

# El sistema urbano en Extremadura y su influencia en el desarrollo rural

José L. GURRÍA GASCÓN

Doctor en Geografía Profesor del Departamento de Geografía OT, de la Universidad de Extremadura.

**RESUMEN:** La cohesión y los desequilibrios territoriales han sido temas de constante preocupación en el seno de la UE. En este contexto entran a desempeñar un papel fundamental las ciudades, en la concepción de un modelo territorial policéntrico, de complementariedad y de cooperación en red, resultado de los esfuerzos de los Ministros de Ordenación del Territorio a lo largo de la década de los noventa, que culminará en la Estrategia Territorial Europea (ETE). Tanto en España como en la mayor parte de las Comunidades, este documento no tiene un reflejo práctico y real, al menos por el momento. Se analizará el sistema urbano de Extremadura, para lo cual se aplicará un Análisis Multivariante para determinar la estructura y el rango urbano, y una encuesta —igual a la que realizó el profesor Casas Torres en 1967— para delimitar las áreas de influencia y analizar su evolución en el último tercio del siglo XX. Una vez definido el sistema urbano extremeño, se realizará una aproximación a la influencia de estas ciudades en el desarrollo rural y en la estabilización de su población en la última década.

**DESCRIPTORES:** Estructura urbana. Política territorial. Redes urbanas. Sistemas urbanos.

## I. INTRODUCCIÓN: HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

El proceso de concentración y de desarrollo urbano es uno de los fenómenos más relevantes de la sociedad occidental en el último siglo. Los países más atrasados y en vías de desarrollo tampoco han sido ajenos a este fenómeno, más reciente, pero de mayor intensidad.

Paulatinamente, las ciudades han ido centralizando equipamientos, servicios y actividades productivas, inversiones, empleo y rentas, que han supuesto una fuerte atracción para una población que,

secularmente, había residido en los ámbitos rurales con una economía agraria de subsistencia. Se ha desarrollado una sociedad y organización socioeconómica industrial y urbana, con profundos desequilibrios territoriales, especialmente entre los entornos urbanos y los rurales, que se han visto sumidos en el atraso económico y en una creciente despoblación que, en el caso español, se concreta en la década de los sesenta y primera mitad de los setenta, momento en que se vio interrumpida por la crisis económica de 1973. La necesaria reconversión industrial —de principios de los ochenta en España— fue el inicio de la actual sociedad de la información y del conocimiento en una economía cada vez más globalizada,

impulsada por una serie de profundos cambios a nivel económico, tecnológico, sociológico, cultural y ambiental, de los que no participan la mayor parte de los ámbitos rurales, al margen de los nuevos flujos.

La preocupación por los problemas urbanos es ya antigua, como lo demuestra la aparición de Asociaciones y Federaciones a lo largo del siglo XX: la Unión Internacional de Autoridades y Gobiernos Locales (1913), la Federación Mundial de Ciudades Unidas (1957) y de Metrópolis (1984), que se refundirán en el Consejo Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (París, 2004).

La ONU también se muestra sensible a la problemática urbana en el mundo, como se desprende del Programa de Asentamientos Humanos, con la organización de las dos Cumbres sobre el Hábitat (Vancouver, 1976, y Estambul, 1996), de la Declaración de Berlín o Urban 21 y de la Declaración del Milenio (ambos eventos en 2000). En 1988 constituirá el Foro Urbano Mundial, cuya tercera sesión se acaba de celebrar en el mes de junio en Vancouver, y ha organizado las dos Cumbres Mundiales de Ciudades y Autoridades Locales sobre la Sociedad de la Información (Lyon, 2003, y Bilbao, 2005), respondiendo de esta manera a los nuevos desafíos de la sociedad actual.

### 1.1. La política europea: bases para un modelo territorial

La UE, con un cierto retraso, ha ido elaborando Dictámenes y Recomendaciones en una clara toma de conciencia de la importancia y del papel de las ciudades en el desarrollo socioeconómico regional y en la ordenación del territorio. Sin recurrir a los antecedentes más remotos, la UE no adoptará un planteamiento decidido hasta la última década del siglo pasado. En 1997, se celebrará la I Cumbre Europea de Ciudades y Regiones de la Unión Europea (Ámsterdam), aunque hasta 2005 no se celebrará la II en Wrocław (Polonia).

Quizás la referencia más específica y extensa sobre la importancia y el papel de las ciudades se concreta en un documento de la Comisión, “Hacia una política urbana de la UE” (COM(97)197 final), en el que se expresa textualmente que “el punto de partida para

el desarrollo urbano del futuro debe ser el reconocimiento del papel de la ciudad como motor del progreso económico regional, nacional y europeo” y, entre sus objetivos, ya se plantea un sistema urbano policéntrico y equilibrado y la cooperación interurbana frente a la competitividad tradicional (DÍEZ LORENZANA, 2003). Así se recoge también en el primer borrador oficial de la PEOT<sup>1</sup>, en la Reunión de Ministros de Ordenación del Territorio, en Noordwijk (1997). Sus antecedentes inmediatos se encuentran en los Documentos de la Comisión Europa 2000 y Europa 2000+, así como en una preocupación constante que se refleja en los distintos Consejos informales de Ministros de Ordenación del Territorio a lo largo de esta década (Corfú y Leipzig, 1994), hasta culminar en los borradores de la PEOT de Noordwijk (1997), de Glasgow (1998) y, finalmente, en el de Postdam (1999), con la redacción de la Estrategia Territorial Europea (FALUDI, 2003).

La Comisión Europea (1999: art. 65, 21), en este documento sobre la “Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo sostenible del territorio de la UE (ETE)”, incidirá en el desarrollo territorial policéntrico y en unas redes de ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas.

Por su parte, también el Comité de las Regiones publicará un Dictamen sobre esta “Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio” (1999/C93/07), en el que se menciona que los criterios de subvencionabilidad incluyan a las áreas urbanas funcionales en las regiones Objetivo 1 y 2 (C93/41), insistiendo en los mismos planteamientos que la ETE.

En todos estos documentos se sientan las bases para un modelo territorial en la UE, preconizando un sistema policéntrico y más equilibrado de ciudades y redes urbanas como modelo óptimo para el desarrollo, sobre la base de un sistema de ciudades medias y pequeñas, esenciales por otra parte para las zonas rurales. En términos similares se expresaba con anterioridad PRECEDO (1998:

<sup>1</sup> La PEOT o Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio es la traducción española de la Estrategia Territorial Europea (ETE), según la traducción del primer borrador oficial de Noordwijk, 1997. En el texto inicial existía una cierta confusión entre la PEOT y la ETE, indicación que agradezco al evaluador externo que la realizó.

131-40), en relación al policentrismo y a la organización espacial multicéntrica, al afirmar que "... las ciudades medias desarrollan sus funciones dentro del ámbito regional, pero su importancia en la vertebración y equilibrio territorial es básica". Estas ciudades medias y pequeñas deben enlazar lo local con lo global, los ámbitos rurales con los flujos del conocimiento y con las redes que lideran las grandes metrópolis mundiales, conformándose un sistema territorial complementario que va desde la escala mundial a la local. Frente a la competitividad anterior, la complementariedad en red.

Además de contemplar la problemática urbanística a través de URBAN I y URBAN II, en el año 2004 se producen toda una serie de Propuestas del Consejo, del Parlamento y de la Comisión Europea, con temáticas relativas a los Fondos y a las políticas de cohesión, en las que siempre aparecen las referencias a los temas urbanos y a la integración urbano-rural, según se verá en el capítulo 5 sobre la ciudad y su influencia en el desarrollo rural.

En España, aunque la investigación urbana es ya tradicional e importante, no ha tenido una respuesta decidida por parte de las administraciones, si bien, tras el largo periodo de política centralista, las distintas Comunidades se siguen planteando en la actualidad una nueva reorganización y reestructuración de sus áreas funcionales, como medio para conseguir un desarrollo regional más armónico y equilibrado y, en definitiva, un mayor bienestar social, según se indica en el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA), en el que se expresa que es imprescindible "desarrollar las redes de ciudades medias como ámbitos de equilibrio entre los centros regionales y las áreas rurales". Sin embargo, la mayoría de las Comunidades no recogen en su ordenamiento territorial estas recomendaciones y, menos aún, los instrumentos y mecanismos que lo hagan posible.

Se podría mencionar, a nivel nacional, el Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana, elaborado por la Dirección General de Administración Local (2001), que tan sólo se centra en las grandes ciudades y no tiene una metodología clara en cuanto a la delimitación de sus áreas de influencia. No se plantea la importancia de

una red urbana equilibrada y policéntrica para un desarrollo armónico del conjunto nacional.

## 1.2. El sistema urbano en Extremadura: Antecedentes

En el caso de Extremadura, se han acometido toda una serie de Estudios Territoriales desde 1986 hasta la actualidad, pero atendiendo a comarcas naturales u homogéneas y nunca a comarcas funcionales. En 1992, la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente realizó el Estudio Territorial de Extremadura I (inédito), en el que las áreas funcionales y el papel de las ciudades en el desarrollo regional y rural tan sólo aparecen de manera bastante genérica.

Sólo en los inicios de siglo comenzarán a plantearse estos temas en dos trabajos de la Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio: el Estudio Territorial de Extremadura II (2001) y el Sistema de Ciudades en Extremadura (2001).

En el Estudio Territorial de Extremadura II ya se recogen los objetivos europeos del Informe Europa 2000+ y de la PEOT (los dos primeros borradores, 1997 y 1998), mencionándose la necesaria complementariedad y cooperación entre las ciudades y la constitución en redes de las grandes y pequeñas ciudades en las regiones atrasadas y despobladas. Entre las estrategias territoriales planteadas para Extremadura, se habla de un sistema de ciudades para la prestación de servicios y de potenciar los servicios comarcales en las ciudades intermedias, como "punto crítico para las estrategias de equilibrio, desarrollo y bienestar para toda la población" (2001: 108).

A raíz de estas recomendaciones, se redacta el Sistema de Ciudades en Extremadura, en el que se indica que

"... el sistema asume plenamente su función como mecanismo de distribución en el territorio de bienes y servicios" (2001: 35).

y se establece una tipología urbana en función de una clasificación jerárquica en tres niveles básicos. No se hace ninguna referencia al papel de las ciudades en el desarrollo rural y únicamente se indica que

“esta mayor distribución de las funciones urbanas, unido a una mejora de la accesibilidad general, ha propiciado una mayor articulación del territorio regional” (2001: 47).

La clasificación de los centros urbanos se realizó en base a la población, como se verá más adelante, y a un índice sintético de funcionalidad, y la delimitación de las respectivas áreas en función de relaciones de centralidad/dependencia, con resultados dispares, que se complementan —según se dice— con encuestas realizadas en los municipios. En la publicación no aparece esta encuesta ni sus resultados.

Posteriormente, la Ley 15/2001 (BOE n.º 1, de 3 de enero de 2002), “del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura”, se redacta con la finalidad de “satisfacer los objetivos de vertebración territorial, ordenación urbana y cohesión social”, según se establece en la exposición de motivos. Trata, por lo tanto, de crear un sistema integrado de ordenación territorial y urbanística, con los siguientes instrumentos: Directrices de Ordenación del Territorio, Planes Territoriales y Proyectos de Interés Regional. Sin embargo, no contempla el papel de las ciudades en el desarrollo regional y rural. Tan sólo hay una cita en las Directrices de O.T. (2002: 31), entre las que se señala: “la definición del esquema de articulación territorial, identificando sistema de ciudades, comarcas e hitos naturales, ejes relacionales e infraestructuras”.

Poco se ha hecho, al margen de la importante descentralización de equipamientos y servicios, que indudablemente ha tenido un importante papel de redistribución territorial y en el desarrollo rural, pero sin una decidida política de desarrollo urbano-rural.

En cuanto a otros antecedentes, se dispone de la encuesta llevada a cabo por el profesor Casas Torres, en 1967, para la selección de las cabeceras comarcales y sus áreas de influencia, con una respuesta superior al 90% de los municipios de la región.

Y, al margen de algún artículo aislado, únicamente la tesis doctoral de SÁNCHEZ ZABALA (1992), que tuvimos la oportunidad de dirigir. La Tesis, con datos de la segunda mitad de los ochenta, está orientada al estudio del sistema urbano regional, aplicándose un Análisis Factorial en

Componentes Principales para la determinación de los núcleos urbanos y el Modelo de Gravedad para la delimitación de sus respectivas áreas urbanas ante la escasa respuesta de las encuestas enviadas a los Ayuntamientos (11% de los municipios en la provincia de Badajoz).

Se dispone, por tanto, de la Encuesta de 1967, de la tesis doctoral de Sánchez Zabala con datos de mediados de los ochenta y el Sistema de Ciudades en Extremadura, de la Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio, con datos de mediados-finales de los noventa. Tres estudios secuenciados en los últimos treinta años, pero con metodologías totalmente diferentes.

A tenor de todo ello, los objetivos que se plantean en este artículo son, en primer lugar, la adopción de una metodología para el análisis de la estructura urbana; en segundo lugar, la delimitación de las áreas urbanas y su evolución; y, en tercer lugar, una aproximación a la influencia de este sistema urbano en el desarrollo rural y en la estabilización actual de su población. En cuanto al primer objetivo, se adoptará la metodología del Análisis de Componentes Principales, ya aplicada por Sánchez Zabala con buenos resultados, si concebimos la ciudad como un fenómeno complejo, definido por múltiples variables interrelacionadas entre sí por relaciones de causalidad y no sólo en función de su población; para la delimitación de las áreas urbanas, se ha realizado una encuesta a todos los Ayuntamientos, con las mismas preguntas que la encuesta de 1967, a fin de adoptar una misma metodología que permita analizar la evolución de estas áreas en un período suficiente para detectar la dinámica y las transformaciones urbanas; y, en función de ello, sus efectos en las dinámicas rurales, con unos cambios más profundos todavía en los finales del siglo pasado.

Se trata, por lo tanto, de unificar en lo posible una metodología, que permita analizar la evolución del sistema urbano y de ver el grado de integración del sistema de ciudades y de éstas con sus entornos rurales, aspectos fundamentales para comprender las dinámicas urbanas y rurales, y hasta qué punto se adapta este sistema a las concepciones europeas, aspectos que no se han tenido en cuenta anteriormente.

