Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación

AGE
Asociación Española de Geografía
Grupo de Geografía Rural

Universidad de Valladolid
Departamento de Geografía

Espacios rurales y retos demográficos

Una mirada desde los territorios de la despoblación

AGE - Grupo de Geografía Rural

AGE Asociación Española de Geografía

Universidad de Valladolid
Departamento de Geografía

Diseño:
Juan Carlos Guerra Velasco

Maquetación:
Fernando Molinero Hernando

Edición:
AGE (Asociación Española de Geografía)
Grupo de Geografía Rural de la Asociación Española de Geografía
Comité organizador del ColoRural 2020

ISBN: 978-84-123678-5-0
Madrid, noviembre de 2021

Presentación

El Grupo de Trabajo de Geografía Rural de la Asociación Española de Geografía y el Departamento de Geografía de la Universidad de Valladolid organizan el XX Coloquio de Geografía Rural, ColoRURAL 2020 (III Coloquio Internacional de Geografía Rural). Siguiendo la línea que el Grupo de Trabajo iniciara hace ahora cuarenta años (Alicante, 1980), el Comité Organizador continúa la labor de hacer que estos Coloquios sean un lugar de encuentro y reflexión sobre los espacios rurales y el complejo espectro de usos, de usuarios y sobre todo de problemas que se suscitan en estas áreas (Ortega, 2000).

También pretende que su forma de presentación siga siendo una plataforma de difusión de los trabajos de los expertos ruralistas no solo españoles, sino de América Latina y de los pertenecientes a organizaciones homólogas de la Red Europea de Geografía Rural.

Esta edición lleva por lema *Espacios rurales y retos demográficos. Una mirada desde los territorios de la despoblación*. Se pretende atender, así, a la creciente preocupación de la sociedad por los problemas demográficos de estos territorios y sus consecuencias, interrogándose por ellos y, sobre todo, proponiendo respuestas.

El marco teórico tiene que situarse en esas coordenadas. Desde que Kayser (1990) formulase su tesis sobre el "renacimiento rural"

han pasado más de treinta años. En aquel momento se hablaba del resurgimiento de "lo rural" en Europa tras décadas de abandono. Paradójicamente, el cambio demográfico en general, y la despoblación rural en particular, es uno de los retos a los que se enfrentan muchas regiones europeas. En el caso de España se habla de vaciamiento rural, de crisis demográfica, de los "territorios vacíos", donde las bajas densidades dominan en comarcas enteras y donde cientos de municipios se sitúan en el límite de la despoblación.

El Coloquio se desarrolla en Valladolid, en Castilla y León, una región de marcado carácter rural que cuenta con una amplia proporción de su territorio afectada por problemas de atonía y riesgo de despoblación. No se pretende tanto indagar en sus causas (se entiende que ya suficientemente estudiadas) como en sus consecuencias y manifestaciones, y, sobre todo, en los retos y en las respuestas que desde la Geografía se formulan para atajar el problema. En este sentido, el Grupo de Geografía Rural se alinea con lo expresado por la Asociación Española de Geografía en su manifiesto *Abordar el reto demográfico, hacer frente a la despoblación*, cuando señala que "socialmente tenemos un reto decisivo", y urge a "asumir los retos derivados del cambio demográfico como una prioridad por parte de la ciudadanía, de los gestores y de los políticos…", apelando a las distintas esferas comprometidas con el desarrollo territorial, entre las que se encuentra la académico-científica, para alcanzar este objetivo común. Las cuestiones planteadas en ese manifiesto constituyen un sólido argumento para orientar las ponencias invitadas, cuyo contenido inicial ha dado lugar a la presente obra.

Índice

Presentación 3

Índice 5

Trabajos 7

I. Dinámica, discursos, valores y representaciones: la diferenciación del espacio rural.
Fernando Molinero Hernando,
Universidad de Valladolid; molinero@fyl.uva.es 7

II. Consecuencias del declive demográfico: crisis y cambio en los espacios rurales
Juan Ignacio Plaza Gutiérrez
Universidad de Salamanca; jip@usal.es 39

III. La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España.
Javier Esparcia Pérez
Universidad de Valencia; Javier.esparcia@uv.es 75

IV. Estrategias y funciones de los espacios rurales: de territorios en crisis a territorios resilientes.
María-José Prados Velasco
Universidad de Sevilla. mjprados@us.es 151

I

Dinámica, discursos, valores y representaciones: la diferenciación del espacio rural

Fernando Molinero Hernando
Profesor emérito de Geografía
Universidad de Valladolid
molinero@fyl.uva.es

El espacio rural tradicional era muy extenso y diverso; una diversidad que dependía, en primer lugar, de las condiciones ambientales del territorio en que se integraba; en segundo lugar, del grado de ocupación de cada comarca o región; en tercer lugar, de la capacidad y desarrollo técnico de la sociedad que lo ocupaba y explotaba y, en cuarto lugar, de la organización social, o sea del modelo de gestión territorial —tanto económica como política— que se había dado cada grupo humano, cada comunidad o sociedad.

De este modo, los espacios rurales preindustriales tenían muchas similitudes; sus diferencias obedecían sobre todo al clima y al relieve; se derivaban de factores ecológicos que cada pueblo dominaba a su manera. Los sistemas agrarios se diferenciaban en cada zona del planeta por la impronta ecológica y por la explotación singular que cada colectivo hacía del territorio.

