA	Docenario	35
VALDELACALZADA	Valdelacalzada	472
TOTAL BADAJOZ		4435
CAMPO LUGAR	Pizarro	94
MIAJADAS	Alonso de Ojeda	66
	Casar de Miajadas	58
MADRIGALEJO	Sector XIV	24
	Sector XV	21
TOTAL CÁCERES		263
TOTAL EXTREMADURA	EXTREMADURA	4698

Fuente: Elaboración propia a partir de los planes de explotación de los distintos núcleos.

Según referencias de 1972 si bien la procedencia de los colonos fue mayoritariamente de la propia provincia de Badajoz, también atrajeron renteros de distintos lugares de España e incluso del extranjero con un total de 218 labradores, representando el 5,61% del total (Romero Cuadrado, 2011).

2.2 CONSECUENCIAS DEL PLAN BADAJOZ Y EL PROCESO DE DESPOBLACIÓN EN LA ACTUALIDAD

En el cuadro II se muestran los censos de población de los núcleos creados o asimilados, comparando el momento donde se alcanzó el máximo nivel de actividad poblacional, 1960-1970, con los actuales datos poblacionales de 2018-2020. La evolución del censo nos indicará qué núcleos de población han descendido, se han mantenido estables o se han incrementado.

TABLA II EVOLUCIÓN DE LAS POBLACIONES DEL PLAN BADAJOZ

NÚCLEO	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2018-20
Los Guadalperales	-	3259	1.178	884	874	790	689
Alcazaba	-	588	491	290	261	252	240
Balboa	-	527	1.036	1.011	1.339	483	308
Gévora del Caudillo	-	852	1.526	1.324	1.367	1.511	2.038
Guadiana del Caudillo	-	2.228	1.899	2.250	2.285	2.426	2.518

NÚCLEO	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2018-20
Novelda del Guadiana	-	1.064	928	825	893	925	922
Sagrajas	-	505	589	638	506	571	631
Villafranco del Guadiana	-	625	929	882	1.346	1.346	1.509
Valdebotoa	-	1.065	996	1.030	1.171	995	1.294
Conquista del Guadiana	-	-	5	247	191	184	125
Gargaligas	173	465	935	694	606	524	528
Hernán Cortes	-	-	820	885	888	936	965
Ruecas	-	315	880	896	792	789	705
Torviscal (El)	-	180	466	413	509	543	545
Valdehornillos	-	-	621	791	649	665	627
Vivares	-	-	820	773	661	766	729
Zurbarán	-	-	397	-	-	-	
La Garrovilla	2.429	3.447	2.689	2.560	2.632	2.617	2.357
Torrefresneda	-	-	8	393	383	429	368
La Bazana	-	2.102	1.174	1.030	426	313	348
Brovales	-	1.886	773	642	397	274	253
Valuengo	-	982	594	610	521	436	392
Lobón	1.890	2.369	2.106	1.945	2.095	2.120	2.757
Guadajira	-	556	588	490	570	547	275
Yelbes	-	-	322	474	345	319	330
Mérida	21.248	28.791	36.916	39.973	50.111	50.344	57.797
Barbaño	146	655	574	454	520	527	644
Lácara	-	-	25	206	251	252	897
Montijo	10.756	12.519	11.931	12.464	14.283	14.540	15.614
Madrigalejo	4.704	5.673	3.775	2.969	2.344	2.176	1.712
Obando	47	74	158	277	220	237	205
Vegas Altas	-	234	601	414	380	361	283
San Francisco de Olivenza	-	547	539	434	460	485	462
San Rafael de Olivenza	-	310	304	278	263	243	253
Puebla de la Calzada	6.162	6.513	5.524	5.522	5.528	5.520	5.834

NÚCLEO	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2018-20
Pueblonuevo del Guadiana	-	1.755	2.002	1.804	1.960	1.959	2.033
Santa Amalia	4.234	4.488	3.993	3.740	4.053	4.376	3.552
Aldea del Conde	-	-	-	154	-	-	-
Talavera la Real	4.483	5.663	5.520	4.858	5.166	5.255	5.378
Torremayor	1.193	1.731	1.441	1.040	1.100	1.036	973
Entrerriós	-	695	821	759	795	749	774
Valdivia	-	1.949	2.006	2.071	2.032	1.863	1.738
Zurbarán	-	232	670	861	547	821	868
Palazuelo	49	11	549	630	624	599	487
Puebla de Alcollarín	-	-	692	541	474	487	375
Torviscal (El)	-	159	112	167	-	-	-
Docenario	-	-	211	213	76	53	35
Valdelacalzada	-	2.696	3.158	2.457	2.504	2.572	2.721
Pizarro	-	-	547	513	519	503	382
Alonso de Ojeda	-	-	347	420	417	432	318
Casar de Miajadas	-	-	310	314	491	337	270
TOTAL	57.514	94.776	105.496	105.510	116.825	116.488	125.058

Fuente: elaboración propia de Nomenclatura de Badajoz, censo de población INE, diversos años.