## 2. LA CIUDAD Y LAS ÁREAS URBANAS: DEL SISTEMA JERÁRQUICO TRADICIONAL A UN SISTEMA DE COOPERACIÓN EN RED

Los espacios socioeconómicos son, desde las teorías clásicas, espacios polarizados que se estructuran sobre el sistema urbano. Conjuntamente con el sistema de transportes, la red urbana tiene la capacidad de estructurar y articular el territorio, al mismo tiempo que facilita y explica la localización óptima y la planificación futura de inversiones, empleo, equipamientos y servicios. Ambos sistemas deben de contribuir a la descentralización del desarrollo y a la supresión de los profundos desequilibrios territoriales.

La ciudad se ha convertido a lo largo del siglo XX en el eje de la vida económica y social, no sólo para sus propios habitantes, sino también para los de su entorno rural, en cuanto que centraliza las actividades, el empleo, el comercio y los servicios, básicos para el desarrollo y las exigencias de la sociedad actual. En función de ello, la ciudad se erige en el eje articulador y estructurante del territorio (DOLLFUS, 1976: 381), al definirse como un sistema jerárquico de unidades urbanas, conformadas por una ciudad y su entorno, que tradicionalmente han actuado como auténticas unidades económicas, especializadas y en competencia con otras, en un sistema cada vez más cambiante, que ha generado profundas transformaciones territoriales. En este sentido, GUTIÉRREZ PUEBLA (1984: 7-8 y 55) señala que “la ciudad es el centro neurálgico de su región” y, más adelante, que “el sistema de ciudades es el canal por el que se difunde el desarrollo económico”.

La extensión de cada una de estas comarcas es variable, dependiendo de la atracción que ejerza cada una de las ciudades en un determinado territorio, de su accesibilidad y de la competitividad de otras ciudades localizadas en su entorno. Como indica PONCE HERRERO (2005: 119), refiriéndose al territorio valenciano:

“... elementos que hacen posible la vertebración territorial... concretados en los nodos urbanos, las áreas de influencia, los equipamientos y servicios y las redes de acceso”.

La atracción está en función del rango y tamaño de cada ciudad, que viene definido por el volumen total de sus habitantes, pero sobre todo por su grado de especialización comercial, de los servicios y del empleo que centralice.

La accesibilidad, por su parte, está relacionada con el trazado, el grado de desarrollo y la calidad de las infraestructuras viarias y de los medios de transporte público. La revolución del transporte, otro de los fenómenos más relevantes del siglo XX, ha facilitado las economías de escala, la división del trabajo a escala internacional, la especialización económica y la creciente globalización.

Por ello, es evidente que estas comarcas urbanas, también denominadas funcionales o nodales, no pueden ser autárquicas ni estar aisladas. Si están especializadas, necesitan de las demás, por lo que son necesarios una serie de intercambios o flujos entre todas ellas. Se constituye así una malla urbana en el territorio, jerárquicamente organizada, que articula todo el espacio, siguiendo con la interpretación tradicional. En este sentido, CASAS TORRES (1973: 81) afirma que “la organización espacial de una comarca, una región, un país, un continente... el mundo entero... se hace, en último extremo, por medio de la malla, jerárquicamente constituida y distribuida sobre el terreno, de sus correspondientes ciudades y otros lugares centrales”, puesto que una función de todas las ciudades es “la de enlazar por intermedio suyo a la población de su área de influencia con el resto del mundo”.

Estas comarcas funcionales son profundamente dinámicas e inestables, caracterizándose por su sensibilidad a los cambios y coyunturas sociales, económicas, políticas, etc. Como indica PRECEDO (1988: 100), “cualquier impacto puede transformar positiva o negativamente su rango, haciendo de la jerarquía de los lugares centrales una estructura inestable”. Una descentralización de los servicios sanitarios, docentes o administrativos puede ser suficiente para alterar todo el sistema urbano y de relaciones socioeconómicas en un territorio. En última instancia, meras decisiones humanas, aparentemente intrascendentes, pueden desencadenar profundas transformaciones y desequilibrios en todo el sistema, básicamente por la permanente competencia entre

ciudades vecinas por el control del territorio, de los recursos, de la población y del consumo.

La ciudad coordina y organiza las relaciones económicas de su propio territorio o comarca, integrándose al mismo tiempo en un sistema urbano regional y nacional, en el que realiza una función determinada y en el que ha tenido que competir.

La estructuración funcional supone, por lo tanto, la ordenación y gestión del territorio, de los recursos y de la población en sus múltiples interrelaciones, lo que desembocaría, en última instancia, en el desarrollo regional. Un desarrollo económico sostenible, territorialmente armónico y equilibrado, en el que todos los habitantes tendrían similares oportunidades, evitándose así la despoblación de extensas áreas rurales.

Esta comarcalización funcional únicamente podría conseguirse mediante la descentralización de equipamientos, servicios y, sobre todo, de inversiones productivas, lo que conllevaría una mayor diversificación del empleo y de las rentas a los ámbitos rurales, al mismo tiempo que podría inducir otras sinergias. En estos momentos, el sector agrario es incapaz por sí sólo para impulsar el desarrollo socioeconómico de cualquier área, especialmente en Extremadura, debido a su extensividad y baja productividad. Muchos de nuestros ámbitos rurales no tienen aún más actividad y rentas que las provenientes del sector agrario, que no sólo no es capaz de generar empleo, sino que ha sufrido fuertes excedentes de mano de obra, especialmente a raíz de los negativos efectos de la PAC.

Así pues, el desarrollo socioeconómico de estos territorios rurales pasa necesariamente por la generación y diversificación del empleo y de las rentas fuera del sector agrario. En este sentido se manifiestan la Agenda 2000 o las conclusiones de la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Rural de Salzburgo (MEMO/03/236), al concretar que

“recognising that the development of rural areas can no longer be based on agriculture alone, and that diversification both within and beyond the agricultural sector is indispensable...”.

Esta descentralización supondría, además, el acercamiento de servicios y equipamientos a los ciudadanos, minimizando los costes de tiempo y dinero invertidos en los desplazamientos y, en definitiva,

garantizando un mayor nivel y calidad de vida en estos ámbitos más rurales.

Frente a esta interpretación clásica, más estática y jerarquizada, irá surgiendo a lo largo de los noventa una función más abierta, dinámica e interactiva y el reforzamiento de la ciudad-región, sobre la base de su capacidad para integrarse en redes locales y regionales, en opinión de BELLET & LLOP (2004: 571-3). Siguen indicando que la función esencial de las ciudades es la intermediación con su territorio, con el que mantiene un profundo vínculo y el enlace entre lo local y lo global, “generando un gran movimiento de flujo de personas, bienes e ideas”. Flujos de información y conocimiento y servicios avanzados, conectados mediante las telecomunicaciones a través de una “red de flujos” que, dentro de un modelo jerárquico, se concentran en los grandes centros urbanos (BORJA & CASTELLS, 1988: 35-7). Por debajo de estos centros urbanos de rango mundial, se establece la red de ciudades medias, que tienen por finalidad la intermediación con su entorno, al que difunde el crecimiento y las informaciones e innovaciones recibidas de las ciudades de rango superior, lo que favorece una distribución más equilibrada de la población y de las actividades económicas en el espacio (SALOM, 1995: 53-5).

Es la respuesta a los profundos cambios que se han ido produciendo, a un ritmo cada vez más acelerado, a lo largo de los noventa y principios de este siglo: mejora de las telecomunicaciones, sociedad de la información y del conocimiento, liberalización del mercado y globalización, etc., y, en Europa, el establecimiento del Mercado Único y la ampliación.

Ante el reto de la competitividad, la respuesta más inmediata han sido las redes de cooperación entre ciudades bajo el eslogan de “cooperar para competir todos juntos mejor” (HILDEBRAND, 1999: 795-6), frente al aislamiento y la competencia tradicional entre las ciudades. Sigue afirmando este mismo autor que “la cooperación en forma de red... permite aprovechar complementariedades funcionales... crear y utilizar economías de escala y de aglomeración y generar un valor añadido sinérgico (*sinergetic surplus*), mediante el desarrollo conjunto de infraestructuras (parques empresariales y centros

tecnológicos, plataformas logísticas, gestión telemática, etc.), consolidación de espacios económicos, acceso a los sistemas internacionales de información y su inserción en las grandes redes mundiales”.

La propia Comisión Europea (2005: 32) recomienda que “en las zonas urbanas, el centro de acción debe ser mejorar la competitividad (mediante la integración en agrupaciones y en redes) y lograr un desarrollo más equilibrado entre las ciudades económicamente más fuertes y el resto de la red urbana”. En el mismo sentido se expresa la ETE, al contemplar las redes urbanas como una estrategia de diversificación económica (art. 183: 48), especialmente en lo referente a redes de ciudades pequeñas en zonas rurales, despobladas y con atraso económico, o en zonas transfronterizas (art. 75-76: 22 y art. 99: 27), como única oportunidad para superar las dificultades de desarrollo.

PRECEDO (2003: 26-7) también se expresa en similares términos al hablar de “economías de red”, sobre la base de la cooperación y la complementariedad, lo que da lugar a relaciones sinérgicas y economías de escala. Son los cambios ante los nuevos potenciales de información, conocimiento e innovación. En definitiva, concluye que, “frente a las redes de competitividad..., las redes de complementariedad, formadas por ciudades de diferentes rangos y funciones complementarias dentro de un mismo espacio regional, constituyen un modelo más adecuado a la búsqueda de una corrección de los desequilibrios territoriales, principalmente en las áreas menos desarrolladas... y, en ese modelo urbano, las ciudades medias y pequeñas adquieren un renovado interés”. Son redes territoriales integradas, como respuesta a la globalización, capaces de alcanzar un crecimiento territorial equilibrado por su potencial sinérgico.

Estas redes tienen un carácter más horizontal y, frente a la anterior estructura jerárquica de ciudades aisladas, en estos momentos hay que hablar de jerarquía de redes. Son las redes de flujos frente a las clásicas redes de nodos, en terminología de PRECEDO (2003: 16).

Frente a la competitividad anterior, las redes actuales oponen la cooperación y la colaboración en red, en busca de una

complementariedad y de economías de escala, para aprovechar sus efectos sinérgicos productivos. Esto, a su vez, puede conseguir una mayor estabilidad económica y demográfica, la corrección de los desequilibrios territoriales y un mayor bienestar social al poder hacer frente a infraestructuras y servicios especializados y costosos.

Las redes actuales, siguiendo a Hildenbrand, centran su atención sobre la oferta, mientras que según la teoría clásica las ciudades centran su atención en la demanda de servicios. No obstante, sigue diciendo que se da en Europa en estos momentos una simbiosis entre ambas tendencias, indicando concretamente que “las redes de cooperación entre ciudades no desbancan al sistema de ciudades, el clásico instrumento de la ordenación del territorio, sino como un instrumento de naturaleza diferente lo amplían y completan”, recogiendo una cita de SPANGENBERGER (1996: 317).

En este contexto, las infraestructuras y el sistema de transportes seguirán siendo esenciales, junto a los nuevos sistemas de telecomunicaciones, según indica VÁZQUEZ BARQUERO (2005: 58):

“... el desarrollo de las ciudades y regiones periféricas de la Unión necesita disponer de las infraestructuras de transporte y comunicaciones que faciliten la accesibilidad de las empresas a los mercados”.

La ETE también insiste en este punto, necesario para mejorar las conexiones a nivel internacional y nacional, pero también a escala regional y local (art.79.2: 48). Por su parte, SERRANO (2003) viene a indicar que las áreas urbanas deben apoyarse en el transporte para un desarrollo disperso en su territorio.

### 3. EL SISTEMA URBANO EN EXTREMADURA: ESTRUCTURA Y RANGO URBANO

El territorio se presenta como una síntesis histórica de las múltiples actuaciones territoriales, a veces contrapuestas, que se han ido solapando y superponiendo en el tiempo. De ahí su complejidad actual, las dificultades para desentrañar su estructura y las claves idóneas para su interpretación.

No obstante, muchas de estas acciones no han dejado más que una mera impronta formal, que enmascara la estructura fundamental. Precisamente, por debajo de esa aparente complejidad formal, subyace una estructura básica, que ha permanecido casi invariable desde la configuración territorial romana, con las principales ciudades y vías de comunicación, como los elementos esenciales en la estructuración del territorio.

Pero, si bien no se ha alterado sustancialmente esa estructura básica, sobre ella se ha superpuesto un poblamiento cuyo origen se encuentra en la colonización y repoblación medieval y que también ha pervivido casi invariable durante todos estos siglos. Es así que en la mitad norte de la provincia de Cáceres, como consecuencia de una colonización muy lenta, hay un predominio de núcleos pequeños, próximos entre sí, debido también a los condicionantes naturales de la montaña y de los riberos del Tajo, que obligan a un poblamiento muy disperso por las dificultades de los desplazamientos y la necesaria proximidad a las explotaciones. En cambio, al sur del Guadiana, la topografía llana y una Reconquista muy rápida, con grandes concesiones de tierra a las Órdenes Militares, a la Nobleza y a los Concejos, favorecieron un poblamiento mucho más concentrado, con núcleos más grandes, que tradicionalmente han presentando un mayor dinamismo socioeconómico y una mayor estabilización de la población rural.

Es evidente, pues, que existe una organización territorial y un poblamiento que no se ajustan a la situación actual. En este sentido, se podría concluir que el abandono de los ámbitos rurales, especialmente de los núcleos más pequeños, es una adaptación espontánea a las profundas transformaciones socioeconómicas y tecnológicas que se han producido a lo largo de los siglos, sobre todo en las últimas décadas, y una lógica respuesta de la población ante las exigencias actuales de calidad de vida y bienestar social, que han llevado a la población rural a concentrarse en los núcleos urbanos y en algunas cabeceras comarcales. Pero, a pesar de ello, los núcleos rurales extremeños han conseguido una cierta estabilización desde hace dos décadas y mantener una densidad de población aceptable todavía, en gran

medida por el efecto de una red urbana policéntrica, bien distribuida por la mayor parte del territorio regional.

Después de haber permanecido durante tantos siglos casi inalterable, a partir de mediados del siglo XX se van a producir profundas transformaciones, como consecuencia de una emigración masiva, que afectó —casi sin distinción— a todos los grupos de edad y sexo de la población extremeña y a casi todos los núcleos de población, a excepción de las principales ciudades, que se vieron reforzadas.