Pero la revolución industrial, a la que se sumaron diversas revoluciones técnicas y económicas durante los siglos XIX y XX, supusieron una progresiva diferenciación de los espacios rurales, que poco a poco fueron superando los factores naturales como elementos determinantes de la personalidad rural. La mecanización, la tecnificación, el uso masivo de insumos —agua de riego, abonos químicos, pesticidas de todo tipo, semillas híbridas, semillas genéticamente modificadas...—, los avances biotecnológicos, la globalización de los mercados agrarios, etc., cambiaron radicalmente la faz del espacio agrario tradicional, más o menos homogéneo a escala comarcal, que se adaptó al mercado global tratando de explotar sus *ventajas comparativas*. Los espacios agrarios de la globalización han ido homogeneizándose, por un lado, y diversificándose, por otro, conforme a las

exigencias de los mercados internacionales y nacionales, dependiendo cada vez menos de las condiciones ambientales y cada vez más del capital y de las técnicas.

Por ello, trataremos de caracterizar la situación actual, y de definir y clasificar el espacio rural para, después, analizar sus elementos y acabar con el estudio de su diversidad y de las distintas formas de abordarla. Obviamente, nos centraremos en el caso español, por más que establezcamos comparaciones con otros ámbitos.

1. CAMPO Y CIUDAD, DOS TIPOS DE ESPACIOS CONTRASTADOS Y DIVERGENTES

Si pretendiéramos resumir en pocas palabras la evolución del mundo rural por oposición al urbano —que es la manera en que siempre se ha abordado— afirmaríamos que estamos asistiendo a una inflación urbana frente a una deflación rural, por más que esto solo sucede en países desarrollados, mientras que en África, América Latina y Asia todavía está aumentando el peso de los habitantes rurales, aunque crezca más deprisa el de los urbanos.

En 2008, por primera vez en la historia, se igualó la población mundial que habitaba en ciudades con respecto a la que vivía en asentamientos rurales, alcanzándose un 50% de habitantes urbanos y la misma proporción de rurales, según las Naciones Unidas. Desde entonces no ha dejado de crecer la primera y —generalmente— de decrecer la segunda, aunque no en todos los países sucede esto. En 2018 ya poblaban el mundo 4220 millones de residentes urbanos y 3413 de rurales (55,3% frente a 44,7%) y sigue creciendo el peso de los urbanos (véase a este respecto la Tabla 1).

Tabla 1. Evolución de la población mundial urbana y rural 1800 a 2021

Proceso urbano acelerado a partir de la Revolución Industrial

Años	*% de población mundial que vive en ciudades*
Hacia 1800	±3% urbana + 97% rural
Hacia 1900	±13% urbana + 87% rural
En 1960	27% urbana + 73% rural
En 2005	47% urbana + 53% rural
En 2008	50% urbana + 50% rural
En 2018	55,3% urb. + 44,7% rural
En 2021	56% urbana + 44% rural

Fuente: UN, World urbanization Prospects, The 2018 Revision; Population Reference Bureau, World population Data Sheet para 2021 Elaboración de F. Molinero.

En 1700 el mundo tenía una población urbana del 3% de la total; todavía en 1900 no vivía en ciudades más que un 13% de la población mundial y en 1960 se llegaba a un 27% y a un 50% en 2008, según las Naciones Unidas (UN, *World Urbanization Prospects* 2014 y 2018). En Europa, cuna de la revolución industrial, el proceso urbanizador se adelantó, de modo que en 1700 contaba con 13 millones de habitantes urbanos (12% de la población total) que habían crecido hasta los 127 millones (41%) en 1910.[1]

Evidentemente, a medida que se produce ese auge urbano, se asiste al declive rural, pero con matices muy importantes, pues ni todos

[1] Oriol Nel.lo, Francesc, 2004. En Romero, Joan (coord.), *Geografía Humana*. Barcelona: Ariel, pp. 256 y 260.

los espacios rurales caen ni los que caen lo hacen en el mismo grado. El ejemplo de España es elocuente. En 1900 la densidad rural de España era de 28 hab/km^2, frente a una media general de 37,2, mientras que en 2020, la densidad de la España rural había subido hasta los 30,2 hab/km^2, en tanto que la general alcanzaba los 92,8. En efecto, el espacio rural español es más denso en 2020 que en 1900, pero entonces la población rural estaba repartida equilibradamente mientras que hoy encontramos 3139 municipios, con casi un 38% de la superficie de España, que están por debajo de 8 hab/km^2. Son los del rural profundo y estancado; son los de la España perdedora, pero esto no solo sucede en España, sino también en numerosas regiones europeas.

A partir del s. XVIII estalló en Europa el proceso urbanizador, cuando su población urbana (sin Rusia) sumaba los 13 millones de habitantes comentados, que en 1910 llegaban a 127, —el 41% de la población total—[2] y ascendían a 424 millones en 2012 —71% de población total—, según datos de la Oficina Mundial de la Población (PRB), alcanzando los 558 millones en 2021; lo que representaba un 75% del total, frente a 186 millones de habitantes del campo (rurales).[3] Fue la revolución industrial, con su tendencia a la concentración de los medios de producción en las áreas urbanas, el factor clave de la aceleración de la urbanización.

