

ORDENACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS CACEREÑOS, DE CARA A LA AUTONOMÍA REGIONAL

Antonio-José CAMPESINO FERNÁNDEZ

0. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Muchas y farragosas páginas se han escrito sobre la ya tópica por manoseada ordenación del territorio. Todo el mundo se encuentra con fuerza para ordenar espacios hasta el extremo de hacerse consignar sin rubor en la tarjeta de visita la coletilla de «especialista en ordenación del territorio»...⁰.

Para el geógrafo que escribe estas líneas, ORDENAR el territorio extremeño significa poner orden en él, hacerse cargo de lo que todavía existe, organizar los desajustes y en último término optar por las alternativas que relacionen estrechamente medio, población, recursos aún no expoliados y potencialidades económicas de futuro.

El medio **natural** extremeño se ha convertido por la acción de sus habitantes en el curso de la historia en espacio **modificado** de acuerdo con estrategias acomodaticias. Reflejo de tal actuación es el paisaje heredado, esencialmente rural, de tan definida personalidad geográfica¹.

Nos planteamos ahora alcanzar el nivel de paisaje **ordenado** como reflejo del conocimiento preciso de la realidad del que surja una acción meditada, concertada y continua sobre este teatro de operaciones extremeño hasta la consecución de un **espacio vivido**, aún inexistente: la región².

El reto radica en plantearnos la ordenación de un espacio rural con rasgos específicos que demanda estudios territoriales específicos, y es aquí donde el trabajo está por hacer³.

El proceso de urbanización postindustrial ha llevado a concebir los estudios espaciales desde los centros nodales o puntos fuertes del armazón urbano jerarquizado: conurbaciones, metrópolis de equilibrio, ciudades medias..., a las que compete el papel ordenador y motor de las áreas de influencia respectivas sujetas a dependencia. Ello supone

⁰ CLAUDIUS PETIT utilizó en 1962 por vez primera el concepto de «l'aménagement du territoire».

¹ Olivier DOLLFUS, *El espacio geográfico*, Oikos-tau, Barcelona, 1975.

² Armand FRÉMONT, *La Région. Espace Vecu*, Collection S.U.P., P.U.F., Paris, 1976.

³ M.O.P.U. - C.E.O.T.M.A., *Reconocimiento Territorial de Extremadura*, 1982.

concebir unitariamente la base territorial de planificación a partir de los sistemas urbanos. En Extremadura este proceso es inviable porque nuestro sistema urbano es embrionario.

Obsesivamente vinculada a los problemas urbanos y a las áreas industriales de decisión, la ordenación del territorio se ha desentendido de los espacios rurales en los que en las últimas tres décadas se han fomentado graves desequilibrios sacrificando el desarrollo del sector agropecuario a los intereses sectoriales restantes, con apoyo flagrante a los desequilibrios regionales.

Desde la óptica geográfica, la ordenación territorial de Extremadura con sus 40.000 kms. cuadrados de medio rural precisa de un tratamiento específico, porque singulares son los desequilibrios generados por la marginación y el abandono de la tierra a través de la válvula de escape emigratoria de los últimos treinta años.

Nos proponemos con esta aportación valorar el lamentable estado de los asentamientos humanos cacereños tras el éxodo, cuestionar su viabilidad futura desde las estructuras administrativas que los soportan, sopesar los indicios de recuperación desde 1975 y proponer alternativas de replanteamiento territorial basadas en la potenciación y complementariedad de las comarcas.

1. RECURSOS HUMANOS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

No hay duda de que la población es el recurso disponible más valioso y susceptible de revalorización coyuntural si, como parece derivarse de los criterios de la actual política autonómica, se utiliza como baremo a partir del cual se otorgan con mayor o menor generosidad las partidas económicas y los umbrales de transferencias.

Resulta penoso que la sangría de la población cacereña a partir de los cincuenta, desacelerada en los setenta y ralentizada en el último lustro, mano de obra destinada a promover el desarrollo de regiones privilegiadas, no pueda ser computada a la hora del reparto autonómico — que nos tememos racionamiento —, y éste tenga idéntico umbral de raquitismo que el listón humano que le sirve de techo.

1.1. El proceso desertizador y sus consecuencias: 1950-1981

El primer paso de este análisis radica en la valoración del fenómeno desintegrador de la población cacereña entre 1950, cota máxima de su dinamismo demográfico (549.077 hab.), y los últimos datos oficiales disponibles de 1981, utilizando los asentamientos como marco de referencia.

CUADRO I

RANGO-TAMAÑO DE LOS ASENTAMIENTOS CACEREÑOS POR EL NÚMERO DE SUS HABITANTES DE HECHO EN EL PERÍODO 1950-1981

| GRUPOS | HABS. | 1950 | | | 1981 | | Saldo |
|----------|--------|----------|-------|-----|----------|------|-------|
| | | Asentam. | % | | Asentam. | % | |
| Hasta | 200 | 1 | 0,4 | 8 | 3,7 | + 7 | |
| 201 a | 500 | 14 | 6,3 | 45 | 20,6 | + 31 | |
| 501 a | 1.000 | 45 | 20,2 | 68 | 31,6 | + 23 | |
| 1.001 a | 1.500 | 43 | 19,3 | 33 | 15,1 | - 10 | |
| 1.501 a | 2.000 | 31 | 13,9 | 20 | 9,2 | - 11 | |
| 2.001 a | 3.000 | 46 | 20,7 | 22 | 10,1 | - 24 | |
| 3.001 a | 5.000 | 23 | 10,3 | 9 | 4,1 | - 14 | |
| 5.001 a | 10.000 | 15 | 6,7 | 8 | 3,7 | - 7 | |
| 10.001 a | 20.000 | 4 | 1,8 | 2 | 0,9 | - 2 | |
| 20.001 a | 50.000 | 1 | 0,4 | 1 | 0,5 | — | |
| 50.001 a | 75.000 | — | — | 1 | 0,5 | + 1 | |
| TOTAL | | 223 | 100,0 | 218 | 100,0 | | |

Fuentes: —I.N.E. Reseña Estadística de la Provincia. Madrid. 1957.

—I.N.E. Población de Hecho de los municipios de la Provincia. según el Censo de 1981 (28 de febrero).

—Elaboración propia.