Simultáneamente, la población extremeña tendió a concentrarse en las zonas agrarias más productivas, hecho que se acentuó a raíz de su puesta en regadío por parte del INC en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, y de la posterior concentración en estas mismas áreas de las inversiones productivas, de los equipamientos y servicios, del empleo y de las rentas en definitiva. Son los ejes de Coria-Plasencia-Navalmoral, al norte de Cáceres (regadíos del Arrago-Alagón-Ambroz y Tiétar-Campo Arañuelo), y el eje de las Vegas del Guadiana-Tierra de Barros, con Badajoz-Montijo-Mérida-Don Benito-Villanueva, en las Vegas, y Almendralejo-Villafranca-Zafra en Barros. Es así que, en el Sistema de Ciudades de Extremadura (1999: 63), se indica que “la organización y disposición de los elementos constituyentes del sistema urbano están totalmente relacionados con la organización espacial de la base productiva agraria”.

Habría que hacer referencia, igualmente, al papel que ha jugado el sistema de transportes, especialmente la N-630 y la Autovía del Suroeste (Madrid-Lisboa), por su importancia en las comunicaciones, en la generación de actividades y de empleo, y en la estructuración del territorio regional.

En estas áreas más desarrolladas se localizan las principales ciudades de la región y cuentan con densidades de población similares a las medias nacionales (entre 50 y 100 habitantes por km<sup>2</sup>), presentan una estructura de la población más joven y un mayor dinamismo.

Por el contrario, en el resto de la región existen importantes vacíos demográficos (Alcántara-Brozás, Valencia de Alcántara-San Vicente-Alburquerque, la extensa penillanura cacereña y trujillana, los riberos del Tajo, la mayor parte de las áreas de montaña y de la

frontera luso-extremeña, el Este y sur de Badajoz, etc.), con densidades de población inferiores incluso a los 10 habitantes por km<sup>2</sup> en algunas de estas comarcas. Son las áreas más deprimidas, con menor desarrollo socioeconómico y con un comportamiento demográfico regresivo. Son las áreas más periféricas de la región, más alejadas y con menor accesibilidad hasta las principales ciudades, lo que viene a constatar que, efectivamente, existe una clara correlación entre la distancia hasta las ciudades más próximas y el desarrollo socioeconómico, según constata la Comisión Europea en el Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, referido anteriormente.

### 3.1. La estructura urbana

En este apartado, es preciso concretar que no se está haciendo referencia a la estructura territorial, sino al conjunto de variables, normalmente interrelacionadas por razones de causalidad, que definen y caracterizan al sistema urbano y lo tipifican. Se trata de seleccionar las distintas cabeceras comarcales en función de su rango y tamaño.

En este sentido, algunas áreas de Extremadura no presentan problemas de definición, bien por el rango de sus ciudades o bien por su tradición histórica. Pero existen otras áreas con distintos problemas: en unos casos, algunas áreas son bicéfalas o tricéfalas, caso de Castuera-Cabeza del Buey, Jerez-Fregenal, Azuaga-Llerena, San Vicente-Alburquerque-Valencia de Alcántara, etc., y otras son acéfalas, sin ningún núcleo con entidad urbana, como la comarca de Alcántara, la de los Ibores y Villuercas, la Siberia, etc. En ambos casos, estas áreas se localizan en las zonas más periféricas y atrasadas. Por el contrario, en las áreas centrales más dinámicas, hay comarcas policéfalas por la proximidad de algunas ciudades (Badajoz-Mérida-Don Benito-Villanueva y Almendralejo).

En cualquiera de los casos señalados, la definición del rango y tamaño es compleja, lo que obliga a su caracterización y tipificación para la selección de los principales núcleos urbanos o cabeceras. Posteriormente, se procederá a la delimitación de las áreas de influencia de las respectivas cabeceras seleccionadas.

Tradicionalmente, se ha recurrido al volumen de población para establecer la jerarquía urbana y, en numerosas ocasiones, a los límites establecidos por el INE u otros. Sin embargo, aunque el tamaño poblacional es una variable importante en la caracterización urbana, no puede ser exclusiva o definitiva, debido a la diversidad de las estructuras territoriales del poblamiento español, como indica PRECEDO (1988: 103), al expresar que

“... un asentamiento gallego de mil habitantes puede desempeñar la misma función organizadora que un pueblo andaluz superior a los 10.000 habitantes”.

En esta tesis, la mayoría de los autores recurren a otras variables para la determinación de los núcleos urbanos: LÓPEZ TRIGAL (1995: 50-2), para las ciudades del interior peninsular, contempla, junto a la población, la cuota de mercado; PRECEDO (1988: 140-1), tiene en cuenta la funcionalidad a través del comercio, como actividad más característica, los servicios administrativos, las concesiones de transportes públicos, etc.; en el Informe sobre las Grandes Ciudades (2001: 344), también se recomienda la utilización de otros criterios junto al de la población.

En el caso de Extremadura, Arenal-Clave, en el Sistema de Ciudades de Extremadura (2001: 10-11 y 32-5) clasifica inicialmente los asentamientos urbanos en función de su población, pero también en relación a un índice sintético de funcionalidad, que viene determinado por los servicios públicos, los servicios privados y la distribución comercial mayorista, un tanto en la línea establecida por Precedo.

Es evidente, por eso, que el rango urbano se define por un conjunto de variables, básicamente relacionadas con la población, con el comercio y con el resto de los servicios, pero existen otras variables, como la industria, que en otras áreas constituyen la base del desarrollo urbano. Si se tiene en cuenta, además, que en la España interior la base inicial del desarrollo urbano, según se ha indicado, es el sector agrario y que el subsector de la construcción en estos momentos tiene una gran repercusión económica, se podrá concluir que la caracterización y tipificación del rango urbano son sumamente complejas, dado que vienen definidas por múltiples

variables, interrelacionadas entre sí por lazos de causalidad y sometidas a un permanente dinamismo.

Con el fin de descubrir estas interrelaciones causales y cuantificar el grado de definición de cada una de las variables, se ha aplicado un análisis multivariante a una base de datos municipal con unas cien variables, siguiendo la metodología utilizada por SÁNCHEZ ZABALA (1992) para esta misma región. La base de datos contiene las principales variables naturales (altitudes, pendientes, clima, edafología y usos del suelo), todas las variables recogidas por el INE en los Censos Agrarios, en los Censos de Población y en el Crecimiento Natural de la Población desde 1975, las licencias industriales y de servicios (IAE, Cámaras de Comercio e Industria y Junta de Extremadura), equipamientos e infraestructuras (Anuario Estadístico de la Junta de Extremadura y Diputaciones Provinciales), variables relacionadas con el nivel y calidad de vida (indicadores de la Caixa y de Caja España), actividad y paro (Censo de Población de 1991 y de 2001, INEM y SEXPE) y otras variables propias del Área de Geografía Humana de la Universidad de Extremadura (crecimiento natural y saldos migratorios desde 1960 a 1975 y estructura de la población de 1981).

Se ha aplicado concretamente un Análisis de Componentes Principales que, en primer lugar, permite descubrir la estructura urbana y, posteriormente, la tipificación de cada núcleo según su caracterización con relación a esa estructura.

Puesto que las ciudades son las de mayor desarrollo, esta estructura urbana lo es, en definitiva, de desarrollo socioeconómico, por lo que se trataría de un modelo a tener en cuenta de cara al futuro, también para las áreas rurales.

La estructura urbana aparece explicada por dos subestructuras, complementarias entre sí, representadas en los Ejes o Factores 1 y 2 (ver FIG. 1). Entre ambas explicarían el 69,0% de la realidad urbana y del desarrollo socioeconómico regional.

La subestructura representada en el Factor 1 es la de mayor importancia, puesto que explica el 45,0% de esa situación regional.

Este modelo coincide básicamente con el realizado por SÁNCHEZ ZABALA (1992: 154), con pequeñas variaciones, lo que demuestra la estabilidad de la estructura urbana, con

tan sólo algunas variables de coyuntura más dinámicas y cambiantes (saldos migratorios, paro y población).

El mayor desarrollo se explica y se fundamenta, sobre todo, por una estructura económica mixta, diversificada y complementaria entre los tres sectores de actividad. Es, esencialmente, el sector de los servicios y el sector industrial, apoyados sobre el comercio y los transportes, los que explican los mayores índices de desarrollo y de definición urbana, a tenor de los índices que se expresan a continuación:

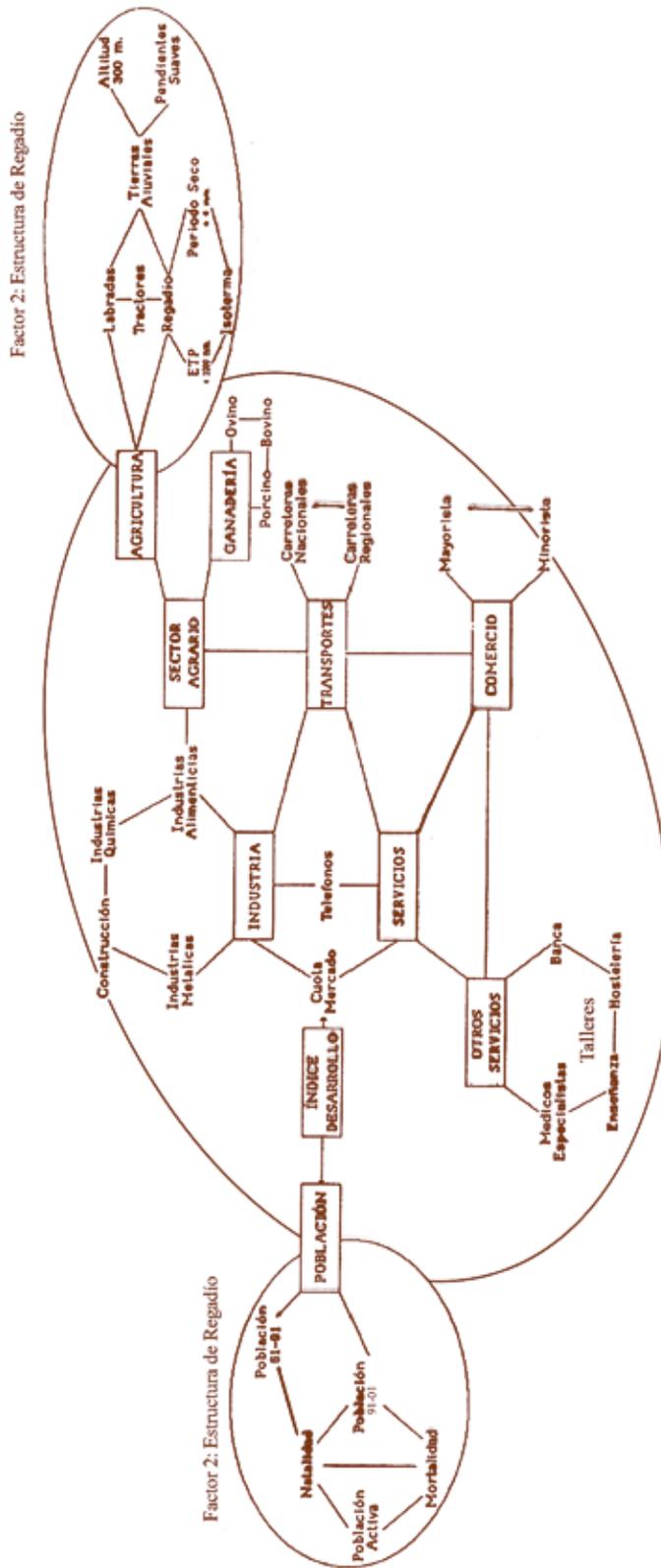
#### Factor 1

- Lic. Enseñanza.....	0,989
- Lic. Transportes.....	0,988
- Lic. Comercio Mayorista.....	0,984
- Lic. Comercio Minorista.....	0,984
- Lic. Hostelería.....	0,982
- Cuota de Mercado.....	0,981
- Ind. Metálicas.....	0,971
- Lic. Construcción.....	0,967
- Banca y Seguros.....	0,951
- Lic. Talleres.....	0,950
- Ind. Químicas.....	0,937
- Ind. Alimentarias.....	0,920
- Carreteras Nacionales.....	0,797
- Superficie Total.....	0,748
- Empresarios Agrarios.....	0,748
- Explotaciones Agrarias.....	0,652
- UGM Bovino.....	0,649
- Carreteras Regionales.....	0,564
- UGM Porcino.....	0,490
- UGM Ovino.....	0,434
- Teléfonos.....	0,424
- Índice de Desarrollo.....	0,388
- Médicos Especialistas.....	0,346

#### Factor 2

- Altitud <300 m.....	0,845
- Isoterma >16°.....	0,775
- ETP >1000 mm.....	0,725
- Tierras Aluviales.....	0,668
- Ind. Desarrollo.....	0,647
- Período Seco >4 meses.....	0,624
- Regadío.....	0,615
- Mortalidad 1996-2001.....	-0,588
- Pendiente >20%.....	-0,525
- Natalidad 1996-2001.....	0,500
- Tractores.....	0,450
- Población 1960-1991.....	0,400
- Población 1991-2001.....	0,396
- Tasa Actividad.....	0,379
- Tierras Labradas.....	0,349

Según se aprecia en los datos anteriores, por encima del 0,90 en el factor 1 se encuentran las principales variables de los servicios y de la industria.



Fuente: Elaboración propia.

FIG. 1. Estructura urbana

Entre las más definitorias (0,98 a 0,99) están los transportes y el comercio mayorista y minorista, además de la enseñanza y la hostelería, más específicas, que son las que en mayor medida dan lugar a una cuota de mercado más elevada y a una mayor definición de la ciudad y de su rango. Este conjunto de variables se completa con la Banca y con los Talleres, con un índice ligeramente inferior.

En un segundo grupo (0,92 a 0,97), aparecen las ramas industriales más sobresalientes en Extremadura, estructuradas sobre dos grandes ejes de actividad: por una parte, la construcción y la industria metálica; y, por otra, las industrias alimentarias y, relacionadas con ellas y con el sector agrario, las químicas. Esta industria se explica por el mayor desarrollo del sector agrario, tanto de la agricultura como de la ganadería.

A continuación, con un índice próximo a 0,8 aparecen las carreteras nacionales y, con algo menos, las regionales, que son las que soportan los flujos y los intercambios diarios de personas y mercancías y destacan, al mismo tiempo, la importancia del transporte y de las infraestructuras viarias en la definición urbana y en el desarrollo regional.

Entre el 0,4 y el 0,7 se agrupan una serie de variables agrarias, con el mayor peso de la ganadería (bovina, ovina y porcina), tanto extensiva como intensiva, relacionadas con el consumo urbano y con extensos términos municipales. Por esta razón y por la estructura minifundista característica del regadío, donde se localizan las principales ciudades, el número de explotaciones y de empresarios agrarios también se recogen en el Factor 1, aunque más específicamente en el Factor 2, indicando un peso relativamente importante del sector agrario, en sí mismo y como soporte de la agroindustria, de tal manera que las ciudades extremeñas aún podrían considerarse como agrociudades.