Dentro de Europa, España sumaba en 2018 unos 37,3 millones de habitantes urbanos y 9,1 rurales; o sea, casi cuatro quintos de los ciu-

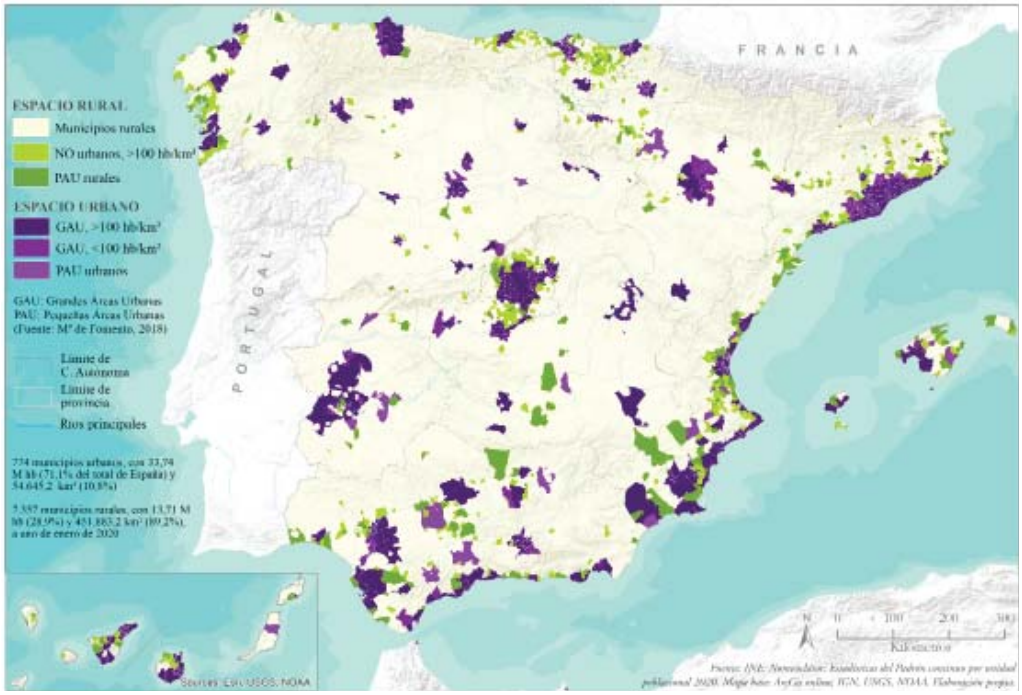
[2] Oriol Nel.lo, en *Geografía Humana*, pp. 256 y 260.
[3] Population Reference Bureau, *World Population Data Sheet 2021; NU* (2019)*: World urbanization prospects, The 2018 Revision.*.

dadanos eran urbanos y solo un quinto rural, según la misma fuente de la ONU (*World urbanization…, 2018*). Para precisar estos valores hemos realizado una clasificación más ajustada, basada en los datos del Padrón continuo del INE de 2020 y utilizando los criterios que propusimos en 2019.[4] En esencia, se trata de considerar urbanos a aquellos municipios (el equivalente a las *Local Adinistrative Units* de la Unión Europea) que superen los 30.000 habitantes en su núcleo central o que, sin llegar a ellos, tengan una densidad superior a los 100 hab/km.^{2} cuando se encuentran en áreas periurbanas. Estos criterios, ya recogidos en la olvidada Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, añaden una clara funcionalidad a la mera consideración cuantitativa del tamaño del asentamiento. Por otro lado, son los que aplica el Ministerio de Fomento en su *Atlas de las Áreas urbanas de España (Atlasau),* revisado en 2018 y puesto al día en 2020.

Así, tendríamos una clasificación de los espacios rurales y urbanos de España como la que aparece en la Figura 1, con 774 municipios urbanos que acogen al 70,7% de los habitantes de España y 7357 municipios rurales que solo albergan al 29,3%. Por otro lado, la superficie ocupada por los "municipios urbanos no alcanza más que un 10,9% de la de España mientras que la de los rurales suma un 89,1% de la total, tal como se puede percibir en la Figura 1. Son los datos de partida para poder entender y caracterizar los espacios rurales actuales en España. "España es un país urbano, como el resto de los europeos: el 71% de

[4] Véase a este respecto el artículo de F. Molinero y M. Alario (2019), "Ante el reto de la despoblación de la España interior y sus diferencias regionales", en *Perspectives on Rural Development,* 3, Despoblación y transformaciones sociodemográficas en los territorios rurales. Los casos de España, Italia y Francia. E. Cejudo y F. Navarro (eds.), pp. 41 a 69.

Figura 1. Áreas urbanas y rurales de España en 2020



Fuente: INE, Estadísticas del Padrón continuo 2020 y Ley 45/2007 de DSMR. Elaboración de F. Molinero.

sus casi 47 millones de ciudadanos habita en ciudades, mientras que el 29% restante habita en pueblos o villas del espacio rural. Pero este no es homogéneo, sino claramente dual, ya que las áreas rurales costeras, junto a franjas de grandes corredores viarios, además de algunos enclaves privilegiados del interior, constituyen espacios dinámicos y progresivos, mientras el resto del rural está estancado o en regresión. Para conceptuar y delimitar estas categorías territoriales se parte de los criterios y propuestas realizadas por el Ministerio de Fomento en su Atlas de las áreas urbanas de España (2018), reelaboradas por los autores en el reciente trabajo sobre "El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación" (Molinero, 2019)".[5]

[5] Ibídem, ídem, pp. 41-42.

2. CARACTERES DE LOS ESPACIOS RURALES

Si por algo se puede definir un espacio rural es por su baja densidad: baja densidad de personas, de asentamientos, de infraestructuras, de flujos económicos. Podemos decir que la baja densidad demográfica es el criterio utilizado como marcador universal. Tradicionalmente se utilizaba el tamaño de la circunscripción, referida generalmente al municipio; desde que la OCDE planteó en 1994 que los 100 hab/km^2 constituían un umbral referencial, ese índice, con variantes, se ha universalizado, a pesar de su relatividad.