En el Cuadro I, salvados los reajustes en el total de asentamientos por anexiones o desaparición, podemos establecer cuatro niveles de análisis:

a) **Hasta 2.000 habs.:** De un porcentaje del 60,1 por 100 para núcleos de población de este tamaño en 1950, hemos pasado al 80,2 por 100 en el presente. Retroceso espectacular que conlleva una atomización de municipios inviables económicamente. Destaca sobre los demás el porcentaje de asentamientos entre 501 a 1.000 habs., que en 1981 significa el 31,6 por 100 del total.

b) **De 2.001 a 10.000 habs.:** En este grupo el fenómeno se invierte al pasar de 37,7 por 100 a 17,9 por 100, pérdida global de 20 puntos que coincide con la ganancia del escalón anterior. El deslizamiento regresivo hacia la consunción es una constante inabarcada.

c) **De 10.001 a 50.000 habs.:** Las pérdidas no han sido tan expresivas en número, pero hay que valorarlas importantes por la significación de los asentamientos, en su mayor parte cabeceras de antiguos Partidos Judiciales. De 5 municipios existentes en 1950: Arroyo de la Luz, Cáceres, Plasencia, Trujillo y Valencia de Alcántara, hemos pasado a 3: Coria, Navalморal de la Mata y Plasencia.

Salvo Plasencia, decisiones políticas puntuales en materias de transformaciones

agrarias y producción de energía muy cuestionadas ambas, sin embargo han generado incentivos que por isostasia han levantado unos centros y hundido aquellos que fueron abandonados a su suerte, generando desequilibrios intraprovinciales.

d) **Más de 50.000 hab.:** La mayor beneficiada del éxodo rural interno ha sido la capital de la provincia, favorecida por la centralización a ultranza de funciones y servicios terciarios de ámbito provincial, erigiéndose en lugar monocentral de decisiones, sin competencia como asentamiento superior a 70.000 hab.

A primera vista, las conclusiones que se extraen de este panorama son desalentadoras de cara a los próximos veinte años. El proceso de desmoronamiento no se ha detenido y es preciso frenarlo, porque como analizaremos con posterioridad a la vista de los comportamientos actuales, sólo hay esperanza de recuperación para 50 asentamientos, el 20 por 100 del total.

CUADRO II

PROCESO DE DESERTIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS CACEREÑOS EN EL PERÍODO 1950-1981

| Porcentaje de regresión pob. | Número de asentamientos | % sobre el total |
|------------------------------|-------------------------|------------------|
| Hasta el 10 % | 6 | 3,1 |
| Del 11 a 20 % | 11 | 5,7 |
| Del 21 a 30 % | 21 | 10,8 |
| Del 31 a 40 % | 26 | 13,4 |
| Del 41 a 50 % | 36 | 18,6 |
| Del 51 a 60 % | 46 | 23,7 |
| Del 61 a 70 % | 31 | 16,0 |
| Del 71 a 80 % | 13 | 6,7 |
| Del 81 a 90 % | 4 | 2,0 |
| TOTAL | 194 | 100 |

FUENTE: I.N.E. Elaboración propia.

Con el Cuadro II queremos poner de relieve las magnitudes de regresión de los 194 asentamientos, el 89 por 100 del total que no consiguieron en 1981 mantener el nivel de población de 1950 y que la gran mayoría no lo verá jamás:

- un 28,7 por 100, perdió más del 60 por 100 de su población
- el 55,7 por 100, cedió entre el 60 y 30 por 100.
- el 19,6 por 100 restante, menos del 30 por 100.

Las cifras son demasiado elocuentes. Saber que tan sólo 24 asentamientos consiguieron mantener/aumentar sus efectivos es un dato revelador⁴.

⁴ Los municipios progresivos entre 1950 y 1981 fueron: (24) Ahigal, Aldehuela de Jerte, Almaraz, Cáceres, Carcaboso, Casares de las Hurdes, Collado, Coria, Galisteo, Guijo de Galisteo, Huélagas, Jaraíz de la Vera, Mohedas, Montehermoso, Moraleja, Morcillo, Navalmoral de la Mata, Nuñomoral, La Pesga, Plasencia, Riobos, Talayuela, Toril y Valdastillas.

Ahora bien, el hecho de que arrojen un saldo positivo entre ambos censos no quiere decir de ningún modo que su trayectoria haya sido continuamente alcista en los recuentos intermedios. Nada más lejos de la realidad, ya que algunos son regresivos en el presente y tan sólo 8 asentamientos, el 3,7 por 100 del total, han tenido el privilegio de ser contuudentemente progresivos e incluso 2 de ellos pasan graves apuros para mantener estable su población⁵.

CUADRO III
MUNICIPIOS CACEREÑOS DE CRECIMIENTO CONSTANTE ENTRE 1950 Y 1981

| Municipios | 1950 | 1981 | Saldo | % | T.M.C.A. |
|---------------------------|--------|---------|--------|-------|----------|
| 7 Cáceres | 45.429 | 71.852 | 26.423 | 58,2 | 0,67 |
| 3 Coria | 5.368 | 10.361* | 4.993 | 93,0 | 0,96 |
| 2 Guijo de Galisteo . . . | 854 | 1.864 | 1.010 | 18,3 | 1,13 |
| 8 Jarafz de la Vera . . . | 6.538 | 8.748 | 2.210 | 33,8 | 0,42 |
| 4 Moraleja | 4.018 | 7.409* | 3.391 | 84,4 | 0,90 |
| 5 Navalmoral Mata . . . | 7.273 | 12.922 | 5.649 | 77,7 | 0,84 |
| 6 Plasencia | 18.203 | 32.178 | 13.975 | 76,8 | 0,83 |
| 1 Talayuela | 1.387 | 6.422 | 5.035 | 363,0 | 2,24 |

FUENTE: I.N.E. Elaboración personal.

* Experimentan retroceso desde 1975 (2% y 10%, respectivamente).