En los núcleos poblacionales creados en la década de 1960, 38 poblaciones donde no existía una población previa, se ha comparado su momento de máxima actividad poblacional, 1960-1970, con el censo actual y observamos que:

2.2.1) Núcleos creados que han disminuido su población.

La población ha descendido en los siguientes municipios: Alcazaba, Balboa, Ruecas, Brovales, Vegas Altas, San Francisco de Olivenza, San Rafael de Olivenza, Aldea del Conde, Puebla de Alcollarín, Docenario, Vuelango, Guadajira, los Gadalperales, Pizarro, la Bazana, Zurbarán, el Torviscal.

En total, 17 núcleos donde se ha producido un descenso de la población significativo a pesar de la colonización.

2.2.2) Núcleos creados que permanecen estables o con ligeras oscilaciones (siempre menor del 15%).

Sería el caso de: Novelda del Guadiana, Sagrajas, Hernan Cortés, Valdehornillos, Vivares, Yelbes, Pueblo nuevo del Guadiana, Entrerriós, Valdivia, Valdelacalzada, Alonso de Ojeda y Casar de Miajadas.

En total, 12 núcleos donde se mantiene el efecto de la actividad colonizadora.

2.2.3) Núcleos creados con población en aumento.

Sería el caso de: Gévora del Caudillo, Villafranco del Gadiana, Valdebotoa, Conquista del Gadiana, El Torviscal, Torrefresneda, Lácara, Zurbarán y Gadiana del Caudillo.

En total, 9 núcleos donde se han potenciado el efecto de la colonización.

Por lo que, obtendríamos los siguientes resultados:

- El 44,7% (17/38) son núcleos con población en descenso.
- El 31,57% (12/38) son núcleos con población estable.
- El 23,68% (9/38) son núcleos con población en aumento.

Esto nos permite afirmar que desde el punto de vista poblacional, el Plan Badajoz ha supuesto el mantenimiento o incremento del factor población en un 55,25. % sobre los núcleos creados, frente a un 44,7 % donde la acción colonizadora ha disminuido o desaparecido con el paso del tiempo.

Si incluimos a aquellas poblaciones previas al Plan Badajoz pero que se acogieron al mismo observaríamos que:

- 18 poblaciones bajan su ratio habitante una vez finalizado el plan.
- 18 poblaciones permanecen estables.
- 14 poblaciones suben.

Que nos indicaría:

- En un 35,29% se ha producido una bajada de población (18/51).
- Un 35,29% son núcleos con población estable (18/51).
- Un 27,45% son núcleos con población en aumento (11/51).

2.3 FINALIZACIÓN DEL PLAN Y FALLOS COMETIDOS.

Los retrasos en la ejecución del plan, el cambio en el modelo productivo y la situación económica del país no permitieron realizar el esfuerzo de inversión inicialmente previsto, por lo que la vigencia del Plan Badajoz finalizó el 31 de diciembre de 1975 con el III plan de desarrollo.

Concretamente los factores que provocaron su finalización fueron los siguientes:

En primer lugar, durante los años de duración del plan se produjo una modificación del modelo agrario hacia la industrialización, provocando una mecanización de la agricultura que hacía inviable su desarrollo dado las dimensiones de las tierras cedidas. Asimismo, la crisis del petróleo supuso un incremento en los precios de producción agrícolas que junto con una caída del consumo de los productos agrarios provocó una disminución de la renta agraria.

En segundo lugar, no se cumplió el objetivo de la industrialización, puesto que si bien se crearon industrias en las primeras fases del proyecto incrementando el valor bruto de la producción industrial en un 50,68% y la contratación de 6.680 obreros en 1970. No se desarrolló la iniciativa privada debido tanto a cierto desinterés por parte de las autoridades, como por la ausencia de un movimiento corporativo que promoviera una industria agroalimentaria avanzada, limitándose a la venta de productos agrícolas pero sin realizar una transformación industrial (Sánchez, 2015). Esta carencia supuso que no se creó un tejido empresarial suficiente para su viabilidad a largo plazo, que junto a la falta de inversión en el desarrolló una red de comunicaciones terrestres impidieron el abaratamiento en la comercialización de productos, aspecto que terminó afectando a los resultados empresariales haciendo desaparecer algunas fábricas y favoreciendo la aparición de otras industrias pero de carácter local.