Junto a la baja densidad y el tamaño, las "funciones" de los asentamientos constituyen otro indicador válido, que, tradicionalmente, se centraba en el papel determinante de la actividad agraria, pero que hoy, dado su escaso peso general, apenas se maneja. Sin embargo, el Ministerio de Fomento, en su *Atlasau*, lo vuelve a utilizar, pero olvidándose del peso de las funciones agrarias, sustituidas por el de los servicios, para clasificar como urbanos aquellos municipios de en torno a los 30.000 habitantes que superen la media nacional del empleo en servicios.

Así, finalmente, hemos adoptado los resultados expuestos en la Tabla 2, en la que se combinan cinco criterios: tamaño del municipio, densidad de población, tasa de variación poblacional en un lapso reciente (TVA, que en la tabla se ha utilizado la variación entre 2011 y 2020), la especialización productiva y la situación respecto a un núcleo urbano, tal como hizo el propio autor en su artículo de Cuadernos Geográficos.[6]

[6] Molinero, F. (2019): "El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación". *Cuadernos geográficos*, nº 3 (monográfico), vol. 58. Universidad de Granada, pp. 23-26. DOI: http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8643

Tabla 2. Tipos de poblamiento y criterios de clasificación de los municipios de España

	Tipos y criterios					Valores resultantes en 2020			
Categoría del municipio	***Tipo***	*Subtipo (categoría numérica)*	*Tamaño (habitantes en 2020)*	*Densidad (hab/km² en 2020)*	*Tasa de Variación Anual 2011 a 2020 (%)*	*Nº de municipios*	*Población en 2020 (hab)*	*Superficie en 2020 (km²)*	*TVA media 2011 a 2020 (%)*
RURAL	**Rural profundo**	Rural profundo remoto (21)	<30.000*	<12,5	< –0,5	3.425	1.133.678	218.099,26	-1,95
		Rural profundo accesible (22)			≥ –0,5	537	169.448	29.059,80	0,2
	Rural estancado	Rural regresivo /intermedio (23)		12,5 - <25	≤ 0	1.033	1.224.756	70.004,98	-1,36
	Rural progresivo	Rural progresivo débil (24)		12,5 - <25	> 0	140	110.078	6.013,32	0,71
		Rural progresivo ambiguo (25)		25 - <50	≤ 0	633	1.799.712	51.048,99	-0,93
		Rural progresivo firme (26)			> 0	181	387.194	10.931,45	0,58
	Rural dinámico	Rural dinámico (27)		≥50	< 0,5	1.042	6.552.640	51.610,69	-0,33
		Rural dinámico consolidado (28)			≥ 0,5	366	2.418.042	15.075,92	1,15
URBANO	**Nuclear (10)**		≥30.000	>100	>0 o <0	225	27.941.308	31.395,31	0,19
	Periurbano / metropolitano (11)		> o <30.000	< o >100		549	5.713.939	23.249,91	0,51
TOTAL ESPAÑA			–	–	–	8.131	47.450.795	506.528	0,06

*Nota: hay 24 municipios que superan los 30.000 hab, pero que no llegan a esa cifra en el núcleo central; están clasificados como rurales.

Fuente: INE, Estadísticas del Padrón continuo 2011 y 2020. Clasificación adaptada de Molinero y Alario, 2019.