Se interrelacionan y se complementan, por tanto, los tres sectores de actividad para definir la estructura urbana interna. No aparecen en este Factor las variables de población, que se recogen en el Factor 2, según se verá.

Se trata de pequeñas y medianas ciudades, en las que prevalecen los servicios, destacando el comercio y los transportes, lo que viene a encajar en los esquemas

planteados por distintos autores para otras áreas del país, como indican ESTÉBANEZ & MARTÍN LOU (1973: 314), al afirmar que

“... son las conexiones comerciales y de servicios entre los centros los que determinan un sistema de lugares centrales, sobre todo en regiones de economía agraria dominante”.

De manera más explícita se expresa PRECEDO (1988: 148-9) cuando indica que

“... existe una relación entre el desarrollo económico y el nivel terciario de las ciudades... especialmente en las ciudades pequeñas”.

En cambio, son pocos los que consideran las variables industriales como definitorias del rango urbano en estos momentos. PONCE HERRERO (2005: 106) hace referencia a ello, al afirmar que “los procesos de industrialización y urbanización se han manifestado siempre como fenómenos interdependientes. Sobre el binomio industria y ciudad se ha consolidado la organización espacial del sistema económico valenciano”.

La caracterización estructural de las ciudades extremeñas se adaptaría con bastante precisión a la concepción expresada por LLOP (2004: 563) cuando indica que “se está pasando de un modelo industrial fordista, localizado en las ciudades y jerarquizado, a un modelo servointustrial posfordista... sobre los principales ejes y nudos viarios”, como se verá más adelante en el caso de la región extremeña.

La caracterización agraria es específica de las ciudades extremeñas y, posiblemente, de todas aquellas áreas del país que disponen de una agricultura intensiva y de un importante desarrollo agroindustrial ligado a los recursos del sector agrario.

En relación con la estructura urbana extremeña, SÁNCHEZ ZABALA (1992), como se ha visto, contempla esta misma caracterización, mientras que ARENAL-CLAVE (2001) se centra en mayor medida en la población, en el comercio y en otros servicios para hallar el índice funcional sintético y la caracterización urbana, con alguna referencia al sector agrario.

Todo ello se complementa con la subestructura definida en el Factor 2, en el que están representadas esas variables agrarias de regadío y las demográficas. La subestructura del Factor 2 guarda una

estrecha correlación (0,5) con el Factor 1, pues es evidente que el mayor desarrollo de los tres sectores de actividad se refleja en un mayor dinamismo demográfico y concentración de la población. No obstante, el Factor 2 representa en sentido estricto la estructura de los municipios de regadío, entre los que se encuentran las ciudades y otros núcleos que no tienen una caracterización urbana por no poseer industria ni servicios, pero que al localizarse en las proximidades de estas ciudades, participan de su misma estructura económica, junto a esa economía intensiva de regadío, que cada vez se está convirtiendo en una actividad más secundaria y a tiempo parcial.

Todas las ciudades de mayor rango, a excepción únicamente de Cáceres, se localizan en las cuencas sedimentarias de dedicación agraria intensiva, como se verá más adelante.

El resto de los núcleos rurales, por el contrario, se definirían por una estructura opuesta a esta. Dependencia casi exclusiva de un sector agrario extensivo e inexistencia del sector industrial y de los servicios, lo que se traduce en una dinámica demográfica regresiva y en permanentes pérdidas de población. Como se decía anteriormente, el sector agrario es insuficiente para impulsar el desarrollo de las áreas rurales, salvo que se trate de un sector agrario intensivo, pero paulatinamente, con la mejora de las infraestructuras viarias y el incremento de las rentas, la ciudad ha ido ejerciendo un papel cada vez más relevante en los ámbitos rurales de sus áreas de influencia, ofertando no sólo equipamientos y servicios, sino también diversificando el empleo y las rentas fuera del sector agrario y permitiendo con ello la estabilización de la población en los ámbitos rurales extremeños, especialmente en los más próximos a esta red urbana.

Finalmente, hay que hacer una breve referencia a algunas variables, que cabría esperar con más representatividad en la definición de la estructura urbana y que únicamente aparecen con un índice bajo en los dos Factores. En el Factor 1, en algunos indicadores, como los médicos especialistas y los teléfonos, puede deberse a que han dejado de ser exclusivos de las ciudades. Esto es evidente en el caso de los teléfonos y, en parte, también a la expansión de algunas especialidades médicas fuera de las ciudades.

Es más llamativa la baja correlación del índice de desarrollo, que queda más recogido en el Factor 2, puesto que es una característica tanto de los núcleos urbanos como de los de regadío y de otros por diversas razones (localización de centrales eléctricas, de industrias extractivas, etc.).

La población absoluta no resulta siempre definitoria, como se ha mencionado, pues algunos municipios con más de 10.000 habitantes no tienen funcionalidad urbana (Talayuela y Olivenza) y otros, alguno con poco más de 5.000, presentan funciones de cabecera urbana (Valencia Alcántara, Azuaga, Trujillo y Jerez de los Caballeros). En vez de incluir la población absoluta, se ha preferido medir su dinamismo, a través de las variaciones de la población desde 1960, período en el que se ha mantenido una tendencia positiva, tanto en las ciudades como en los núcleos de regadío.

### 3.2. Rangos y tipología urbana

El Análisis Factorial asigna un índice a cada uno de los municipios, según que participen en mayor o menor medida de las características de la subestructura urbana, que se recoge básicamente en el Factor 1, obteniéndose una tipología en función del rango y tamaño de cada una de las ciudades, según se expresa a continuación:

En cuanto a los rangos urbanos, se han establecido cinco, incluyendo inicialmente todos los que presentan índices positivos por encima del 0,200 (ver FIG. 2).

A pesar de que el Informe sobre las Grandes Ciudades (2001: 345) considera Badajoz entre las grandes ciudades españolas, coincidimos con ARENAL-CLAVE (2001: 47) en que “no existe un núcleo cabecera en Extremadura que articule toda la región en las funciones superiores”. Las dos capitales ostentan el rango más alto, arrastrando todavía la inercia de la anterior política centralista y, como tal, presentan un mismo rango, gravitando las dos sobre el sistema urbano de Madrid. Como indica FERIA (1995: 62) para la Comunidad Andaluza,

“en un contexto de desarticulación física y debilidad funcional, las capitales provinciales... han constituido los puntos centrales de la organización espacial”.

Provincia de Badajoz		Provincia de Cáceres		
<b>Rango 1</b>	– Badajoz	15,878	– Cáceres	8,116
<b>Rango 2</b>	– Mérida	3,563	– Plasencia	3,736
<b>Rango 3</b>	– Almendralejo	2,261		
	– Villanueva Serena	1,914		
	– Don Benito	1,873		
	– Zafra	1,807		
<b>Rango 4</b>			– Navalmoral	1,384
			– Trujillo	0,845
			– Coria	0,836
	– Villafranca Barros	0,803	– Miajadas	0,822
	– Montijo	0,590	– Moraleja	0,586
	– Azuaga	0,523	– Jaraíz Vera	0,454
	– Jerez Caballeros	0,404	– Valencia Alcántara	0,400
<b>Rango 5</b>	– Guareña	0,292		
	– Fregenal Sierra	0,284		
	– Fuente Maestre	0,248		
	– Los Santos Maimona	0,222	– Arroyo Luz	0,226

El menor índice de la capital cacereña se explica por el hecho de que no dispone de un sector agrario intensivo y de la correspondiente agroindustria, como sucede en Badajoz.

En un segundo rango, se englobarían Plasencia y Mérida. Estas ciudades, junto a las dos capitales, conforman la estructura básica en Extremadura, que según LÓPEZ TRIGAL (1995: 49), tendrían el mismo nivel IV en el contexto nacional, como ciudades subregionales dependientes de Madrid (nivel VII).

En el tercer rango se encuentran Almendralejo, Zafra, Don Benito y Villanueva de la Serena. Esta misma jerarquía aparece constatada por SÁNCHEZ ZABALA (1992: 160). No obstante, Don Benito y Villanueva de la Serena podrían formar parte del segundo rango, ya que no entran por considerarse estadísticamente de manera individualizada, aunque en realidad se encuentran ya constituyendo un continuo urbano y compartiendo la misma área de influencia. ARENAL-CLAVE (2001: 32) también incluye a estas dos ciudades en la estructura urbana básica de Extremadura.

Parece pues que, independientemente del método adoptado, hay una coincidencia plena en el establecimiento de esta estructura territorial básica, aunque es necesario separar las dos capitales que, indudablemente, tienen un rango muy superior.

En el rango 4 se clasifican una serie de ciudades más secundarias, que en su mayor parte se han potenciado como resultado de un sector agrario intensivo y de la correspondiente agroindustria: Coria-Moraleja, Jaraíz de la Vera y Navalmoral de la Mata en los regadíos del norte de Cáceres; Montijo y Miajadas en las Vegas del Guadiana; y Villafranca en la Tierra de Barros. En este mismo rango, hay otras cabeceras comarcales tradicionales, que no alcanzan los 10.000 habitantes (Trujillo y Valencia de Alcántara, en la mitad sur de Cáceres, al este y oeste de la capital; Jerez de los Caballeros y Azuaga, en el sur de Badajoz, a uno y otro lado de Zafra), cuyas funciones han sido absorbidas por estas ciudades de rango superior en sus proximidades, como consecuencia de la mejora de las infraestructuras viarias y de los niveles de renta. Es un rango que dispone de los servicios y equipamientos básicos, pero no puede competir en la oferta comercial, además de que la mayoría se localiza en la periferia provincial o regional y no tienen buena accesibilidad.

Finalmente, en el rango 5 tan sólo se clasifican algunos núcleos entre los 5.000 y los 10.000 habitantes, que en ningún caso han llegado a tener funciones urbanas ni áreas de influencia. Faltan algunos otros núcleos, que a pesar de tener más de 10.000 habitantes, no tienen ninguna funcionalidad urbana, caso de Olivenza o de Talayuela, absorbidas por la proximidad y el mayor rango de Badajoz y Navalmoral

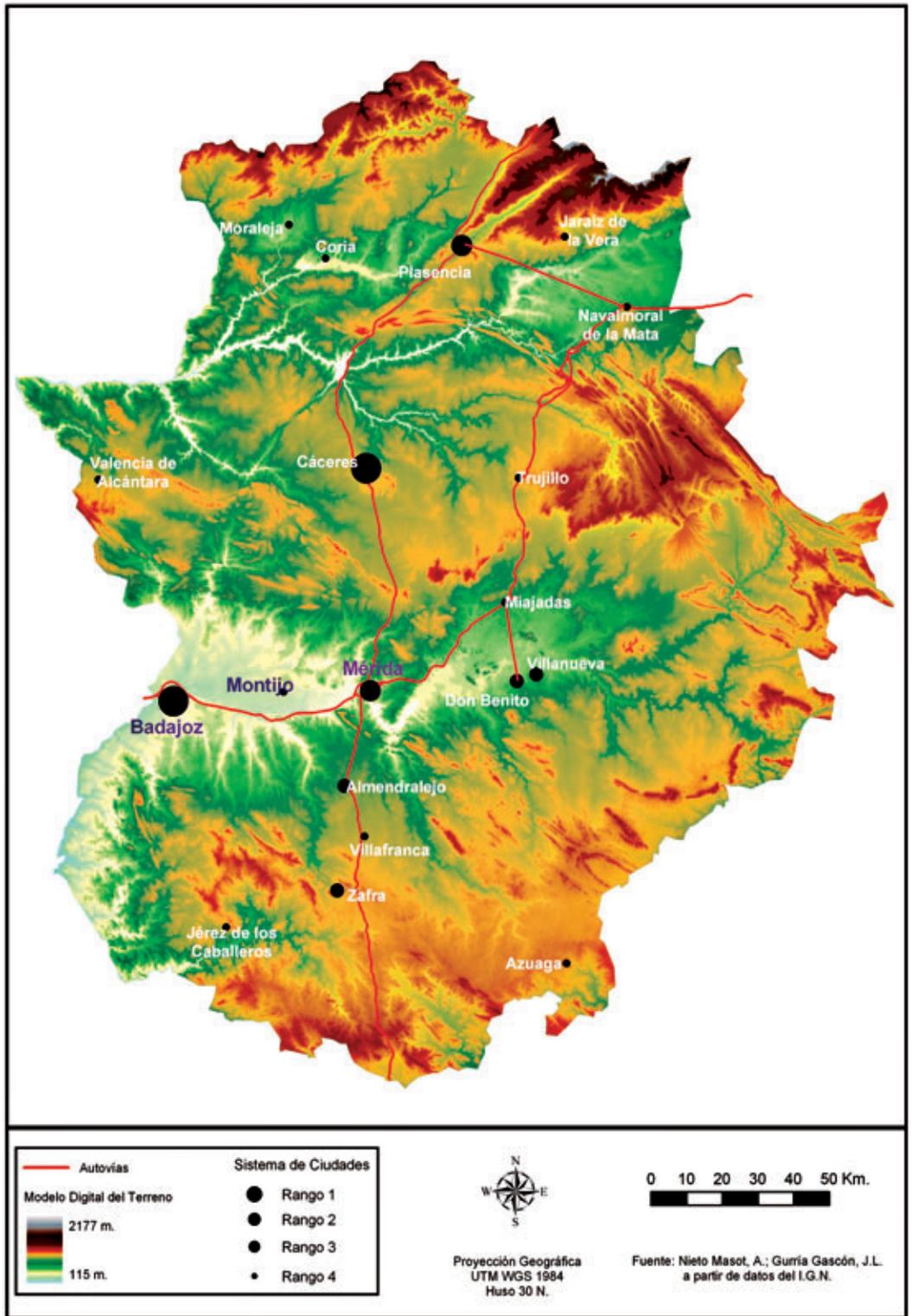


FIG. 2. Localización de las principales ciudades y su rango urbano

Fuente: Elaboración propia.

respectivamente; y faltan otros núcleos, como Castuera, tradicional cabecera comarcal de La Serena, igualmente por su perifericidad y la falta de oferta comercial.

En consecuencia, tan sólo por encima del índice 0,400 los núcleos comienzan a tener funciones urbanas y de cabecera comarcal, aunque muy secundarias hasta el índice 1,800, a partir del cual se constituye la red urbana básica.