A pesar que con la realización del plan no se consiguió el despegue económico previsto para las zonas transformadas, ni se evitó que se produjera una emigración de la comunidad, especialmente durante el periodo comprendido entre 1961 a 1970 donde 237.407 pacenses emigraron hacia diferentes zonas industrializadas del país (Rosado, 2007), diferentes autores indican que frenó en gran medida el éxodo rural de la provincia durante las etapas en las que el plan estuvo activo (Sánchez, 2015 y Romero y otros 2011). En este sentido, el Plan Badajoz supuso una mejora notable en las condiciones de vida de los colonos aunque, por sí solo, no pudo solucionar los problemas de atraso económico de la provincia en su conjunto. No obstante aquellas zonas donde se desarrolló el plan se han convertido en la actualidad en las áreas con mayor desarrollo económico de la región (datosmacro, 2021); pues tal como indica José Ignacio Sánchez (2015) los regadíos de Extremadura, ocupando solamente el 6% de la superficie regional, aportan más del 30 % del PIB de la agricultura y el 60 % de la rama agrícola.

3. LA DECLARACIÓN DE GREDOS.

La declaración de Gredos por la innovación y el emprendimiento para la repoblación rural y territorial, firmada el 16 de enero de 2019, pretende ser el germen de un pacto de Estado que busque diferentes soluciones al reto demográfico a través de la involucración de instituciones tanto públicas como entidades privadas al objeto de alumbrar diferentes soluciones que permitan la repoblación rural y territorial.

Esta iniciativa abordaría el problema de la despoblación señalando aquellos aspectos que se consideran esenciales para la repoblación y donde se hace necesaria la intervención de la administración pública, en sus diferentes niveles, al objeto de obtener: 1) la conectividad territorial, 2) una adecuada infraestructura de transportes, 3) una simplificación normativa y administrativa y 4) la creación de un plan estratégico específico para cada lugar con un cuadro de mando integral que permita al sector privado desarrollarse en todas las vertientes, esencialmente a través del emprendimiento en el campo de las nuevas tecnologías.

Lo interesante de la declaración de Gredos es que analiza la situación rural desde una perspectiva eminentemente actual, planteando soluciones e iniciativas que pueden ser viables para la repoblación de los pueblos, tal y como se demostró con el proyecto de Villahoz y la instalación de nueva población a través del desarrollo de las Startup village.

Si en el plan Badajoz la intervención del Estado fue realizada desde una perspectiva eminentemente agraria, las medidas de intervención del Estado en la actualidad se orientarían hacia la subsanación de aquellas necesidades que motivan la emigración en las zonas rurales tales como:

- 1) Un rechazo hacia los trabajos del sector primario y secundario que provoca la búsqueda de oportunidades laborales dirigido al sector de servicios urbanos, (Saco ,2010:18).
- 2) La falta de oportunidades laborales.
- 3) Deficiencias de infraestructura o servicios sociales.

Las soluciones aportadas para la resolución del problema de la despoblación serían las siguientes.

3.1 CONECTIVIDAD TECNOLÓGICA.

En la actualidad la agricultura no puede considerarse como un factor para el asentamiento poblacional, puesto que los bajos precios en origen y la poca rentabilidad existente hacen del sector primario una opción poco atractiva para la instalación de población en las zonas rurales. Sirva como ejemplo que el 90% de los temporeros de origen emigrante abandonan la zona agraria una vez finalizada la cosecha (CCOO, 2011). Por ello una evolución de la economía rural hacia el sector de servicios, en especial sobre aspectos relacionados con la sociedad de la información, podrían posibilitar el desarrollo de nuevas profesiones en el mundo agrario más acordes con la mayor cualificación de la población rural y evitar el abandono de sus localidades. En este sentido, una inversión en comunicación tecnológica sería en la actualidad determinante para hacer frente a la despoblación rural, especialmente en el caso de mujeres jóvenes con cualificación académica, dado que su abandono altera el ciclo reproductor produciéndose una masculinización del mundo rural (Rico, 2003).