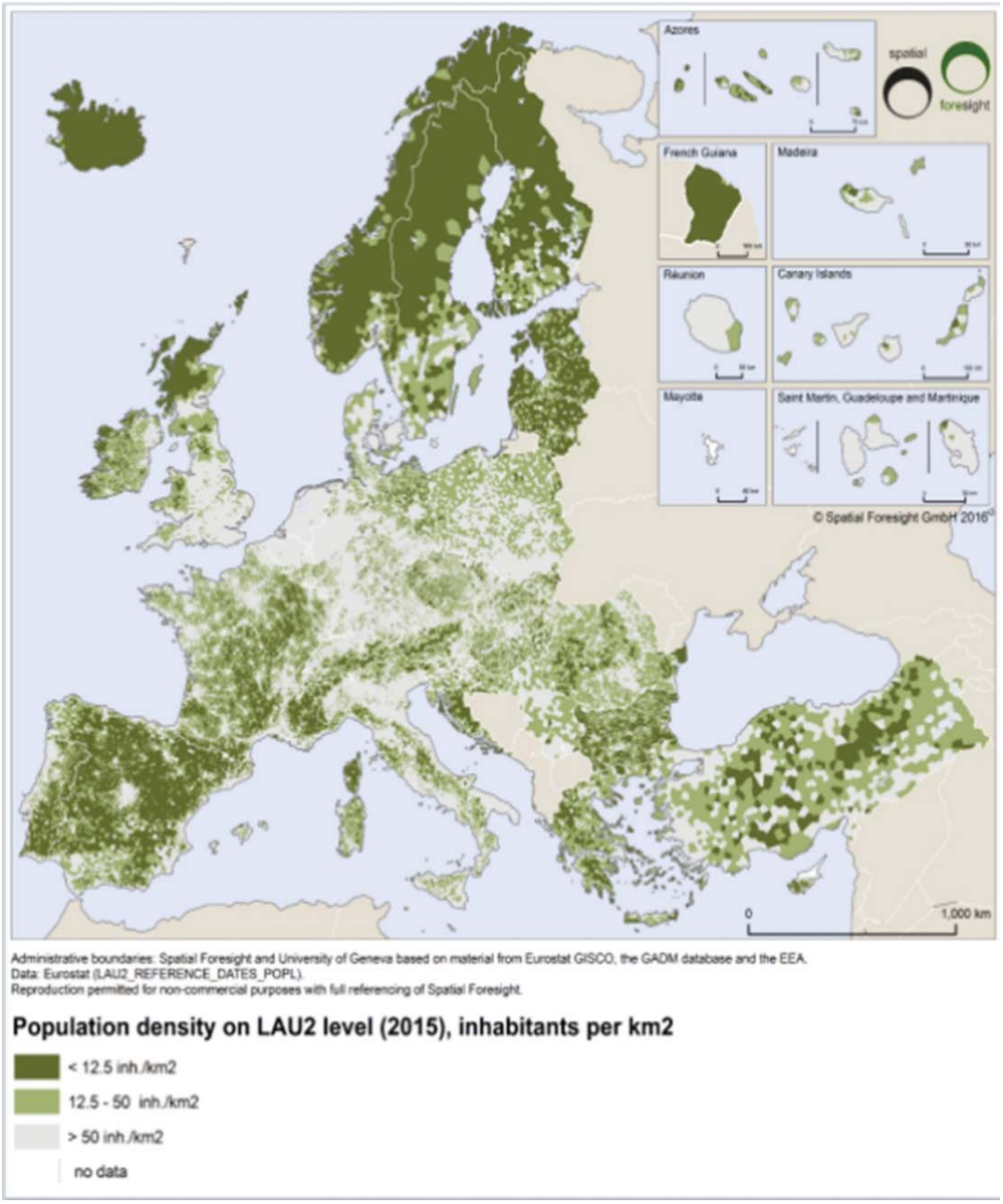
El criterio decisorio es la densidad. Se ha hablado mucho sobre los umbrales a utilizar, sobre el umbral crítico de la despoblación, sobre otras muchas situaciones de densidad, pero, en definitiva, todo gira en torno a tres umbrales significativos para el mundo rural. El primero es el umbral de la despoblación, con menos de 8 hab/km², utlizado por la UE para aquellas regiones que, por estar en esa situación de depresión demográfica, fueron objeto de programas específicos de

desarrollo. El segundo es el umbral regional de debilidad demográfica, situado en los 12,5 hab/km^2 en la UE, para poner en marcha medidas y planes de carácter regional a favor de esos territorios. El tercero es el estimado por el autor como suelo o base para poder contar con servicios que atraigan población y que permitan retomar el camino del desarrollo, cifrado entre 25 y 30 hab/km^2, que fue el umbral tradicional en la mayor parte de los territorios de España.

La mayor o menor densidad de población suele depender de la posibilidad de explotar o utilizar el territorio por las sociedades que lo ocupan; tiene estrecha relación con las condiciones naturales, pero, sobre todo, con factores históricos y culturales. Los mapas de densidad de la UE y de España nos dan una clave interpretativa de la diferenciación espacial rural, pues las áreas de fuerza (regiones urbano-industriales) generan espacios rurales dinámicos, que suelen situarse en las franjas que corren paralelas a los grandes ejes de desarrollo económico, por lo general en terrenos accesibles. Los mapas de densidad de la UE y de España nos hablan también de esas características (Figuras 2 y 3). El primero, elaborado por la Universidad de Ginebra con datos de Eurostat de 2015, llama poderosamente la atención por los vacíos de los países nórdicos, del interior de España, de Grecia y Bulgaria, pero también del interior de Francia, además del conjunto de los Alpes, etc.

En el caso de España (Figuras 3 y 4) se hacen evidentes los vacíos de la España interior, apenas salpicados por las "excrecencias" urbanas. Como muestra la Figura 3 (mapa de densidad en 2020) y la 4 (mapa de las áreas más despobladas de España), el mayor “vacío” corresponde a la Cordillera Ibérica, y especialmente, a las tierras de Teruel y Guadalajara, seguidas por las de Soria y Cuenca, con algunos apéndices que desbordan por La Rioja, Zaragoza, Burgos y Castellón. Pero también se ven en los Pirineos, desde los navarros, pasando por

Figura 2. Zonas esacasamente pobladas (LAU 2) en 2015



Fuente: Spatial Foresight, and University of Geneva, 2015.

los zaragozanos, oscenses y leridanos, hasta los gerundenses, aunque en Gerona ya apenas se nota. También destacan los vacíos en las franjas cumbreñas de la Cordillera Cantábrica, donde, con algunas excepcio-