1.2. Cartografía espacial de la regresión: los desequilibrios intracomarcales

El peso de los factores físicos geológico-edafológicos, de los soportes medioambientales, de la infraestructura económica y de la posición fronteriza marginal en la dinámica histórica evolutiva de Extremadura, configuran dos tipos de habitat diferenciado en la provincia de Cáceres: una red de asentamientos concentrados en la penillanura al S. del Tajo con clara vocación agrícola y términos municipales superiores a los 10 kms. cuadrados que se debilitan hacia el N. y E.; de otro lado, la fachada meridional del Sistema Central en la que se multiplican los asentamientos reduciéndose la superficie de los términos de 6,5 a 3 kms. cuadrados hasta culminar la máxima dispersión del habitat en las sierras de las Hurdes y Béjar de marcada vocación silvo-pastoril⁶.

Como transición a esta dicotomía hay que superponer el paisaje transformado de las

⁵ Los municipios continuamente progresivos entre 1950 y 1981 fueron: (8) Cáceres, Coria, Guijo de Galisteo, Jarafz de la Vera, Moraleja, Navalmoral de la Mata, Plasencia y Talayuela.

⁶ Gonzalo BARRIENTOS ALFAGEME, «Población y Territorio», Comunicación presentada al XXXIII Congreso Luso-Español para el Progreso de las Ciencias, dentro de la Ponencia de Luisa María FRUTOS MEJÍAS «Conceptualización acerca de la Ordenación Territorial y su aplicación al desarrollo regional de Extremadura», Badajoz, 17 a 21 de diciembre de 1979.

áreas de regadío a partir de la década de los cincuenta —aún en gestación—⁷, que ha repercutido notablemente en la dispersión del hábitat entre las áreas serranas y la fosa del Tajo.

Este bagaje de consideraciones nos debe ayudar a la comprensión de los desequilibrios poblacionales generados en el período de estudio y cartografiados a nivel municipal y de comarcas tradicionales en el Mapa I.

CUADRO IV
DESEQUILIBRIOS HUMANOS INTRACOMARCALES EN LA PROVINCIA DE CÁCERES

| Comarcas tradicionales | N.º de asent. | COMO BALANCE DEL PERÍODO 1950-1981 | | % regres. sin cabe. | % regres. con cabe. | % regres. media |
|------------------------------|---------------|------------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-----------------|
| | | Pérdidas sin cabecera | Pérdidas con cabecera | | | |
| Alcántara | 9 | -14.422 | -16.256 | -61,3 | -59,4 | -60,4 |
| Trujillo | 23 | -27.042 | -32.184 | -59,2 | -58,1 | -58,7 |
| Valencia Alcántara | 8 | - 6.353 | -13.967 | -53,0 | -52,5 | -52,8 |
| Cáceres | 28 | -40.805 | -14.382 * | -54,1 | -50,1 | -52,1 |
| Logrosán | 12 | -15.092 | -18.179 | -44,9 | -45,1 | -45,0 |
| Hoyos | 18 | -13.856 | -14.319 | -43,1 | -42,4 | -42,8 |
| Navalmoral Mata | 31 | -14.178 | - 8.529 * | -35,9 | -32,2 | -34,1 |
| Hervás | 19 | - 5.877 | - 7.065 | -28,7 | -28,5 | -28,6 |
| Jaraíz de la Vera | 18 | - 9.667 | - 7.457 * | -30,8 | -19,6 | -25,2 |
| Plasencia-Valle | 28 | -14257 | - 282 * | -28,1 | - 0,4 | -14,3 |
| Las Hurdes | 5 | - 920 | - 867 | -15,4 | -10,5 | -13,0 |
| Coria | 19 | - 3.443 | + 1.550 * | -13,6 | + 5,0 | - 8,6 |
| TOTAL | 218 | -165.912 | -131.937 | | | M -36,3 |

FUENTE: I.N.E. Elaboración propia.

* Cabeceras progresivas.

El Cuadro IV combinado con el Mapa I nos permiten conocer la intensidad del proceso regresivo y sus diferencias espaciales. Tres niveles pueden distinguirse:

a) La práctica totalidad de los municipios situados al S. del paralelo Zarza la Mayor-Peraleda de la Mata perdió más del 40 por 100 de la población, afectando a las comarcas de Alcántara, Trujillo, Valencia de Alcántara, Cáceres, Logrosán y el sector meridional de Navalmoral de la Mata, sintiéndose con menos intensidad en el islote regante de Miajadas.

La regresión generalizada no perdonó a las cabeceras con excepción de la capital.

Existe una correlación directa entre los vacíos demográficos y las zonas más pobres, agrestes e incomunicadas: la histórica bolsa de pobreza fronteriza, arenales graníticos, penillanura pizarrosa y resaltes cuarcíticos de Villuercas, riberos... La ausencia de agua es factor definitorio.

⁷ Real Decreto 1928/1979 de 25 de mayo por el que se aprueba el Plan General de Transformación de la Zona Regable del Ámbroz de 7.600 has., declarado de Interés Nacional.

b) Al N. del sector anterior encontramos cambios de litología vinculados a los cauces fluviales de los ríos Tíetar, Jerte, Alagón y Ambroz. La implantación del regadío ha reforzado la intensidad de ocupación sobre los depósitos cuaternarios aluviales. Ello explica la aparición de núcleos progresivos a lo largo de una banda que incluye de O. a E. al binomio Coria-Moraleja, Guijo de Galisteo, Morcillo, Riobobos, Montehermoso, Galisteo, Aldehuela de Jerte, Carcaboso, Plasencia, Toril y Talayuela para terminar en Navalmoral-Almaraz.

Tres comarcas, Coria, Plasencia y Navalmoral totalizan 100 municipios, de los que tan sólo 15 se benefician de las transformaciones antes reseñadas. Los contrastes internos son muy fuertes, tal y como se desprende del balance de pérdidas humanas que oscila entre el 8,6 y 34 por 100.