#### 4. LAS ÁREAS DE INFLUENCIA URBANA

A continuación, una vez que se ha precisado el rango y tamaño de las distintas ciudades, se ha procedido a delimitar sus respectivas áreas de influencia o comarcas funcionales. Con esta finalidad, se ha realizado en todos los municipios la misma encuesta que llevó a cabo el profesor Casas Torres en 1967 para el III Plan de Desarrollo, con la finalidad de analizar la evolución de las áreas de influencia en los últimos treinta años, en los que se han producido profundas transformaciones socioeconómicas en la región. Fue la primera de tres encuestas que se llevaron a cabo, quizás la más genérica, pero de gran utilidad para la delimitación básica de las áreas urbanas, por su elevada respuesta y la sencillez y operatividad de preguntas y respuestas (GURRÍA & SANZ, 1981: 56-8). La encuesta se ha realizado personalmente a alcaldes o secretarios de los Ayuntamientos, como en la ocasión anterior, pero en este caso directamente por personal contratado para ello en 2002 por parte del Área de Geografía Humana de la Universidad de Extremadura.

En la encuesta simplemente se hacen una veintena de preguntas relacionadas con el lugar en el que los habitantes de cada núcleo realizan sus compras y la ciudad a la que recurren para la prestación de los servicios y equipamientos básicos y especializados (educativos, sanitarios, jurídicos, etc.). Los resultados de las dos encuestas se exponen en los dos mapas que se incluyen a continuación (ver FIGS. 3 y 4).

Agradezco la aclaración de uno de los evaluadores externos sobre la existencia de tres encuestas llevadas a cabo por estas fechas por el profesor Casas Torres, motivo por el cual se concreta ésta.

A la vista de estos dos mapas, la primera conclusión es la validez de la encuesta, puesto que las áreas urbanas vienen a coincidir básicamente con las obtenidas tanto por ZABALA (1992) como por ARENAL-CLAVE (2001) en la década de los noventa, con una metodología diferente y más teórica.

Por otra parte, hay que mencionar la estabilidad del sistema, puesto que en las últimas tres décadas han sido más importantes las transformaciones socioeconómicas en la región que los cambios operados en estas áreas urbanas, dado que en 1970 ya estaba configurada la red urbana actual, con una jerarquía y unas áreas funcionales muy similares.

En la provincia de Cáceres, el área de Plasencia, al norte, y la capital, al sur, se distribuyen la provincia casi a partes iguales, con frontera en el Tajo.

El norte de la provincia se configura con otros dos subsistemas, Coria y Navalmoral, que flanquean a Plasencia por el este y por el oeste, aunque no están bien desarrollados por sus deficiencias comerciales, ni plenamente integrados en el sistema de Plasencia: Coria bascula entre la capital, con un rango urbano superior, y Plasencia, por su proximidad; Navalmoral lo hace sobre la capital, muy distante, por razones administrativas, y sobre el sistema de Talavera de la Reina-Madrid, de mayor rango y más próximo, por razones comerciales.

En la mitad sur, el centralismo tradicional de la capital y su óptima localización territorial y accesibilidad, ha impedido el desarrollo de otros núcleos urbanos e, incluso, ha ido absorbiendo, con la mejora de las comunicaciones, las funciones de otros centros tradicionales, como Trujillo, al este, y Valencia de Alcántara, al oeste, en la frontera portuguesa, que no se han consolidado a pesar de la descentralización de equipamientos y servicios en las dos últimas décadas. Trujillo, sin competir con la capital, ha podido desarrollar un subsistema, así como Valencia de Alcántara, mucho más local ésta, pero ambos muy dependientes de la capital.

Si en la provincia de Cáceres las áreas adoptan una disposición latitudinal, en la de Badajoz lo hacen de forma longitudinal, debido a que los cuatro centros urbanos que constituyen la estructura básica se encuentran al norte de la provincia, muy desplazados y bastante próximos entre sí.

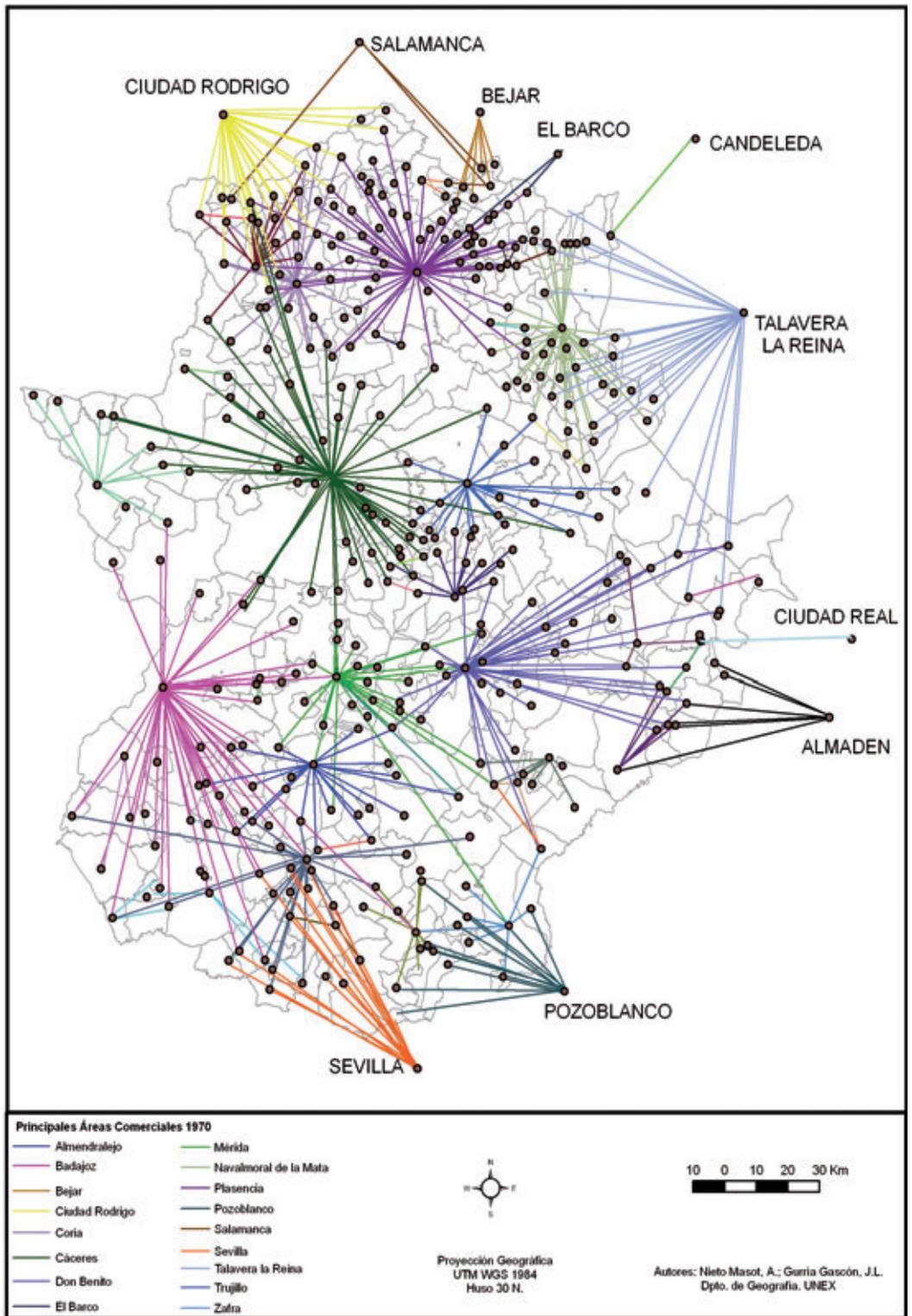


FIG. 3. Áreas comerciales de 1970

Fuente: III Plan de Desarrollo y elaboración propia.

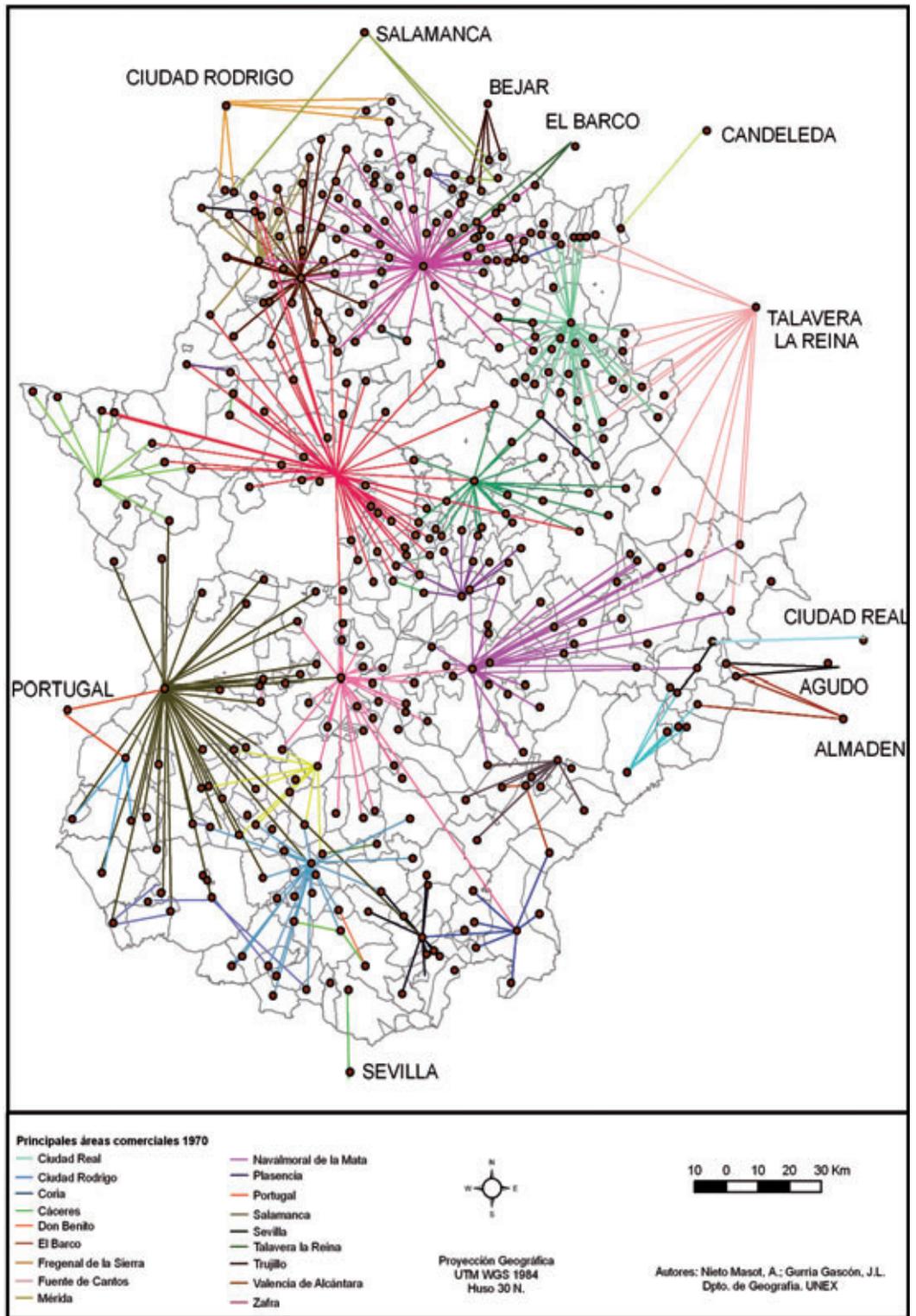


FIG. 4. Las áreas urbanas en 2002

Fuente: Elaboración propia.

La capital, en la frontera, con un rango muy superior al resto, es la que se encuentra, sin embargo, con peor localización, con algunos núcleos a más de 200 km y con las limitaciones propias de una frontera muy rígida. Es por ello por lo que su área de influencia se ve más limitada a la franja fronteriza, aunque con una proyección tradicional hacia el Alentejo portugués más próximo.

Por el oeste, Don Benito-Villanueva tienen una situación territorial muy estratégica sobre todo el ángulo noreste, englobando las Vegas Altas, la Siberia y la Serena. En esta área, Castuera y Cabeza del Buey se perfilan como dos pequeñas subáreas muy locales y dependientes comercialmente.

En el centro, tanto Mérida como Almendralejo disponen de una localización privilegiada, tanto por su situación como por el sistema de transportes, pero realmente se trata de un área urbana muy estrangulada por el mayor rango de las dos capitales, al norte y al oeste, y por el mejor emplazamiento de Don Benito-Villanueva al este y de Zafra al sur.

Zafra, con un bajo rango urbano, es la que articula el sur, con los subsistemas de Jerez-Fregenal y de Azuaga-Llerena, muy dependientes comercialmente y con los servicios bastante dispersos.

Tanto las cabeceras como sus respectivas áreas de influencia han sido muy constantes, en sus rasgos fundamentales, entre 1970 y 2002. No obstante, se pueden apreciar algunas transformaciones de cierta consideración, entre las que podrían destacarse las siguientes:

- Fuerte pérdida de la atracción ejercida por los núcleos urbanos exteriores (Ciudad Rodrigo, Béjar, Salamanca, Sevilla...), como consecuencia de la mejora en los transportes y de la mayor dotación de equipamientos y servicios en las ciudades extremeñas. Hay que tener en cuenta que, fuera del radio de los 30 minutos de desplazamiento, la movilidad diaria se debe en más de un 70,0% a razones sanitarias y, en aquellos momentos, tan sólo existían hospitales públicos en las dos capitales.
- Permanencia e, incluso, potenciación de la atracción ejercida por el sistema urbano de Talavera-Madrid sobre toda la provincia de Cáceres y las Vegas del

Guadiana, especialmente sobre la franja nororiental, por su mayor rango y por la mejor accesibilidad a través de la autovía.