De esta forma, el desarrollo de StartUp a través de las smartvillage permitiría fomentar el autoempleo y dar salida a nuevos negocios que eviten el abandono de aquellas personas que no quieren dedicarse a las labores agrícolas. Esta acción podría ser viable puesto que en la actualidad un 72% de la población utiliza internet como canal habitual de compra (ecommerce ,2020); tendencia que podría incrementarse en un futuro tal y como señala la encuesta realizada por CETELEM (2020:11). Asimismo la alternativa del teletrabajo se ha posicionado, debido a la irrupción de la pandemia, como una opción viable frente al trabajo presencial.

Si bien el Ministerio de Asuntos económicos y transformación digital ha realizado un esfuerzo en la conectividad aumentando la cobertura de la velocidad de acceso a internet en este último año, un 13.4% de las zonas rurales no tienen acceso a internet de al menos de 30 Mbps y para la instalación de StarUp es

necesaria la Banda Ancha de Nueva Generación (100 Mbps), que únicamente alcanza al 24% en las localidades de menos de 10.000 habitantes, algo más de 350.000 personas.

3.2 NEORRURAL O NUEVOS COLONOS

El concepto del mundo rural ha pasado en las últimas décadas de ser sinónimo de tosco y atrasado a tener connotaciones positivas asociadas a la calidad (Armas, 2017). Este cambio de mentalidad y el proceso de idealización del mundo rural, en términos de comodidad y tranquilidad, así como un mayor interés por los recursos naturales permitirían disponer de una base social que posibilite la repoblación de diferentes zonas rurales.

Si bien no existe un perfil propio del neorrural como consecuencia tanto de sus características y expectativas, siguiendo a Saco Álvarez (2010) podemos definir tres modelos de neo ruralidad, encontrando en primer lugar a las denominadas emigraciones de retorno, donde los lazos familiares y sociales serían una causa determinante del retorno (Alfonso,2011), pudiendo poner en marcha iniciativas productivas gracias al capital financiero adquirido; en segundo lugar aquellos neo rurales de tipo no económico que optan por el campo como un proyecto de vida alternativo y un gran aprecio al concepto rural clásico (Saco, 2010); en tercer lugar existiría un perfil más per urbanita que busca la calidad de vida que ofrece el campo pero sin renunciar a las comodidades de la ciudad, buscando en los pueblos ventajas competitivas derivadas de la globalización y las nuevas tecnologías para el desarrollo de sus proyectos empresariales o incluso de los propios espacios rurales como oportunidad de negocio.

Si bien la forma de atracción de estos colectivos puede variar en función de sus necesidades, existirían dos factores como elemento de atracción.

En primer lugar, la eliminación de las resistencias derivada de la complejidad social entre las actuaciones de los recién llegados frente a la población autóctona, que puede motivar la aparición de conflictos y la utilización de estereotipos sobre tipos de comportamiento diferenciado. Por lo que se hace imprescindible la creación de alianzas en torno a intereses comunes que pongan en contacto los diferentes grupos sociales aplicando los conceptos de Gobernanza. En este sentido uno de los errores del plan Badajoz fue que el modelo corporativo apenas estaba comenzando e imposibilitó el fortalecimiento de intereses comunes.

En segundo lugar, para la atracción de neo rurales de tipo emprendedor se hace imprescindible la autorización por parte del Estado de ventajas competitivas que hagan atractivo el lugar; tal y como indica la Declaración de Gredos al señalar las siguientes iniciativas sociales:

- a) Bonificación de la cuota de autónomos en función del número de habitantes.
- b) Un IVA reducido para el sector primario
- c) Simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos.

A través de este tipo de medidas se pueden atraer proyectos empresariales, especialmente de emprendedores, que activen la economía permitiendo ciertas economías de escala que posibiliten la posterior instalación de otro tipo de actividad económica y hacer viable la inversión de servicios públicos no esenciales o privados, imprescindibles para el sostenimiento de las poblaciones dada su baja rentabilidad en relación a los costes económicos que suponen cuando no existe población. De esta forma se evitaría el círculo vicioso en el que la caída de los servicios incide en un descenso de la población (Smailes y otros, 2002). En este sentido un fallo del plan Badajoz fue que al no estimularse la iniciativa privada, los efectos beneficiosos de la inversión fueron diluyéndose dado que el sector privado es a largo plazo la única opción que puede evitar los procesos de despoblación.