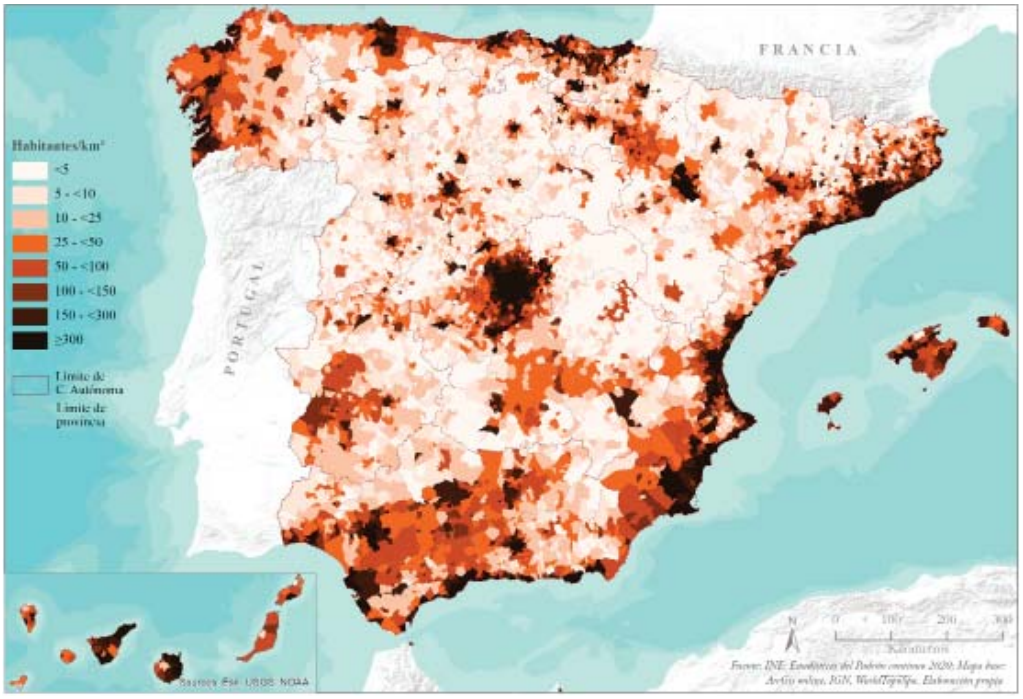


Figura 3. Densidad de población de España en 2020, por municipio.

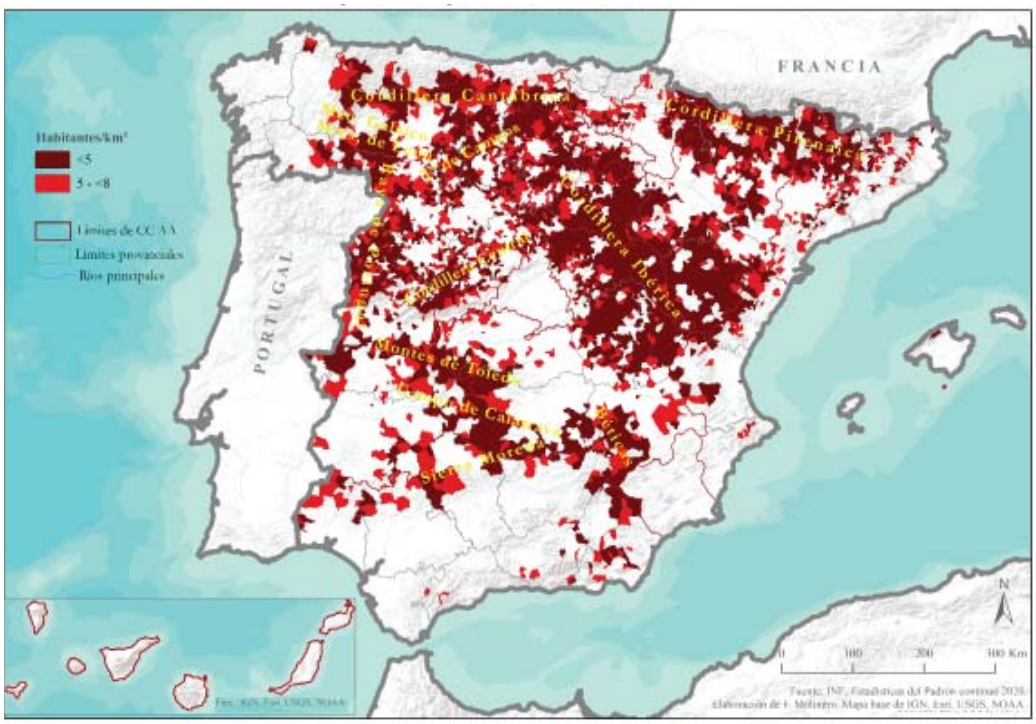


Figura 4. La España rural despoblada en 2020: <8 hab/km²

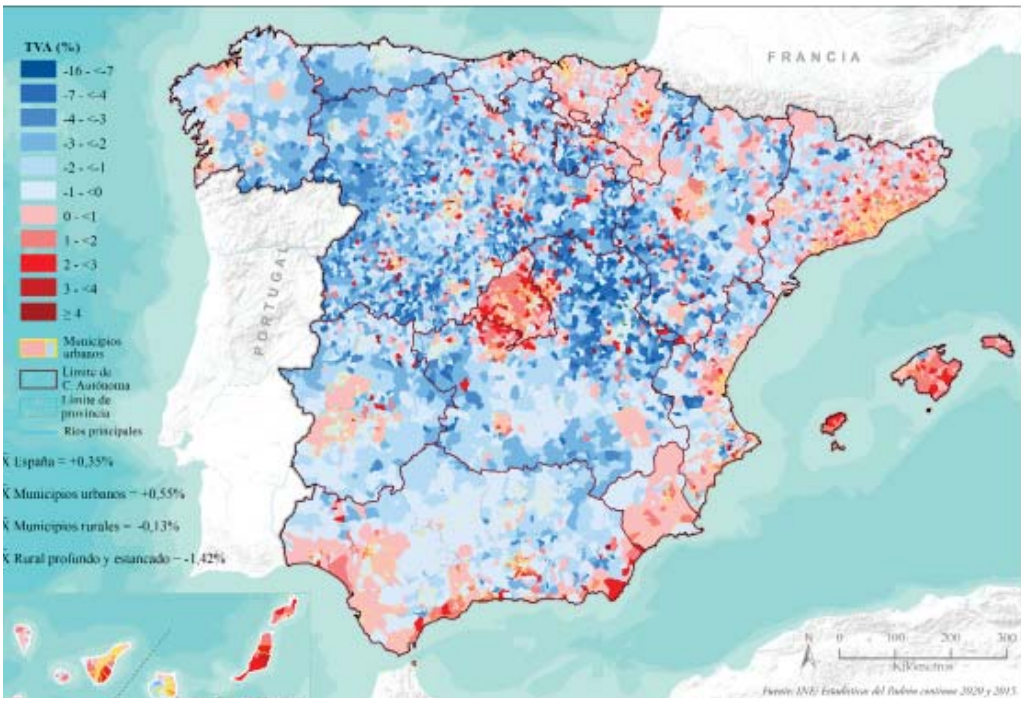
Fuente de las figuras 3 y 4: INE, Estadísticas del Padrón continuo 2020 . Elaboración de F. Molinero.