- Surgimiento de algunos nuevos centros con características urbanas en áreas de indiferencia entre ciudades y al amparo del desarrollo agrario de regadío (Jaraíz, Talayuela, Miajadas, Montijo y, sobre todo, Moraleja y Coria, así como Villafranca en Barros). La de Coria-Moraleja tiende a consolidar su área de influencia, aunque sigue en una zona de indiferencia entre Cáceres y Plasencia.
- Por el contrario, cabeceras tradicionales en el secano extensivo comienzan a perder importancia y, poco a poco, van siendo absorbidas por otros núcleos urbanos de mayor rango y tamaño, en función del progresivo desarrollo del sistema de transportes, que ha reducido considerablemente los tiempos de desplazamiento en toda la Comunidad. Son los casos de Trujillo, Alcántara y Valencia de Alcántara, bajo la influencia de la capital cacereña, o Herrera del Duque, Castuera, Cabeza del Buey, Azuaga, Jerez, etc., que únicamente se mantienen como centros muy secundarios. Llerena, a pesar de disponer del único hospital de la Seguridad Social en el sur de Badajoz hasta la reciente inauguración del Hospital de Zafra y a pesar de la importancia de los desplazamientos sanitarios, no se ha consolidado como centro con rango urbano.
- Se ha reducido algo la atracción de las dos capitales, como resultado de la descentralización administrativa, sanitaria, educativa, etc., y de una notable terciarización de los núcleos rurales.
- La provincia de Cáceres presenta una mayor polarización, mientras que la de Badajoz tiene una mayor dispersión, conformándose un sistema policéntrico, con un conjunto de ciudades bien distribuidas sobre la mayor parte del territorio. Pero al no disponer de una articulación jerarquizada ni existir una cooperación en red, el sistema urbano regional no sólo no está integrado, sino que mantiene una persistente competencia, lo que dificulta considerablemente un desarrollo territorial más equilibrado, del que también pudieran beneficiarse los ámbitos rurales.

La localización de las ciudades y el sistema de transportes son fundamentales para explicar estas áreas urbanas y la existencia de extensas comarcas rurales aisladas y deprimidas. Las ciudades que conforman la red básica dibujan una cruz invertida en el centro regional, siguiendo el trazado de las dos principales carreteras, que se cruzan en el punto central de la región, en Mérida. Fuera de las áreas de influencia de estas ciudades centrales, quedan extensas áreas muy distantes, algunas acéfalas y otras bicéfalas y tricéfalas, según se ha mencionado, como consecuencia de su situación periférica en el contexto regional y de su inaccesibilidad.

Básicamente, existen dos autovías que estructuran todo el territorio extremeño (FIG. 2), la del Suroeste (Madrid-Lisboa) y la de La Plata (Sevilla-Gijón), además de las dos autovías regionales (Don Benito-Miajadas y Plasencia-Navalmoral). Se puede comprobar que todas las ciudades se localizan en las cuencas sedimentarias (a excepción de Cáceres), de suelos más profundos y productivos por el regadío o por el secano intensivo de Barros, y a lo largo de estas dos autovías (a excepción de Coria).

En lo que respecta al sistema de transportes, siguiendo nuestros trabajos anteriores sobre el Transporte y la Accesibilidad en Extremadura (GURRÍA, 2002: 134), “en gran medida puede explicar, pues, los desequilibrios territoriales y las transformaciones económicas, la accesibilidad de las ciudades y el tamaño de sus áreas de influencia, la localización y centralización de inversiones, equipamientos y servicios, la movilidad de la población, las redes de comercialización, la movilidad turística, etc.”.

A tenor de la Teoría de Grafos, aplicada al sistema de transportes en Extremadura (GURRÍA & *al.*, 1992, y GURRÍA, 2002), hay que concluir que, a grandes rasgos, existen deficiencias estructurales importantes, aunque el sistema urbano básico se encuentra bien comunicado. El mapa de la FIG. 5 refleja las isocronas de pérdidas porcentuales de tiempo en los desplazamientos de todos los municipios extremeños entre sí con relación a los dos más accesibles (Mérida y Cáceres). Además de estos dos núcleos, el resto de las ciudades (hasta las principales del rango urbano 4)

también tienen una buena accesibilidad, localizándose todas en las dos autovías mencionadas. De hecho, en lo que respecta a la jerarquización de los tramos viarios, la Autovía de La Plata acogería al 36% de todos los intercambios regionales y la Autovía de Extremadura al 17%, y sus ciudades serían lugares de destino o de paso de más del 85% de toda la movilidad regional (GURRÍA, 2002: 148-9). Esto ha canalizado en gran medida las inversiones productivas en las últimas décadas y la concentración de la población en ellas.

Sin embargo, según este mismo mapa de la FIG. 5, existen otras áreas periféricas, en el entorno de toda la región, que se han visto sumidas en una mayor marginalidad y desertización poblacional por su aislamiento y difícil accesibilidad hasta las principales ciudades. Estas áreas tienen problemas crecientes de desempleo agrario y, tradicionalmente, una emigración, que las ha abocado al envejecimiento y a intensas pérdidas de población de manera persistente hasta la actualidad. Sus densidades de población no suelen superar los 10 ó 15 hbs/km<sup>2</sup>.

Se trata de las comarcas de Gata, Hurdes, Valle del Ambroz, Jerte y la Vera, en el Sistema Central; Villuercas-Ibores, La Siberia, La Serena y la Campiña de Azuaga-Llerena, en el Este de la región; la mayor parte de Sierra Morena, en el sur; y toda la franja fronteriza, a excepción de Badajoz, en el oeste.

## 5. LAS CIUDADES Y SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO RURAL

La UE, con un cierto retraso y planteamientos sectoriales, ha ido articulando políticas e instrumentos para hacer frente, por separado, a los problemas agrarios inicialmente y a las problemáticas urbanas. Más recientemente, desde finales de los años noventa, adoptará una decidida apuesta por la integración entre la ciudad y el campo.

Las medidas agrarias se plasmaron muy pronto en la Política Agraria Común ante la problemática del sector, si bien únicamente orientadas a la solución de los problemas estrictamente agrarios, con una finalidad claramente productivista. Sin embargo, ya

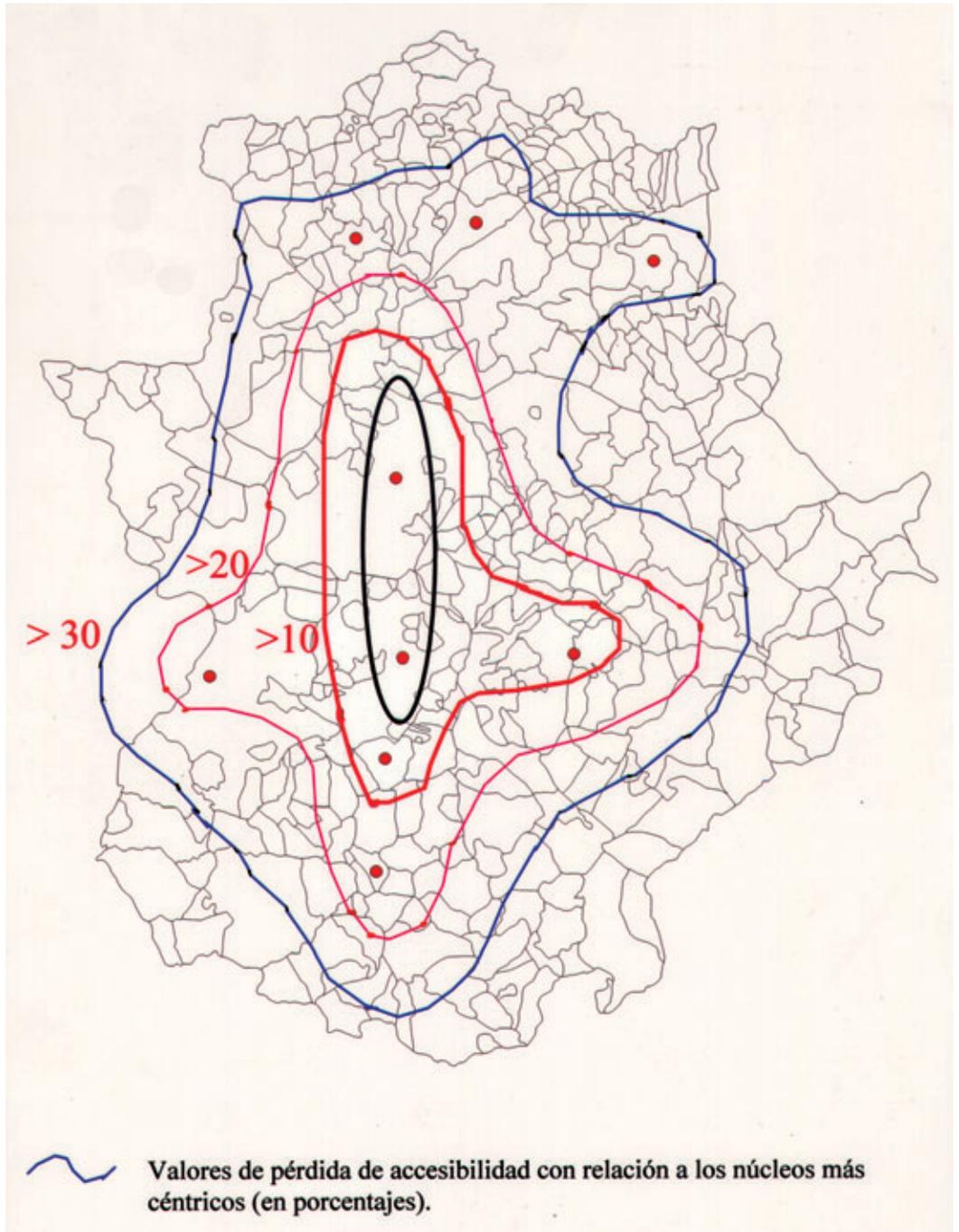


FIG. 5. Mapa de isoaccesibilidad

Fuente: Elaboración propia.

en el Acta Única Europea (1986) se plantea la cohesión económica y social y comienza a hablarse del medio y del desarrollo rural, aunque de manera muy vaga todavía, concretándose en 1988 en una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre “El Futuro del Medio Rural”. En 1991, se crearán los Programas Europeos de Desarrollo Rural a través de la Iniciativa LEADER y, más tarde, en 1996, de la Iniciativa PRODER, ésta a instancias del gobierno español. La Agenda 2000, editada en 1999, modificará la PAC y hará una referencia específica al desarrollo rural como “segundo pilar de la PAC”, de tal manera que aunque se ha mantenido la Política Agraria, con modificaciones, se ha ido tendiendo en los noventa a una mayor potenciación del desarrollo rural y, desde finales de la década, a una mayor integración urbana-rural, destacándose en todos los organismos y foros el imprescindible papel que debe de jugar la ciudad en su entorno rural.

En cuanto a la política urbana es aún más reciente, según se señala en el Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana (2001: 29-35), iniciándose de manera específica en los Informes Europa 2000 (COM(90)544 final) y Europa 2000+ (COM(94)354 final), en los que se señala —especialmente en el segundo— que es necesario un sistema urbano más armónico, con el impulso de las pequeñas y medianas ciudades, a fin de que realicen un papel de intermediación y puente entre las metrópolis y las áreas más despobladas, en una clara referencia a los ámbitos rurales. Por primera vez, hay una indicación relativa a la integración entre la ciudad y el medio rural. Son sólo referencias, que irán cristalizando poco a poco, como ocurre en la Declaración de Cork (Irlanda, 1996), sobre la Europa Rural: Perspectiva para el Futuro, en la que se hace una apuesta decidida por “fortalecer el papel de las ciudades pequeñas como parte integrante de las zonas rurales y factor de desarrollo fundamental”. Puesto que este tema se plantea en el punto 3, sobre Diversificación, parece que la ciudad se vislumbra como el centro de diversificación de las actividades, del empleo y de las rentas para su entorno rural, aspecto que se concretará a finales de la década. En la Segunda Conferencia

Europea sobre Desarrollo Rural de Salzburgo (Austria, 2003), se seguirá insistiendo sobre esta misma temática, indicando en el preámbulo de su Declaración que “*convinced... a balanced relationship between the countryside and urban areas*”.

En la ETE (1999) se especifica la necesaria asociación entre la ciudad y el campo y de un desarrollo endógeno, diversificado y eficiente de los espacios rurales. Marcará una clara tendencia hacia la integración entre los ámbitos urbanos y los rurales, tratando de superar

“el anacrónico dualismo entre campo y ciudad” (art. 65: 21).

e insistiendo más adelante en que

“la ciudad y el campo forman una unidad funcional y territorial, caracterizada por múltiples relaciones e interdependencias” (art. 92: 25-26).

Llega incluso a sentenciar que

“el futuro de numerosas zonas rurales está cada vez más vinculado al desarrollo de las ciudades”.

Plantea un modelo urbano policéntrico y más equilibrado, junto a una mayor colaboración entre la ciudad y el campo, indicando que

“conviene, pues, prestar una atención muy especial a *las ciudades del campo*, en la concepción de estrategias integradas de desarrollo rural” (art. 93: 26).

compartiendo la responsabilidad de su mutuo desarrollo. En términos similares se expresa HILDEBRAND (2002: 249-51).

En el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la PEOT (1999), se proponen cuatro ámbitos de actuación, uno de los cuales es la asociación campo-ciudad y el papel de las zonas rurales. Viene a insistir de nuevo en que “en las zonas rurales periféricas poco pobladas, las ciudades de pequeña y mediana magnitud, en tanto que centros económicos y culturales, revisten una importancia capital para su región” (C93/43) y sigue indicando que un “sistema de ciudades equilibradas y

policéntricas... favorece el desarrollo de las zonas en retraso” (C93/45).

Las propuestas de integración entre la ciudad y el campo van siendo cada vez más explícitas y asiduas en toda la documentación emanada de la UE.

En la Propuesta de Reglamento del Consejo en el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión (2004/0163 (AVC) y COM(2004)492 final), se dice:

“Vista la importancia de la dimensión urbana y la contribución de las ciudades al desarrollo regional, en particular las ciudades de mediano tamaño, es preciso tenerlas más en cuenta...”.

Y, refiriéndose a los Fondos, señala que

“la ayuda respaldará, en forma oportuna, la regeneración urbana, en particular en el marco del desarrollo regional, y la recuperación de zonas rurales... a través de la diversificación económica” (art. 3.3: 25).

dando un paso más hacia la dotación económica y la financiación de esta política territorial urbano-rural.

En la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (2004/0167 (COD) y COM(2004)495 final) se vuelve a insistir en la

“intensificación de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales” (art. 9.4: 12).

En la Comunicación de la Comisión “Política de Cohesión en Apoyo del Crecimiento y del Empleo: Directrices Estratégicas Comunitarias, 2007-2013” (COM(2005)299) se habla de la potenciación de las conexiones secundarias como

“estrategia regional integrada de transportes y comunicaciones que abarque zonas rurales y urbanas...” (art. 4.1.1: 15).

y, más adelante, de la cooperación interregional, para lo cual

“se fomentará el intercambio de experiencias y buenas prácticas de desarrollo urbano,

inclusión social, relación entre las ciudades y las zonas rurales...” (art. 5.6: 36).