CONCLUSIONES

Si bien las circunstancias de cada momento histórico difieren en la forma de actuación de la Administración para la resolución un problema, podemos constatar que una fuerte inversión pública puede conseguir la repoblación determinadas zonas geográficas. En la actualidad una inversión en infraestructura tecnológica, como lo fue el regadío en su momento, puede ser un condicionante imprescindible para la repoblación. Asimismo una política de subvenciones, o exenciones fiscales, tal y como ocurrió con las ayudas a los colonos, podría permitir la instalación de nueva población de carácter emprendedor. No obstante, esta inversión puede fracasar si no se estimula a la iniciativa privada, tal y como ocurrió con el Plan Badajoz, que permita la viabilidad de los proyectos poblacionales y la aparición de una masa poblacional que haga viable la instalación de infraestructuras por parte del Estado, máxime en un momento como el actual donde ha

surgido una nueva sensibilización hacia el mundo rural que puede representar una oportunidad única para la puesta en marcha de este tipo de iniciativas.

REFERENCIAS

- Alfonso, A., Díaz-Puente, J., y Gallego, F. (2011). ¿ Por qué se decide no emigrar?. Un estudio de partida para el diseño de programas de desarrollo rural en la provincia de Cuenca. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*,10, 157-181.
- Armas, F., Quintá, X., y Macia, A. (2017). Reflexiones acerca de la delimitación y definición del medio rural. Diseño de un índice de ruralidad para Galicia. *Finisterra LII*,106, 85-101.
- Bayona, J., y Gíl, F. (2013). Is foreign inmigration the solution to rural depopilation?. *Sociología Ruralis*, 1(53), 26-51.
- Camarero, L., y Sampedro, R. (2019). Despoblación y ruralidad transnacional: crisis y arraigo rural en Castilla y León. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1), 59-82.
- Campos Normanr, C. (1954). La problemática económica de Badajoz y su solución. *Información Comercial Española*,247, 601-611.
- CC.OO. (2011). Proyecto TEMIS: Itinerarios integrados de inserción sociolaboral en el sector Agroalimentario,
<http://www.agroalimentaria.ccoo.es/comunes/temp/recursos/21/1123434.pdf>
- Colino Suerias, J., y Martínez Paz, J. (2015). Lecciones de Economía Española. En García. Delgado (Dir), *Lecciones de Economía Española* (pp. 145-161). Thomson Reuters.
- DATOSMACRO. (15 de abril de 2021). *Mercado laboral y renta municipios de Extremadura*. <https://datosmacro.expansion.com/mercado-laboral/renta/espana/municipios/extremadura/badajoz>.
- Declaración de Gredos. (16 de enero de 2019). *Declaración de Gredos*. <https://www.frmpcyl.es/wp-content/uploads/2020/01/Declaracion-de-Gredos.pdf>
- Declaración de Gredos. (4 de abril de 2020). *Declaración de Gredos*. https://www.youtube.com/watch?v=srhfTtU50MI&list=PLr428orqwtPX63UCio8SZ_yzzrWHG6PQw.
- Del Molino, S. (2016). *La España vacía: viaje por un país que nunca fue*. Titivillus.
- Domínguez Álvarez, J.L. (2019). La despoblación en Castilla y León: políticas innovadoras que garanticen el futuro de la juventud en el medio rural. *Cuadernos de Investigación en Juventud* (6), <https://www.cjex.org/wp-pontent/uploads/2021/02/Despoblacio%CC%81n-CyL.pdf>.
- EpDATA. (05 de junio de 2021). *Datos del Teletrabajo en España*.<https://www.epdata.es/datos/teletrabajo-datos-graficos/517#:~:text=Un%20total%20de%203%2C01,evoluci%C3%B3n%20del%20trabajo%20en%20remoto>.
- Erdozain, P., y Mikelarena, F. (1996). Algunas consideraciones acerca de la evolución de la población rural en España en el siglo XIX. *Noticiario de Historia Agraria*,37, 91-118.
- Esparcia, J., Noguera, J., y Pitarch, M. (2000). Leader en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras. *Documents d'Análisi Geogràfica*,37, 95-113.
- Federación Española de Municipios y Provincias. (2017). *Documento de acción. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. FEMP.