nes derivadas de la explotación del carbón, forman casi un continuo de este a oeste. Asimismo, afectan claramente a la *Raya de Portugal*, desde el sureste de Orense, pasando por el oeste de Zamora y Salamanca, con una pequeña prolongación en Cáceres. Entre la Raya y la cordillera Cantábrica destacan los Montes de León y el Macizo Galaico como bastiones despoblados. También se observan en los Montes de Toledo y su prolongación por Cáceres, así como en el suroeste de Ciudad Real, en el Campo de Calatrava, enlazando con la Sierra Morena de Córdoba y con el oeste de Albacete, donde se adosan a las altas cumbres béticas. Finalmente, otros terrenos serranos que se añaden son los del entorno de Gredos y la Cordillera Central.

A este conjunto de serranías y penillanuras de baja densidad lo acompañan tres grandes comarcas de llanuras: la Tierra de Campos, al norte del Duero; las campiñas meridionales de este río en las provincias de Ávila y Salamanca y, finalmente, los Monegros, en el centro-norte de la depresión del Ebro. Estas comarcas de llanura constituyen una especie de apéndice que se suma a las demás, pero con características físicas y ecológicas muy distintas. El denominador común es la baja densidad, que en el conjunto, asciende a 3,89 hab/km^2, que cubren una superficie de casi 192.000 km^2, es decir, casi dos quintos del territorio español. Es más, si solo consideramos los municipios del núcleo duro, los que no llegan a 5 hab/km^2, no alcanzan más que una densidad media de 2,78 y cubren 133.000 km^2 (26,3%).

Pero, junto al factor decisivo de la densidad, y en buena medida relacionado con él, está la dinámica demográfica regresiva. Los territorios rurales son emisores de población; es cierto que hay recuperación rural en aquellas franjas favorables, en las áreas de influencia de las ciudades y en los ejes de desarrollo, pero en la Europa mediterránea y en la Europa oriental y una parte de la nórdica predominan los espacios rurales regresivos sobre los progresivos. Las tasas de varia-

Figura 5. Tasa de Variación Anual de la población de España entre 2015 y 2020, por municipio



Fuente: INE, Estadísticas del Padrón continuo 2020 . Elaboración de F. Molinero.

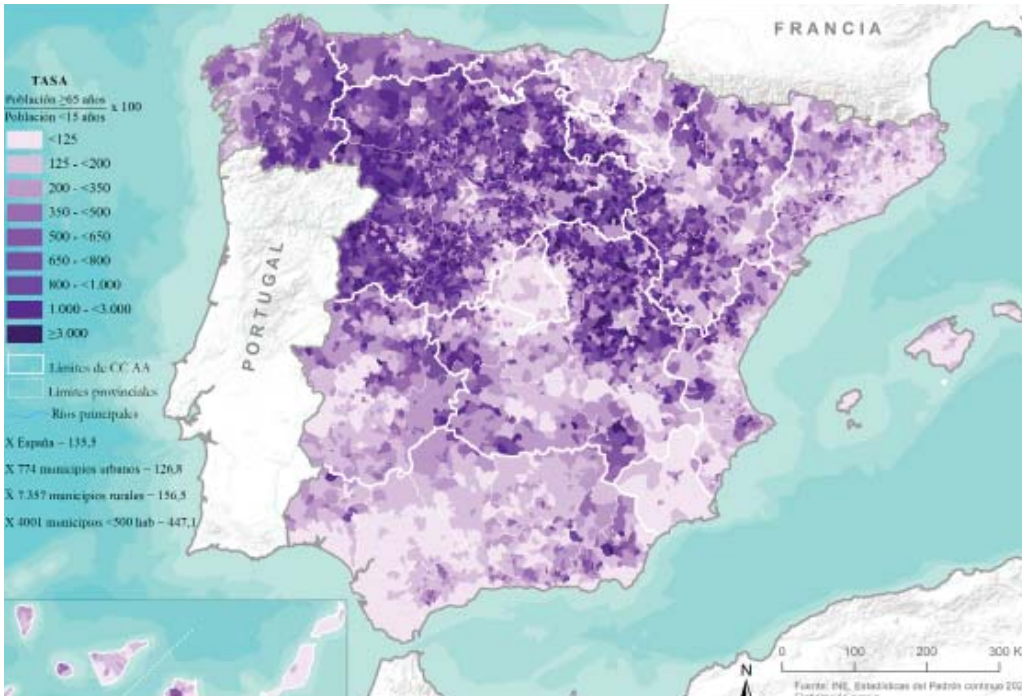
ción son mayoritariamente negativas, con umbrales que oscilan entre el -0,1 a -0,5% en los rurales estancados y regresivos, llegando hasta -1,45% en los municipios del rural profundo o remoto, aplicados al último lustro, como se ve en la Figura 5.