Más profundas y extensas, finalmente, son las reflexiones y recomendaciones que se establecen por la Comisión Europea en el Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social (COM(2004)107: 27-30), al vincular directamente el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales con la proximidad a sus ciudades:

“algunas zonas rurales tienen insuficientes relaciones económicas con las pequeñas y medianas ciudades vecinas, por lo que sus economías a menudo están debilitándose... las zonas rurales en las que no hay ciudades de un tamaño relativamente significativo están experimentando un descenso de la población y una disminución de los servicios básicos”.

Más adelante, establece tres tipos de zonas rurales “según sus relaciones con los grandes centros de actividad”: las zonas próximas a los centros urbanos se integran en la economía global y se caracterizan por su dinamismo socioeconómico y demográfico; las zonas rurales intermedias, alejadas de los centros urbanos, pero bien comunicadas, tienen una población estable en base a su diversificación económica, aunque se deberán reforzar sus relaciones con las pequeñas y medianas ciudades; y las zonas rurales aisladas, en zonas periféricas y aisladas de los centros urbanos, con fuerte dependencia de la agricultura todavía, con escasos servicios y bajas rentas, se están quedando despobladas, siendo necesario “establecer conexiones con las ciudades, incluso aunque estén relativamente alejadas”. El documento es categórico al afirmar que “a pesar de su creciente importancia, las políticas urbanas de los Estados miembros, salvo las del Reino Unido y Suecia, tienden a no tener suficientemente en cuenta las relaciones entre las zonas urbanas y las rurales”.

En el caso de Extremadura, el papel de la ciudad en el desarrollo rural tan sólo se menciona en el Estudio Territorial de Extremadura II (2001: 108), al indicar que “el equilibrio y viabilidad de las zonas rurales está condicionado básicamente por el dinamismo de ciudades de tamaño medio que deben constituir una auténtica armadura urbana interrelacionada que permita la

integración de dichas áreas rurales con los nodos neurálgicos del sistema urbano y con las principales áreas de actividad y desarrollo de la Comunidad Autónoma”.

En cualquier caso y, posiblemente, sin una planificación estratégica previa e integral, el gobierno regional emprendió, prácticamente desde el inicio de la etapa autonómica, un proceso de descentralización administrativa, de equipamientos, servicios e infraestructuras productivas y sociales hacia las principales ciudades, lo que ha contribuido a la potenciación de estas ciudades como cabeceras comarcales, a su desarrollo y al de sus entornos rurales. Esto ha permitido, junto con la mejora de las infraestructuras viarias y una equilibrada distribución territorial de las ciudades, una mayor diversificación de las actividades, del empleo y de las rentas para los ámbitos rurales de sus respectivas áreas de influencia y la estabilización de la población. Se ha producido un proceso de terciarización muy similar al nacional y regional, aunque con otra estructura sectorial, a lo que han contribuido en gran manera los Programas de Desarrollo Rural, pero quizás en mayor medida las ciudades.

Para la región extremeña, se han realizado una serie de buffer de 10, 20 y 30 kilómetros (ver FIG. 6) en el entorno de todas las ciudades mediante el SIG Arc Gis, con la finalidad de obtener las correspondientes bases de datos y detectar hasta qué punto estas ciudades están influyendo en la diversificación de las actividades, del empleo y de la estabilidad de la población en los ámbitos rurales más próximos.

En las 19 ciudades de mayor rango reside el 50,6% de la población, una proporción baja en relación con las medias nacionales, lo que indica la mayor proporción de población en los ámbitos rurales, aunque dentro del radio de los 30 Km. de desplazamiento esta población alcanza ya al 88,1%. Por lo tanto, hay una pequeña población, tan sólo del

11,9%, que reside en amplias extensiones de la periferia regional, sobre todo en el Este de la región, en donde no se llegan a alcanzar los 10 hbs/Km<sup>2</sup> de media. Esto se ha debido al secular atraso, perifericidad y aislamiento de estas zonas, junto a la baja productividad agraria de su terreno, bien por tratarse de zonas de montaña, de zonas erosivas, de suelos raquíuticos y pobres, o de la franja fronteriza, históricamente muy inestable.

En la tabla siguiente se han comparado los municipios que se localizan en cada una de estas franjas alrededor de las ciudades extremeñas con los valores medios de las ciudades y de la región, a fin de constatar la posible influencia urbana en las variables demográficas, muy sensibles a la estructura, a los cambios y las coyunturas socioeconómicas.

A tenor de estos resultados, existe una total interrelación entre la distancia a las ciudades y la degradación de cada uno de los valores demográficos, de tal manera que, a mayor distancia de la ciudad más próxima, menor dinamismo demográfico.

No obstante, existen fuertes diferencias entre el comportamiento en las ciudades y el observado ya en los núcleos más próximos a ellas, consecuencia no tanto de factores actuales como de la emigración anterior de las décadas de los sesenta y setenta, cuyos negativos efectos alcanzan hasta la actualidad. También existen unas diferencias considerables entre los núcleos de la orla inferior a los 10 km y los siguientes, en los que los valores no presentan tanta desviación. Son los núcleos entre los 10 y los 20 km los que se ajustan con precisión a la media regional, por lo que cabría pensar en principio que la influencia urbana llega con más nitidez hasta este umbral de los 20 km. Son indicativos los saldos migratorios, claramente positivos en el caso de las ciudades y negativos en el resto, si bien en los núcleos más próximos las tasas sólo son ligeramente negativas.

	Pobl. 04	Nat 00-04	Mort 00-04	Cr. Nat	Migr 00-04	Cr. Real	Pobl. Joven	I. Envej.
Ciudades	50,6	9,8	9,1	0,7	8,7	9,5	15,8	16,8
< 10 km	6,1	7,4	10,7	-3,2	-1,0	-4,3	13,5	24,7
< 20 km	15,0	6,9	12,6	-5,6	-4,9	-10,5	12,2	27,4
< 30 km	16,4	6,5	12,8	-6,3	-7,3	-13,6	11,5	29,4
> 30 km	11,6	6,5	14,3	-7,8	-9,0	-16,7	11,4	30,0
Región	100,0	6,9	12,7	-5,8	-5,5	-11,3	12,1	27,9

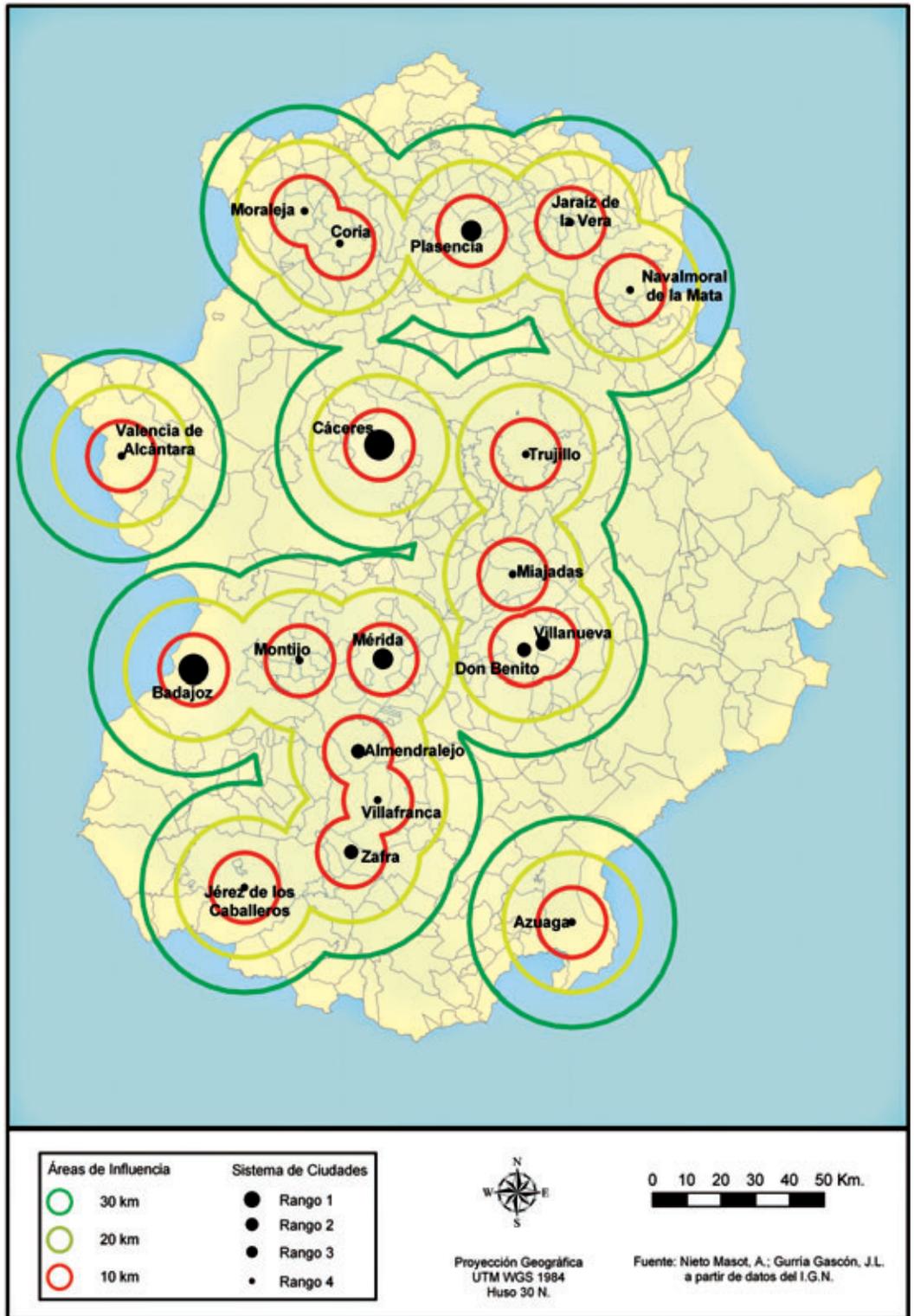


FIG. 6. Influencia urbana en el entorno rural

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las variables económicas, se ha producido una terciarización de los ámbitos rurales, pero parece razonable que los núcleos más próximos a las ciudades tengan otra estructura económica, en base a la oferta laboral de las ciudades.

En la tabla siguiente pueden verse algunos de los indicadores de actividad principales.

La estructura económica no presenta la misma interrelación con la distancia que las variables demográficas. Sí guarda relación en el caso de la población activa, pero no en la estructura sectorial.

Destaca, en primer lugar, la importancia todavía de la población agraria, como consecuencia del carácter agrario que aún siguen manteniendo las ciudades extremeñas, localizadas en las zonas de regadío. Destacan, sobre todo, los núcleos localizados en la orla de los 10 a los 30 km, para disminuir en los más alejados, que se encuentran más terciarizados. Ante la mayor distancia que tienen que recorrer y su inaccesibilidad, estos núcleos más distantes disponen de más población en el sector servicios, en base a las licencias comerciales para el abastecimiento de su población.

En cuanto a la industria, se centraliza en las ciudades, beneficiándose los núcleos de la orla más próxima y, en menor proporción, hasta los 20 km. En cambio, con la construcción existe un mayor porcentaje en los núcleos más próximos que en las propias ciudades incluso, prueba de que se trata de un nicho laboral que viene acogiendo a los excedentes agrarios de muy baja cualificación de los ámbitos rurales próximos.

Parece ser, por lo tanto, que la influencia de las ciudades extremeñas en la estructura económica de sus ámbitos rurales está en relación con el rango de cada ciudad, no sobrepasando apenas la primera orla de los 10 km. Queda ya bastante minimizada en la siguiente y, prácticamente, desaparece toda influencia más allá de los 20 km. Hay que

tener en cuenta que se trata de ciudades pequeñas, con escasa oferta laboral, a excepción de las ciudades que conforman la estructura básica, con mayor rango urbano, en cuyo caso su influencia sí parece extenderse hasta los 30 km y a una población que se aproxima al 70% del total regional.

## 6. CONCLUSIONES

El sistema de transportes y, ahora, el de comunicaciones, y las redes urbanas son los elementos básicos que estructuran y articulan el territorio, por lo que bien organizados deben de contribuir a superar los profundos desequilibrios territoriales, que se han ido generando en las últimas décadas, especialmente entre las ciudades y los ámbitos rurales. Por una parte, se han ido conformando grandes metrópolis insostenibles y, por el contrario, extensas áreas rurales deprimidas y abandonadas. Esta situación ha obligado a la UE a plantearse esta problemática a lo largo de la última década del XX, en una estrategia tendente a la reordenación de su territorio mediante un desarrollo policéntrico de ciudades medias y pequeñas, bien integradas en los ámbitos rurales y capaces de alcanzar un desarrollo más armónico y equilibrado. Todo este proceso culminará, aunque inconcluso todavía, en la Estrategia Territorial Europea (ETE), si bien no ha tenido, al menos por el momento, una repercusión clara en los países de la UE. No obstante, el proceso de descentralización en España ha sido importante y, sin una política decidida de ordenación territorial, ha conseguido impulsar las ciudades medias y las cabeceras comarcales y, prácticamente sin pretenderlo, han propiciado este desarrollo policéntrico y una aceptable integración campo-ciudad, como ha ocurrido en algunas Comunidades.

	Activos	Agrario	Industria	Construcc.	Servicios	Com. May.	Com. Min.	I. Comerc.
Ciudades	53	9,5	13,2	14,1	63,1	124,6	684,0	76,2
< 10 km	48	25,4	11,2	17,5	45,8	4,3	38,7	2,2
< 20 km	47	30,2	9,9	16,1	43,6	3,8	30,4	1,8
< 30 km	45	30,0	9,1	16,2	44,6	4,1	33,8	1,8
> 30 km	44	27,8	9,2	16,4	46,5	4,5	40,0	2,2
Región	46	28,1	9,8	16,3	45,8	10,1	67,8	5,7

Por otra parte y a tenor de las profundas transformaciones que se han producido en las dos últimas décadas, ha habido cambios teóricos en la concepción del sistema urbano. Desde la teoría clásica, las ciudades se comportan como unidades económicas aisladas, aunque dentro de una jerarquía, muy estática y, con frecuencia, centralista y en permanente competencia. Frente a esta concepción, irá surgiendo una nueva interpretación más abierta, más dinámica, complementaria e integrada en redes para competir mejor en una economía globalizada, al mismo tiempo que desempeñan un papel de intermediación entre sus ámbitos rurales y los flujos procedentes de las grandes metrópolis. Se hablará, por lo tanto, de redes de flujos frente a las redes clásicas de nodos.