Las cabeceras se benefician del crecimiento poblacional, favorecido por el vaciado de los asentamientos situados en su área de influencia inmediata, siendo distintas las razones de su tendencia alcista: para Coria es el regadío; Plasencia es mercado en la encrucijada más favorable de la provincia y Navalmoral es, tras la implantación de la nuclear y posicionada sobre la Radial V, zona de preferente localización industrial.

c) La vertiente meridional del Sistema Central, de Gredos a la frontera portuguesa aparece como el tercer escalón de análisis. Esta fachada serrana ha resistido mejor la regresión poblacional aunque sin poder evitarla. La comarca de la Vera ha perdido el 25,2 por 100 de la población existente en 1950 y hoy tan sólo cuenta con dos asentamientos progresivos, la cabecera Jaraíz y Collado. El Valle de Plasencia ha retrocedido en un 28,0 por 100 y no cuenta en el presente con asentamiento progresivo alguno. Hervás ha sufrido retracción del 28,6 por 100 perdiendo su antiguo papel de cabecera que habrá de ceder muy pronto definitivamente a centros más dinámicos de los nuevos regadíos proyectados. Curiosamente en esta comarca sólo 2 asentamientos han ganado increíblemente efectivos: La Pesga y Mohedas en el piedemonte serrano. La explicación tiene mucho que ver con el efecto «retorno» del que nos ocuparemos más adelante, lo que en cambio no se entiende —no se si van por delante innovando o por detrás desinformados— es por qué los vecinos de La Pesga continúan plantando olivos, cuando se arrancan en toda Extremadura...

Capítulo aparte merece la comarca de Hurdes, el tópico histórico en trance de desmitificación. Es la comarca que menos población ha perdido entre 1950-1981, el 13,0 por 100, contando hoy con dos asentamientos progresivos, Nuñomoral y Casares de Hurdes. En Hurdes, pese a leyendas, hay hombres que permanecen, dinero que se mueve, valor de la tierra en alza y no deja de ser gran mérito frente a la política de repoblación y las autopistas del macroplan.

El balance de **consecuencias** del masivo éxodo rural a lo largo de los treinta años de estudio es complejo y afecta a la economía, paisajes y situación de la provincia en último lugar de la tabla del desarrollo nacional.

a) **Consecuencias demográficas:** Profunda mutación del modelo demográfico. De una estructura juvenil en 1950 con elevadas tasas de fecundidad-natalidad hemos pasa-

do a un violento y prematuro proceso de envejecimiento de signo irreversible⁸.

CUADRO V
CAMBIO EN EL MODELO DEMOGRÁFICO CACEREÑO: 1950-1981

| Años | T.B. NUP. | T. FEC. | T.B.N. | T.B.M. | T.C.V. | % + de 60 |
|-----------|-----------|---------|----------|----------|----------|-----------|
| 1946-1950 | 7,2 % 0 | 105 % 0 | 25,1 % 0 | 12,2 % 0 | 12,9 % 0 | 8,0 |
| 1975-1981 | 5,0 % 0 | 65 % 0 | 12,5 % 0 | 8,9 % 0 | 3,6 % 0 | 25,0 |

FUENTE: I.N.E. (Las cifras del último quinquenio son provisionales hasta la publicación oficial).

Como apostilla a la gravedad del diagnóstico por el que atraviesa la población cacereña baste decir que un 90 por 100 de los asentamientos padecen crecimiento vegetativo negativo tras haber superado la fase de crecimiento cero.

b) **consecuencias económicas:** Mayor porcentaje de población senil y menor potencial de jóvenes repercute sobre la tasa de actividad. La población activa cacereña que en 1950 se situaba en el 37,0 por 100 hoy debe encontrarse en el 31,0, cifra potencial, porque si descontamos ese 20 por 100 de activos parados nos viene a quedar en un 24 por 100 real.

Los activos del año 2000 han nacido ya, conocemos su exiguo número y los peligros que encierra una política de subempleos como la actual unida a una potencialidad de brazos futuros tan reducida.

— Abandono de las tierras agrícolas, no por desencanto, sino por impotencia ante el hecho decisivo de no haber nacido en el levante español...

— Descapitalización por trasvase de rentas agrícolas a medios urbanos. Último lugar en los indicadores nacionales.

c) **consecuencias paisajísticas:** El abandono del medio rural en la tensión permanente campo-ciudad supone el violento y devastador cambio de uso: invasión de las urbanizaciones (Gredos, Vera, Valle), infraestructuras industriales, autopistas, espacios para ocio cualificado (caza, campos de tiro, clubs de interés social para los 50 socios que los componen...), consumidor progresivo de suelo rural, en ocasiones de tierras muy ricas de huerta en los suburbios periurbanos.

— Deterioro de nuestro patrimonio paisajístico: dehesa, con desmontes y cortas clandestinas que alimentan oscuros negocios de leña para calefacciones que nada tienen que ver con el carboneo racionalizado de los piconeros de antaño.

— Erosión de los suelos y progresión del matorral, contaminación de aguas y deterioro del ecosistema.

d) **consecuencias de alcance nacional:** Los desequilibrios engendrados por el éxodo rural en Extremadura son un despilfarro económico a escala nacional que disparan la inflación.

⁸ G. BARRIENTOS ALFAGEME, *El envejecimiento: un problema estructural de la población cacereña*, Delegación Provincial del Ministerio de Cultura, Cáceres, 1981.

- Pueblos enteros y viviendas que se abandonan en los mismos, frente a la demanda masiva de viviendas sociales para idénticas personas en medios urbanos.
- Excesos de consumo de energías urbanas localizadas frente a los mínimos de medios rurales.
- Deterioro en el acceso al empleo al volcar sobre el mercado de trabajo una mano de obra nada cualificada, cuya esperanza única es el subsidio de paro.
- Desbarajuste administrativo a la hora de tomar decisiones sobre la provincia, cada ministerio preparando y aplicando sus propios planes con manifiesta desconexión en objetivos y resultados.

1.3. El capital humano en la década de los ochenta

Tras ofrecer «a quien corresponda» una pequeña muestra del resultado que ha producido en Cáceres la inacción estatal pasada y presente, «por si fuera constitutiva de delito», vamos a ordenar las ideas, porque a lo largo de la última década los comportamientos humanos han cambiado sustancialmente.

1.3.1. Desaceleración y ralentización de la movilidad

La crisis económica generada a partir de 1973 ha introducido cambios profundos que han afectado a la movilidad de las áreas emisoras de mano de obra barata. Las dificultades crecientes para acceder a un empleo y la pérdida del mismo en destino están produciendo dos fenómenos paralelos trascendentes: ralentización del proceso emigratorio y fijación de efectivos en origen por bloqueo de oferta laboral, y recuperación de antiguos emigrantes que retornan tras la pérdida del puesto de trabajo.

Ambas convergencias comienzan a producir efectos alentadores que nos hablan de cambio de signo hacia la recuperación pasando obligadamente por la sala de espera del estancamiento.