- García, Árias, A. I., y Pérez Fra M.M (9). La política agroambiental en el contexto del desarrollo local: la Ribeira Sacra en Galicia, un estudio de caso. *AGER.Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*,9, 63-83.
- Gómez-Limón, J.A., Rodríguez, I., Atance, J., y Rico, M. (2007). Percepción pública del problema de la despoblación del medio rural en Castilla y León. *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*,6, 11-41.
- IABSPAIN. (16 de julio 2021). estudio anual del e-commerce 2020: <https://iabspain.es/estudio/estudio-anual-de-ecommerce-2020/>
- Instituto Nacional de Estadística. (10 de marzo 2020). Datos demográficos en España. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176953&menu=ultiDatos&idp=1254735572981
- Lundholm, E. (2007). *New motives for Migration?. On interregional mobility in the nordic context.* (Tesis Doctoral. Universidad de UMEA). https://www.researchgate.net/publication/267365778_New_Motives_for_Migration_On_Interregional_Mobility_in_the_Nordic_Context/link/552508eb0cf2b123c5176c2f/download
- Martín Lobo, M. (2003). Hace falta muchos estudios de conjunto sobre el Plan Badajoz. *I Congreso Nacional de Desarrollo Rural y Agrario en las Vegas del Guadiana.* Universidad de Extremadura, 306-312.
- Miranda García, M., Gallardo-Cobos, R., y Sánchez-Zamora, R. (2019). La Metodología Leader y la despoblación rural: el caso de la comarca de Sierra Grande-Tierra de Barros (Badajoz). *Economía agraria y recursos naturales*, 19(2), 9-28.
- Paniagua, A. (2015). Visiones en off de la despoblación rural en el franquismo. *AGER. Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*,10, 139-160.
- Pérez Vilariño, J. (2001). Inserción profesional y paro entre los graduados universitarios. El caso de Galicia. En M. A. Durán (Ed), *Estructura y Cambio Social* (pp. 349-368). CIS.
- Rodríguez, J. (2002). las emigraciones interiores en España durante el siglo XIX y XX, una revisión bibliográfica. *AGER. Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*(2), 227-248.
- Romero Cuadrado, L., Romero Cuadrado, M.S, y Núñez Martínez, J.J. (2011). *Aplicación de las técnicas de la formación en la empresa en el sistema agrario español a partir de la segunda mitad del siglo XX. Su influencia en la planificación y desarrollo del Plan Badajoz.* Universitas.
- Rosado, M. C. (2007). Cuantificación de la emigración extremeña desde la posguerra a los comienzos del siglo XXI. *Revista de Estudios Extremeños*, 63(3), 1261-1274. https://www.dip-badajoz.es/cultura/ceex/reex_digital/reex_LXIII/2007/T.%20LXIII%20n.%203%202007%20sept.-dic/RV001313.pdf
- Ruíz Pulpón, A., Serrano de la Cruz Santos-Olmo, M., y Plaza Tabasco, J. (2016). *Treinta años de Política Agraria Común en España Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de la nueva ruralidad.* AGE.
- Saco Álvarez, A. (2007). Terra de Caldelas. En V. R. (coordinador), *Estudio sociológico sobre el territorio rural de Galicia* (págs. 349-368). FOESSA, CARITAS.
- Saco, Álvarez, A. (2016). Desarrollo rural y despoblación en Galicia: escenarios y desarrollos de futuro. *AGER. Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*,9, 11-30.
- Sáez Pérez, L., Ayuda, M. I, y Pinilla, V. (2016). Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política. *AGER. Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 11-41.

- Sánchez Sánchez-Román, J. (2015). El proceso de colonización en Extremadura (1952-1975). *Informe la Agricultura y la Ganadería en Extremadura 2015*. Fundación CB, 225-240.
- Silvestre Rodríguez, J. (2002). Las emigraciones interiores en España durante el siglo XIX y XX. *AGER. Revista ed Estudios sobre despoblación y desarrollo rural*,2, 227-248.
- Simpson, J. (1995). *Spanish agriculture. The long siesta, 1765-1965*. Cambridge University Press.
- Smailes, P., Argent, N., y Griffin, T. (2002). Rural population density: its impact on social and. *Journal of rural studies*,18, 385-404.
- Solana Solana, M. (2006). Nuevas dinámicas migratorias en los espacios rurales: vivienda, cambio social y procesos de elitización. El caso del Empordanet (Gerona). *AGER. Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*,5, 227-248.
- Urrecho, D., y J.M. (2018). Más allá del tópico de la España vaciada: una geografía de la despoblación. En *Informe España 2018. Cátedra José María Martín Patino de Cultura del Encuentro* (pp. 233-294). Universidad de Comillas.