En Extremadura, los antecedentes son muy inmediatos, de principios de este siglo, momento en que la administración regional desarrolla un estudio sobre el sistema de ciudades en Extremadura, que tampoco ha tenido repercusión territorial. Existen otros antecedentes más remotos, como las encuestas para la detección de las cabeceras comarcales y sus áreas de influencia, llevadas a cabo para el III Plan de Desarrollo, en torno a 1970, por el profesor Casas Torres y una tesis doctoral con datos de la segunda mitad de los ochenta. Son trabajos secuenciados en el último tercio del XX, con metodologías diferentes, pero con resultados razonables y lógicos, que los validan. A tenor de estos antecedentes, se plantean en el artículo, como objetivos prioritarios, la unificación de una metodología que permita analizar la evolución del sistema urbano en este período, en qué grado se adapta a la estrategia europea, la integración y complementariedad entre las ciudades y su influencia en el desarrollo rural, aspectos que no se han tratado hasta el momento.

Partiendo de la complejidad del fenómeno urbano y de la definición del rango y tamaño de los distintos núcleos, se ha aplicado un Análisis Multivariante de Componentes Principales, con el objetivo de obtener la estructura urbana y tipificar los rangos urbanos. La estructura urbana de Extremadura se sustenta en una base económica diversificada y complementaria entre los tres sectores de actividad, básicamente sobre los servicios y la

industria, apoyados en el comercio y los transportes. La industria se articula sobre dos ejes fundamentales, la construcción y las metálicas, por una parte, y la agroindustria y las químicas, por otra, que se sustentan en el sector agrario de regadío, manteniendo por ello su carácter de agrovillas. Todo ello, ha generado un mayor dinamismo económico y demográfico.

Efectivamente, con una base agraria hasta muy recientemente, se ha producido una fuerte concentración de la población en las áreas agrarias más productivas, en las cuencas sedimentarias, en su mayor parte puestas en regadío a través de los planes del INC, conformando el eje del norte de Cáceres (con Coria, Plasencia, Navalmoral de la Mata) y el eje de las Vegas del Guadiana, al norte de Badajoz (con la capital, Mérida y Don Benito-Villanueva de la Serena), que se prolonga hacia el sur por la Tierra de Barros (Almendralejo y Zafra). En estos dos ejes se localizan las principales ciudades, a excepción de la capital cacereña, y todas ellas a lo largo de la autovía de La Plata y de la del Suroeste o muy próximas a ellas. Estas áreas han centralizado en las últimas décadas todas las inversiones productivas, el empleo, los equipamientos, infraestructuras y servicios y, por supuesto, la población. Ocupan una posición central en la región y se encuentran bien comunicadas y accesibles. En cambio, existe una franja periférica muy aislada e inaccesible, deprimida y con densidades que no superan los 10 habitantes/km<sup>2</sup> en algunas de estas comarcas; en estas circunstancias, ninguna cabecera comarcal, a pesar de la descentralización, ha sido capaz de alcanzar un mínimo rango urbano y aparecen comarcas acéfalas, bicéfalas o tricéfalas.

La estructura urbana básica estaría conformada por Cáceres y Plasencia en la provincia cacereña y por Badajoz, Mérida y Don Benito-Villanueva en la provincia pacense, ciudades que ocuparían los dos primeros rangos urbanos. Este sistema se completaría con Almendralejo y Zafra, en el centro y sur de Badajoz, dentro del tercer rango. Y, en un cuarto rango, algunas ciudades con escasas funciones urbanas por la falta del comercio esencialmente y con áreas muy locales.

Para la delimitación de las áreas de influencia, se ha realizado de nuevo la misma

encuesta que la llevada a cabo en 1967 por el profesor Casas Torres. A tenor de los resultados, se puede concluir que el sistema urbano ha permanecido muy estable, tanto en el rango urbano de sus núcleos como en sus áreas de influencia, mostrando no obstante algunos cambios. Existe una fuerte pérdida de atracción de los núcleos exteriores, si bien se ve reforzado el sistema de Talavera de la Reina-Madrid, que ejerce una potente atracción sobre toda la provincia cacereña y la mitad septentrional de la de Badajoz, por lo que todo el sistema urbano básico gravita sobre este sistema de Madrid. La mitad sur de Badajoz gravita, sin embargo, sobre el sistema de Sevilla. Surgimiento de algunas ciudades de cuarto rango dentro también del regadío, frente a algunas cabeceras históricas que han ido perdiendo funciones urbanas a favor de otros centros de mayor rango. Y pérdida de funciones urbanas de las dos capitales por la descentralización, aunque no han perdido rango urbano; tan sólo se ha reducido su área de influencia en algunas funciones, pero la han ganado en lo que respecta al comercio.

En definitiva, se ha configurado un sistema urbano policéntrico, con ciudades medias y pequeñas, bien comunicado y accesible, pero no existe una jerarquización ni una organización en red, que permitiría generar toda una serie de sinergias derivadas de la complementariedad entre ellas. Sigue siendo, por ello, un sistema de nodos aislados, en permanente competencia, lo que dificulta un desarrollo territorial más equilibrado, del que podrían beneficiarse también los ámbitos rurales.

La UE está insistiendo continuamente en que las ciudades son un factor de desarrollo y diversificación de las actividades, del empleo y de las rentas para sus respectivos entornos rurales, lo que es imprescindible para la estabilización de la población. Incluso, llega a vincular el desarrollo rural con la accesibilidad hasta las ciudades y recomienda impulsar las pequeñas “ciudades del campo”. En el artículo se han establecido tres orlas alrededor de las principales ciudades, a fin de detectar en qué grado y hasta dónde alcanza la influencia de estas ciudades.

En las 19 ciudades de mayor rango urbano tan sólo vive la mitad de la población extremeña, aunque en el radio de los 30 km o de los 15 minutos de desplazamiento alcanza ya a casi el 90,0%, quedando, por ello, poco más del 10,0% de la población para las áreas más periféricas e inaccesibles (zonas de montaña y riberos del Tajo, zonas de penillanura muy extensiva o la zona fronteriza). Como indica SERRANO RODRÍGUEZ (2003), la población tiende a concentrarse en las ciudades y sus áreas de influencia, conformándose un modelo cada vez más polarizado.

La influencia urbana en el entorno rural es muy perceptible en lo referente a la población y a su dinámica demográfica, con una degradación progresiva en función de la distancia. No es tan nítida en lo que respecta a la estructura económica, que sí se aprecia en la primera orla de los 10 km para toda la red urbana y, únicamente, la red urbana básica extiende su influencia hasta la de los 30 km, con una población que se aproxima al 70,0% del total regional.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGRICULTURE DIRECTORATE-GENERAL, EC (2003): *2nd European Conference in Rural Development: Planting seeds for rural futures (Rural policy perspectives for a wider Europe)*, Salzburgo (MEMO/03/236).
- ARENAL-CLAVE (2001): *El sistema de ciudades de Extremadura*. Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y O.T. Junta de Extremadura, Mérida.
- BORJA, J. & M. CASTELL (1998): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- CASAS TORRES, J.M. (1973): “La selección de núcleos de población Cabeceras de Comarca para el bienio 1972-73”, *Geographica*, 2, abril-junio 1973, CSIC, Madrid.
- CCE (2005): Comunicación de la Comisión: *Política de Cohesión en apoyo del crecimiento y del empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013*. COM(2005)299.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Luxemburgo.
- (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE (ETE)*, Luxemburgo.
- (2004): *Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social. Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad, cooperación*, COM(2004)107.

- CONSEJO DE EUROPA (2004): *Propuesta de Reglamento en el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión* (COM (2004) 492 final).
- DÍEZ LORENZANA, E. (2003): "El sistema urbano de Castilla y León desde la Perspectiva de la Estrategia Territorial Europea. Del Policentrismo a las Redes de Cooperación", *IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: nuevos territorios para nuevas sociedades*, Fundicot, Universidad de Zaragoza y Gobierno de Aragón, Zaragoza.
- DOLLFUS, O. y otros (1976): "El papel de las ciudades con respecto a su entorno y en la formación de las regiones, en países subdesarrollados", *Regionalización y Desarrollo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Col. Nuevo Urbanismo, Madrid.
- ESTÉBANEZ, J. & M.<sup>a</sup> A. MARTÍN LOU (1973): "Determinación cuantitativa de la centralidad de los asentamientos", *Geographica*, 4, octubre-diciembre 1973, CSIC, Madrid.
- ESPAÑA MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (2001): *Informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia urbana*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- EXTREMADURA CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE: *Estudio Territorial de Extremadura, I y II*, Mérida.
- EXTREMADURA DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, ARQUITECTURA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2001): *Estudio Territorial de Extremadura II*, Junta de Extremadura, Mérida.
- FALUDI, A. (2003): "Elaboración y aplicación de la perspectiva del desarrollo territorial europeo (ETE)", *IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: nuevos territorios para nuevas sociedades*, Fundicot, Universidad de Zaragoza y Gobierno de Aragón, Zaragoza.
- FERIA, J. M. (1995): "El sistema urbano andaluz entre el Arco Atlántico y el Arco Mediterráneo", en *I Coloquio de Geografía Urbana: Las ciudades españolas a finales del siglo XX*, Universidad de Castilla-La Mancha y AGE, Cuenca.
- GURRÍA, J. L. (2003): "Transporte y accesibilidad: la vertebración territorial en Extremadura", en *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Atelier, Barcelona.
- & Y. SANZ (1981): "La organización espacial en la provincia de Cáceres: los centros comarcales", *Estudios Territoriales*, 2, Madrid.
- GURRÍA, J. L. y otros (1992): *La Vía de la Plata: eje vertebral en el sistema de transportes cacereño*, Cámara de Comercio e Industria de Cáceres.
- GUTIÉRREZ PUEBLA, J. (1984): *La ciudad y la organización regional*, Cincel, Madrid.
- HILDENBRAND, A. (1996): *Política de Ordenación del Territorio en Europa*, Universidad de Sevilla y Junta de Andalucía, Sevilla.
- HILDENBRAND, A. (1999): "Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: una visión comparada en vísperas del siglo XXI", *CyTET*, XXXI, 122, Madrid.
- JUNTA DE EXTREMADURA. PRESIDENCIA (2001): Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y la Ordenación Territorial de Extremadura (BOE n.º 1, de 3 de enero de 2002).
- LLOP, A. (2004): "Un nuevo planteamiento para una nueva territorialidad", *Ciudad y Territorio*, XXXVI, 141-142, Madrid.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (1995): "El sistema urbano de las regiones interiores españolas", en *I Coloquio de Geografía Urbana: Las ciudades españolas a finales del siglo XX*, Universidad de Castilla-La Mancha y AGE, Cuenca.
- ORTELLS, V. M. (1995): "La red urbana del mediterráneo español", en *I Coloquio de Geografía Urbana: Las ciudades españolas a finales del siglo XX*, Universidad de Castilla-La Mancha y AGE, Cuenca.
- PONCE HERRERO, G. (2005): "De la taylorización a la vertebración del territorio valenciano", *Ciudad y Territorio*, XXXVII, 143, Madrid.
- PRECEDO, A. (1988): *La red urbana*, Síntesis, Madrid.
- (2003): "La ciudad en el territorio: nuevas redes, nuevas realidades", en *VI Coloquio de Geografía Rural: La ciudad. Nuevos procesos, nuevas respuestas*, Universidad de León y AGE, León.
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional*, COM(2004)495 final y 2004/0167 (COD).
- RODRÍGUEZ, A. & al. (2001): "Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa", *CyTET*, XXXIII, 129, 409-424, Madrid.
- SALOM, J. (1995): "Ciudades medias y centros intermedios en el Arco Mediterráneo", en *I Coloquio de Geografía Urbana: Las ciudades españolas a finales del siglo XX*, Universidad de Castilla-La Mancha y AGE, Cuenca.
- SÁNCHEZ ZABALA, R. (1992): *Comarcalización funcional y ordenación del territorio en Extremadura*, GEOT y otros, Cáceres, Departamento de Geografía y O.T. de la UEX y otros, Cáceres.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2003): "Tendencias del Modelo Territorial de la España del siglo XXI", en *IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: nuevos territorios para nuevas sociedades*, Fundicot, Universidad de Zaragoza y Gobierno de Aragón, Zaragoza.
- UE (1996): *I Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural. Declaración de Cork: Un medio rural vivo*, Cork (Irlanda), 1996.
- (1997): *Hacia una política urbana de la UE*, COM(97)197 final.
- COMITÉ DE LAS REGIONES: *Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio* (1999/C93/07, DOCE, de 6-04-99).

Agradezco a los evaluadores externos algunas referencias bibliográficas de gran utilidad.




eukn

## red europea de conocimiento urbano

# PUNTO FOCAL EN ESPAÑA

[www.eukn.es](http://www.eukn.es)
















### El Ministerio de Vivienda

En cada Estado Miembro, un Punto Focal asume la coordinación de tareas a nivel nacional y establece subredes de cooperación e intercambio de conocimientos dentro de su territorio que constituyen fuentes de conocimiento para EUKN.

El **Ministerio de Vivienda** constituye el Punto Focal en España de la Red Europea de Conocimiento Urbano (EUKN).

El Punto Focal de la EUKN en España conecta los distintos organismos de las Administración Pública, tanto a nivel europeo, como estatal, autonómico y local, con responsabilidades en materia de políticas urbanas, representantes del sector privado, ONG, universidades y centros de investigación.

### Objetivos

Entre los principales objetivos del Punto Focal de la EUKN en España destacan:

- La divulgación y el intercambio de buenas prácticas, políticas, redes e investigación tanto nacional como internacionalmente.
- La apertura hacia otras experiencias.
- La promoción de la investigación aplicada.
- El desarrollo de Comunidades de Prácticas y los foros de debate interactivos centrados en el problema de la vivienda.
- La participación en el establecimiento de una infraestructura sostenible de intercambio de conocimiento sobre política urbana.

### Ventajas del portal [www.eukn.es](http://www.eukn.es)

- Acceso a contenidos prácticos y actualizados validados por reconocidos expertos.
- Un contenido accesible e interactivo en español y en inglés.
- Descripciones de experiencias positivas que pueden ser extrapolables a otras ciudades, regiones o países.
- Una mayor difusión de buenas prácticas urbanas.
- Un sistema flexible y descentralizado de publicación que favorece las sinergias entre las redes de los 15 Puntos Focales, el portal europeo y demás participantes.
- Acceso a noticias y eventos de interés.

### Un portal abierto a todos

La gestión por parte del Ministerio de Vivienda del Punto Focal en España de la EUKN promueve la colaboración y la cooperación de las distintas Administraciones y la implicación del ámbito docente y universitario.

Ministerio de Vivienda • Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo

Paseo de la Castellana, 112 • Madrid 28071 • Tel.: +34 91 728 41 12