Los datos oficiales de la población de hecho en 1970, 1975 y 1981 atestiguan tal situación. De los 457.777 habs. de 1970, se pasó a 425.667 en 1975, con un descenso del 7,0 por 100; en 1981 la población había disminuido efectivos, situándose en 414.744, pero a un ritmo próximo al estancamiento, 2,6 por 100.

Hemos realizado un muestreo que afecta a 30 asentamientos, precisamente aquellos que experimentaron regresión continuada a lo largo del decenio, pero que en la segunda mitad no tuvieron pérdidas superiores al 5 por 100 de la población existente en 1975.

El hecho de escoger dicho porcentaje valorativo estriba en que iguala el nivel medio de regresión provincial, al tiempo que selecciona objetivamente a municipios que con pérdidas anuales del 1 por 100 de su población ofrecen claras esperanzas de recuperación, con independencia de su tamaño, posición geográfica y adscripción comarcal.

CUADRO VI

SELECCIÓN DE ASENTAMIENTOS REGRESIVOS CON PORCENTAJE NO SUPERIOR AL CINCO POR CIENTO ENTRE 1975 Y 1981

| N.º asentam. | Pobl. Abs. | % reg. medio (1970-75) | % reg. medio (1975-81) |
|--------------|------------|------------------------|------------------------|
| 30 | 58.621 | 13,8 | 2,8 |

FUENTE: I.N.E. Elaboración propia ⁹.

El esquematismo del Cuadro VI no impide comprobar en qué medida se ha producido el camino hacia el estancamiento en la década pasada: asentamientos cuya regresión media fue del 13,8 por 100 entre 1970-1975, duplicando el porcentaje medio de pérdidas de la provincia, obtuvieron entre 1975-1980 una cifra media de tan sólo 2,8 por 100 que iguala la correspondiente de la provincia.

1.3.2. El «efecto retorno»: un cambio de signo esperanzador

Sabemos todavía muy poco de este fenómeno de regreso en goteo lento y difícil para los activos desahuciados de los paraísos migratorios. Nos consta que ya no se trata de la vuelta de jubilados al encuentro con sus raíces, porque son familias enteras las que son enviadas por delante del cabeza de familia, una vez solucionado el penoso problema de la vivienda en el pueblo.

Conocemos un único estudio científico localizado en Sierra de Gata, realizado por geógrafos alemanes ¹⁰, pero sin haber podido acceder a los resultados finales y cuya base de trabajo estaba referida a los trabajadores cacereños de la zona retornados de Alemania.

Intentar la detección de un fenómeno tan puntual como éste, a partir de los resultados censales sin un trabajo científico de campo, es mera hipótesis de aproximación a una realidad todavía embrionaria y compleja en la forma y modo de producirse. Vamos a intentarlo...

El camino de búsqueda parte del planteamiento inicial de que descontando aquellos asentamientos con crecimiento vegetativo positivo, que como vimos con anterioridad no superan el 5 por 100 del total, productores de avances poblacionales tanto en la primera como en la segunda mitad de la década pasada, existen otros que han cambiado drásticamente la regresión de 1970-75 por la progresión entre 1975-1981.

⁹ Los municipios referidos fueron: (30) Abadía, Acehuche, Aceituna, Ahigal, Aldehuela de Jerte, Almoharín, Arroyomolinos de la Vera, Bohonal de Ibor, Cabrero, Caminomorisco, Campo Lugar, La Garganta, Hervás, Hinojal, Logrosán, Madrigalejo, Malpartida de Plasencia, Navaconcejo, Peraleda de la Mata, Pinofrancado, Rebollar, San Martín de Trevejo, Segura de Toro, Toril, El Torno, Torremenga, Trujillo, Valdelacasa de Tajo, Valencia de Alcántara y Zarza de Granadilla.

¹⁰ Juergen LEIB y Guenter MERTINS, «Repercusiones de la emigración y retorno de los trabajadores en la estructura de la población, espacial y económica de las regiones de origen y destino», en *Norba* II, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1981, pp. 129 a 142.

Este fenómeno espectacular no puede explicarse tan sólo porque haya remitido el proceso emigratorio, porque aun admitiendo que se hubiese paralizado por entero, la regresión se hubiese producido igualmente, como veíamos en el ejemplo muestral anterior, con signo más moderado.

No es posible el cambio de comportamiento radical en el plazo de cinco años basado en las disminuidas fuerzas internas de asentamientos que han demostrado su incapacidad para mantener un saldo vegetativo positivo con sus propios medios. Han debido recibir una inyección importante de vitalidad exterior que será necesario ponderar cuando dispongamos de las comprobaciones precisas.

Insistimos que el seguimiento del proceso es hoy por hoy difícil, que conocemos casos concretos en municipios concretos y con intensidades muy variables y que el frío análisis de las estadísticas oficiales de laboratorio no nos aclara si un municipio que manifestaba escandalosas pérdidas poblacionales hasta 1975, al estancarse a partir de esa fecha lo hace o bien:

- por detención del movimiento emigratorio,
- por consecuente, aunque débil, recuperación de la tasa de crecimiento,
- por aportes inmigratorios intracomarcales,
- por retorno de emigrantes extraprovinciales e internacionales.
- por la conjugación posible de todas las causas.

CUADRO VII

ASENTAMIENTOS CON CAMBIO DE SIGNO POBLACIONAL ESPERANZADOR ENTRE EL QUINQUENIO 1970-1975 Y EL QUINQUENIO 1975-1981

| Asentamientos | Población 1981 | % retroceso 1970-1975 | % aumento 1975-1981 |
|----------------------------------|-------------------|--------------------------|------------------------|
| Cabezabellosa | 753 | - 22,2 | + 5,3 |
| Cabezuela del Valle | 2.286 | - 13,4 | + 6,2 |
| Cañamero | 2.129 | - 12,0 | + 1,9 |
| Carcaboso | 1.273 | - 18,2 | + 4,3 |
| Guijo de Santa Bárbara | 691 | - 11,0 | + 0,3 |
| Miajadas | 8.460 | - 5,1 | + 2,5 |
| Riolobos | 1.783 | - 15,9 | + 6,2 |
| Saucedilla | 412 | - 7,4 | + 4,6 |
| Talayuela | 6.422 | - 3,8 | + 11,9 |
| Tornavacas | 1.524 | - 3,0 | + 1,6 |
| Valverde de la Vera | 787 | - 16,3 | + 2,3 |
| Villasbuenas de Gata | 669 | - 14,1 | + 0,6 |

FUENTE: I.N.E. Elaboración propia.

Ni son todos los que están ni están todos los que son, pero no cabe duda de que el cambio de signo es evidente para estos doce municipios que ya son progresivos, a la espera de que en 1985 podamos reciclar a una parte sustancial de los 30 municipios que caminaban hacia el estancamiento con pérdidas inferiores al 5 por 100 entre 1975-1981.

1.3.3. Asentamientos en alza constante durante el decenio 1970-1981

En cabeza, con un dinamismo demográfico sólido que les permite mantener y aumentar efectivos de forma continuada surgen ocho asentamientos que han ofrecido en la década de los setenta porcentajes de incremento sustanciosos.

CUADRO VIII
ASENTAMIENTOS PROGRESIVOS EN LA ÚLTIMA DÉCADA

| Asentamientos | Población 1981 | % ascenso 1970-1975 | % ascenso 1975-1981 | % ascenso global |
|---------------------------------|-------------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| Almaraz | 1.272 | 10,7 | 17,0 | 27,7 |
| Cáceres | 71.852 | 5,0 | 22,1 | 27,1 |
| Guijo de Galisteo | 1.864 | 29,7 | 39,1 | 68,8 |
| Holguera | 1.026 | 22,6 | 9,1 | 31,7 |
| Jaraíz de la Vera | 8.748 | 34,3 | 2,1 | 36,4 |
| Navalmoral de la Mata | 12.922 | 19,4 | 11,5 | 30,9 |
| Perales del Puerto | 1.028 | 0,2 | 0,9 | 1,1 |
| Plasencia | 32.178 | 5,2 | 12,6 | 17,8 |

FUENTE: I.N.E. Elaboración propia

Entre los afortunados se encuentran cuatro cabeceras comarcales (Cáceres, Jaraíz, Navalmoral y Plasencia), el caso de Perales como anecdótico, más ligado a efecto retorno que a otra cosa, y echamos de menos cabeceras como Coria que ha perdido en la segunda mitad del período el 1,9 por 100 de su población y Moraleja que lo ha hecho en un 10,0 por 100. No es oro todo lo que reluce en los regadíos cacereños y en los poblados de colonización que se abandonan ¹¹.

2. REPLANTEAMIENTO TERRITORIAL COMO ALTERNATIVA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EXTREMEÑO

El análisis de la situación de los asentamientos humanos cacereños nos coloca ante un diagnóstico desolador, resultado inevitable de las tensiones desatadas sobre un medio rural marginado en su crónico subdesarrollo.

Si la ordenación del territorio es tanto una decisión política como un ejercicio

¹¹ Antonio J. CAMPESINO FERNÁNDEZ, «La función de los centros nodales en la vertebración regional de Extremadura», en *Revista de Estudios Territoriales*, CEOTMA, n.º 3, Madrid, 1981.

técnico¹², la Junta Regional de Extremadura debe abordar el reto y respaldar los esfuerzos técnicos encaminados a la resolución de tan sangrante situación.

2.1. Caducidad de las estructuras administrativas

Hemos denunciado en repetidas ocasiones la inoperancia de la actual estructura administrativa para enfrentar la ordenación del territorio.

El municipio como entidad administrativa-territorial más reducida carece de contenido. Esta vetusta herencia del mandato constitucional de 1812, institucionalizada por obra de Javier de Burgos en el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, ya no sirve.

Cada pueblo entonces era una sociedad total con su Ayuntamiento y su término municipal dentro del cual se cumplían todos sus fines en régimen cerrado, ya que la incomunicación obligaba a la autarquía prescindiendo de las relaciones con el exterior.

Por ello, proliferaron excesivo número de entidades municipales dotadas en su mayoría de términos minúsculos. Ciento cincuenta años después continuamos con idéntico modelo administrativo inservible. La Constitución vigente lo ratifica en sus Arts. 137-140.

Nos sobran municipios en cantidad y calidad, más aún si un proceso de desertización como el sufrido por la provincia nos lleva a porcentajes escandalosos del 80 por 100 de núcleos menores de 2.000 hab.

Si los recursos humanos desaparecen, con ellos se agotan las posibilidades productivas hipotecando el futuro.

Los recursos económico-presupuestarios son ridículos, exiguos y recortados, comparativamente similares a los ingresos anuales de una familia media española. A duras penas consiguen sufragar con ellos los gastos obligatorios. De esta forma, no pueden hacer frente a la realización de infraestructura, equipamientos e implantación de servicios mínimos y depender de los presupuestos de la Diputación Provincial no es ninguna panacea, ya que es imposible atender tal magnitud de insuficiencias.

La disminución de los efectivos humanos conlleva un encarecimiento progresivo de los servicios con cargas excesivas e insostenibles para los débiles hombros de mujeres y jubilados de los municipios-asilo.

Una vez conseguidos los servicios resulta antieconómico mantenerlos por carencia de elementos técnicos. Múltiples círculos viciosos se originan: el retroceso poblacional produce éxodo de elementos básicos de la administración: médico, secretario, maestro..., y cuando aún no se han conseguido es por la irrentabilidad de la atomización.

Municipios más empobrecidos cuanto más minúsculos y por lo mismo irrecuperables.

¿Hasta qué punto merece la pena dispersar esfuerzos ante tan excesivo número de entidades administrativas económicamente inviables? ¿No va siendo hora de buscar y

¹² Jean LABASSE, *La organización del espacio*, I.E.A.L., Madrid, 1973.

consolidar una circunscripción de tamaño superior en lo territorial y demográfico?

Si estamos dispuestos a reconocer **la región** como superación de añejos límites y encontrados planteamientos provinciales, a medio camino entre éstos y el Estado, defendamos **la comarca** como medio aglutinador de reliquias administrativas, provincias y municipios, y liberemos a la mayoría de estas atrofiadas células «de cargas y obligaciones desproporcionadas a sus medios y recursos» (Morell Ocaña).

2.2. Concentración como alternativa administrativa territorial y demográfica.

2.2.1. Descentralización y polarización administrativa

Una política global de ordenación del territorio ha de terminar con las acciones aisladas de una macroadministración que no administra, inconexa en sus actuaciones e irreformable por buenos y santos propósitos que se prediquen.

Ahora bien, es absolutamente necesario erradicar en los administrados la peregrina idea de que todo servicio público es un derecho que tiene que funcionar con independencia de su costo. La falta de rentabilidad demostrada en las condiciones del medio careceño está llevando a un despilfarró inaudito bajo el soporte de la colectividad: planeamiento para todos, equipamientos deportivos...

Las dotaciones comunitarias básicas requieren un mínimo de usuarios, porque de lo contrario entre infrautilización y deficiente conservación, el coste por habitante se dispara y tras él las cargas impositivas. Actuaciones en municipios inferiores a los 2.000 habs. son decididamente absurdas, salvo localizaciones geográficas y económicas de excepción con presupuestos no inferiores a lo 10.000.000 de ptas.

Terminemos con las pretendidas equiparaciones y busquemos el equilibrio racional: menos ayuntamientos y mejor dotados.

Desde 1965 se está pensando que la comarca es el soporte geográfico más racional, como aglutinante de cometidos supramunicipales, superación de deficiencias y área óptima para la planificación y fórmula de acercamiento de la Administración a los usuarios al dotarla de servicios y recursos financieros de carácter público. Llevamos casi 20 años pensando...

Alcanzar este objetivo sólo es posible descentralizando decisiones y la descentralización únicamente se consigue con autonomía y decisión.

La comarca, como espacio funcional polarizado definido por la capacidad de atracción y difusión de su cabecera, vocación económica y comunidad de intereses de sus habitantes, es hoy el incentivo al reagrupamiento de servicios públicos dinámicos logrados a partir de la necesaria descentralización administrativa.

En la concepción comarcal subyace un criterio de autogobierno en cada uno de los niveles de la administración y cada comunidad debe controlar su espacio financieramente. Si los medios no le alcanzan deberá apelar a un FONDO DE SOLIDARIDAD INTERCOMARCAL...

Una vez seleccionados los núcleos cabeceras de comarca ponderada y juiciosamente se debe dotar a estas cabeceras de una jerarquía de servicios básicos de gestión con-

centrada, a modo de **sub-transferencias** que hoy monopolizan los núcleos urbanos capitales de provincia: Administración, sanidad, mercado, matadero, incendios, instalaciones deportivas, asistencia social, protección del patrimonio, gabinete de planeamiento urbano comarcal...

Los núcleos en expansión dispondrán de la jerarquía básica de servicios indispensables a nivel local y dependerán de los de rango inmediato superior de la cabecera comarcal.

En suma, se trata de aproximar la ADMINISTRACIÓN a los administrados como SERVICIO para tener a mano en las respectivas cabeceras aquellas demandas de uso corriente para las que no precisa de desplazamientos a los centros urbanos regionales.

Únicamente así puede terminarse con la sensación de abandono administrativo que es origen de la despoblación. Acondicionando cada espacio comarcal de acuerdo con sus virtualidades geográficas, demográficas y económicas se puede alcanzar el fomento de relaciones de contacto, primer paso para la adquisición de conciencia comarcal por comunidad de intereses ¹³.

Las agencias de servicios públicos representan en Francia un modelo válido en el movimiento de descentralización del Estado como organismos de agrupación de los servicios polivalentes ¹⁴, que podrían ser ponderadas para su posible aplicación.

2.2.2. Concentración demográfica inaplazable

La Constitución española en su Art. 19 proclama la libertad de residencia como derecho de la persona, hecho incuestionable en una sociedad no dirigida. Ello excluye cualquier intento de vuelta a concentraciones poblacionales coactivas a golpe de decreto (Granadilla).

¿Cómo ordenar, sin órdenes, la distribución de la población extremeña en nuestro medio rural conociendo de antemano los factores restrictivos de individualismo, pasividad, apego a lo tradicional, recelo al cambio, resabio al vecino de enfrente y declarada hostilidad al pueblo de al lado, manteniendo por encima de todo intocables los derechos de libertad y decisión de las personas?

La solución tiene que alcanzarse mediante la creación de **incentivos socio-económicos**.

La experiencia nos demuestra que el deseo de abandonar el pueblo reside en un bloque de aspiraciones no satisfechas:

- posibilidad de mejora de medio y vivienda adecuada,
- pérdida de valor de la vida rural,
- puesto de trabajo no agrícola con horario fijo,
- retribuciones superiores fijas y con menor sujeción,
- formación y educación de los hijos,
- facilidades administrativas y de abastecimiento,

¹³ Jacques JUNG, *La ordenación del espacio rural*, I.E.A.L., Nuevo Urbanismo (5), Madrid, 1972.

¹⁴ Yves MADIOT, *L'aménagement du territoire*, Masson, Paris, 1979.

- agilización de contactos: ocio, esparcimiento,
- atracción por las formas urbanas.

Una vez conseguida la descentralización administrativa bajo la nueva forma territorial de la comarca se habrían cubierto para los potenciales usuarios gran parte de sus aspiraciones.

La concentración demográfica debe partir del refuerzo de los núcleos-clave, haciendo desaparecer entidades municipales inviables, opción más barata que la de esperar que se consuman lentamente. Todo asentamiento que esté experimentando pérdidas anuales del 5 por 100 de su población habrá desaparecido del mapa en el año 2000, con o sin planeamiento.

El análisis de las posibilidades de recuperación de asentamientos inferiores a 2.000 habs. y que manifiestan tendencias claras a la revitalización por efecto retorno, deberá ser valorada.

La concentración puede revestir la fórmula de mancomunidad comarcal de municipios (Martín Mateo), que para mitigar la resistencia a la pérdida de la propia personalidad sea ofrecida como asociación intermunicipal con supresión por incorporación-fusión entre sí¹⁵.

De ningún modo puede mantenerse ya la multiplicación de municipios que agonizan.

2.2.3. Complejidad de los incentivos económicos

La organización de la actividad económica es el objetivo que completa una política sensata de ordenación del territorio rural de Extremadura.

Difícilmente podrá reconvertirse territorio y población sin un cambio estructural de la agricultura con sus problemas jurídicos (dimensiones de las explotaciones, régimen de tenencia), técnicos (sistema de cultivo, mecanización, cualificación) y económicos (financiación, comercialización).

La capacidad productiva de cada comarca constituye el punto central de una política de reconversión.

Otro de los inconvenientes graves con que tropieza la revisión de las demarcaciones político-administrativas existentes es la rígida acomodación catastral de la propiedad privada y pública patrimonial a los límites de los términos municipales respectivos.

Pese a todo, hay que considerar que estamos asistiendo a una puesta en valor progresivo del habitat rural en el mundo, un fenómeno de neoruralidad que da solución a la crisis del sistema urbano. Es un buen momento para considerar las posibilidades productivas de Extremadura como reserva de recursos alimenticios ganaderos, de regadío y de secano rentable, forestales y energéticos.

Si alguien consideró en el pasado el éxodo rural útil y necesario como fórmula de

¹⁵ Porfirio NAFRÍA COLLADO, *Replanteamiento territorial de la provincia de Zamora para una concentración demográfica*, Caja de Ahorros de Zamora, Zamora, 1975.





equilibrio para compensar el exceso demográfico en medios rurales y proporcionar mano de obra barata a la industria, es el momento de reconvertir el proceso. La industrialización de las cabeceras comarcales u otros puntos de concentración a partir de las materias primas agropecuarias en origen (hortofrutícolas, pimentón, tabaco, tomate, leche, corcho, lana, mataderos frigoríficos, piensos compuestos...) es la factura que Extremadura debe pasar al Estado por la morosidad en la satisfacción de deudas pendientes.

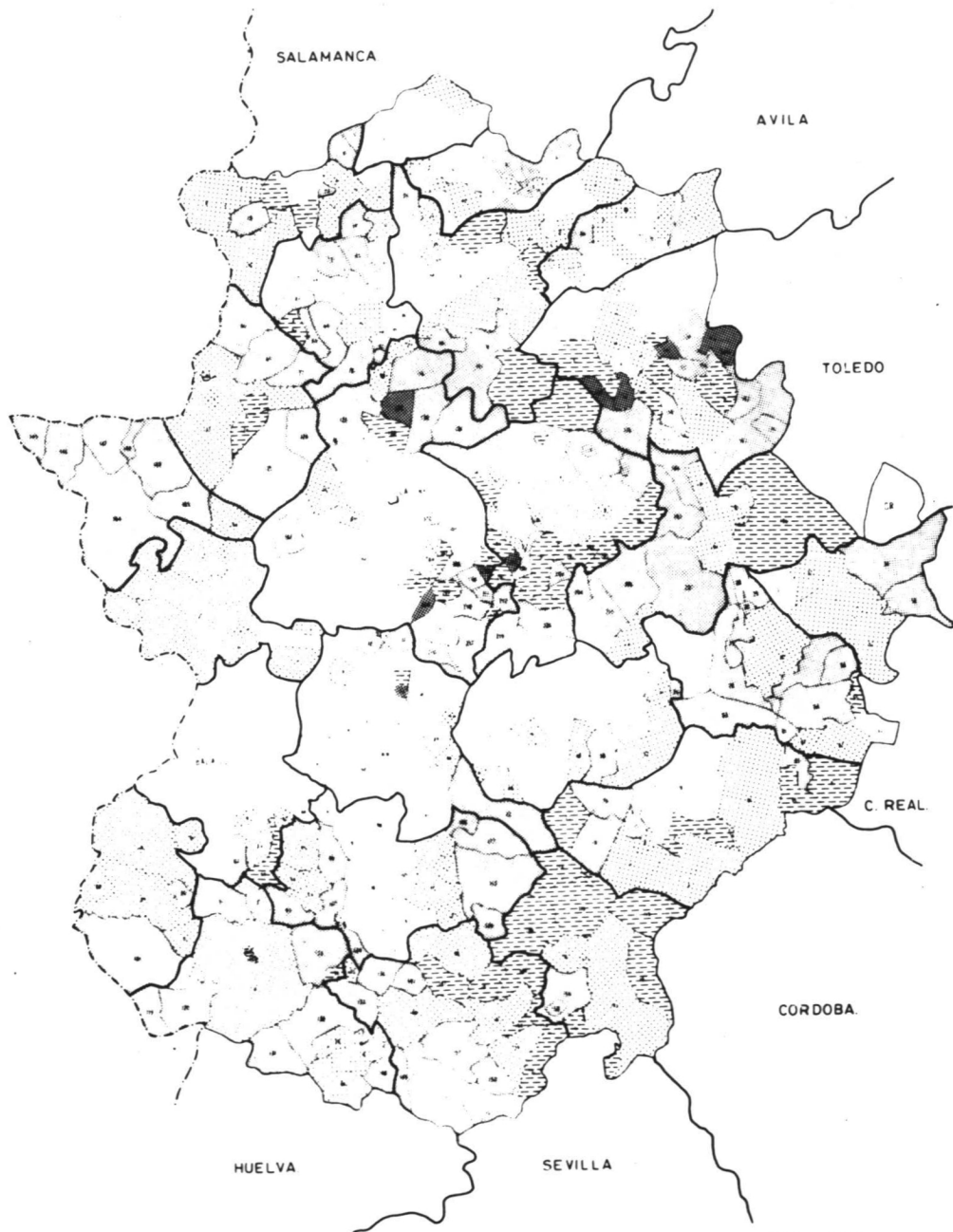
Frenar el proceso devorador de suelo por usos urbanos no agrícolas es una tarea que no admite demora. Para ello está el planeamiento que a nivel comarcal tiene que delimitar usos sin concesiones. Agua, bosques, montaña, espacios ecológicos son patrimonio de los extremeños. Un medio ambiente que no ha emigrado y por el que ya somos envidiados. Contribuyamos a su conservación para la óptima ordenación propuesta.

Regresión municipal en Extremadura: 1950-1981.

Regresión media regional: 231 %

Regresión superior a la media.

| | | |
|-------------|--------------------|---|
| 26 a 45 % = | 0.9 a 15 % anual. |  |
| 46 a 60 % = | 1.6 a 20 % anual. |  |
| 61 a 75 % = | 2.1 a 2.5 % anual. |  |
| 76 ... % = | 2.6 ... % anual. |  |



Escala: 1/750.000.