La debilidad de la densidad demográfica del rural profundo, por debajo del umbral europeo de los 12,5 hab/km^2, que afecta nada menos que a la mitad del territorio español, sumado a los casi 80.000 km^2 que cubre el rural estancado, como se comprueba en la Tabla 2, dan una idea de la situación, dinámica y consecuencias sociodemográficas de estas circunstancias. Densidad baja y dinámica regresiva conducen inexorablemente hacia un envejecimiento altísimo, con unas tasas de mayores de 65 años que llegan al 19,4% en el conjunto de la población rural, pero que se elevan casi al doble

(35,75%) en el rural profundo y estancado (códigos numéricos 21, 22 y 23 de la Tabla 2).

Y no solo se trata del predominio abrumador de mayores y ancianos, sino que este fenómeno se acompaña de unas tasas de vejez superlativas, por cuanto la abundancia de gerontes convive con la indigencia de púberes y niños menores de 15 años, comprometiendo, evidentemente el equilibrio demográfico. La Tasa de Vejez media de España se eleva a 135,5, mientras la de los municipios rurales sube hasta 156,5, pero lo más llamativo es que la mitad de los municipios españoles, que están por debajo de los 500 habitantes, llega a 447,1, es decir, que en la mitad del territorio español hay casi 4,5 habitantes mayores de 65 años por cada menor de 15. En las sociedades tradicionales la relación era justo la inversa. En el mapa (Figura 6) des-

Figura 6. Tasa de Vejez en los municipios de España en 2020



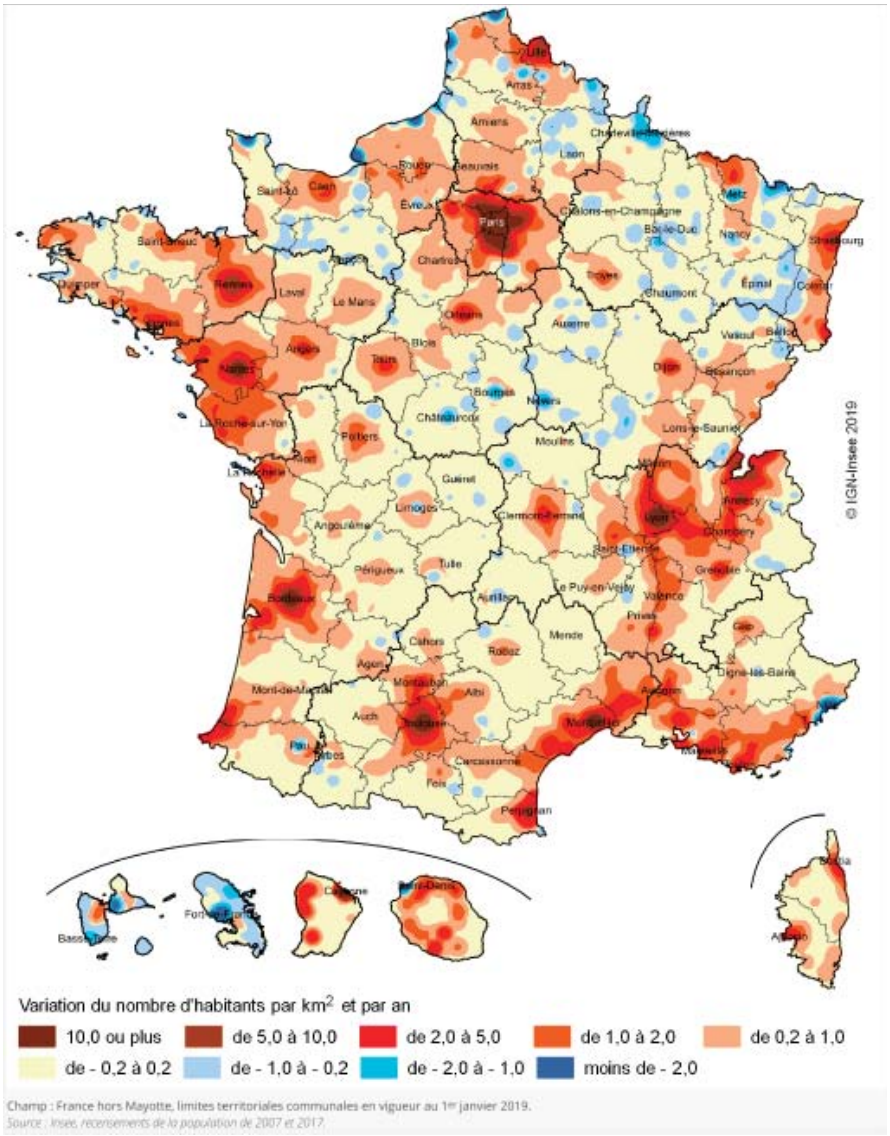
Fuente: INE, Estadísticas del Padrón continuo 2020 . Elaboración de F. Molinero.

tacan, por sus valores negativos, el interior de Galicia y de Asturias, casi toda Castilla y León, Guadalajara, Cuenca y Teruel y algunos otros enclaves, donde esas tasas alcanzan valores diez veces superiores a la media española. Y este es el panorama rural al que se enfrenta el reto demográfico.

Las consecuencias territoriales son evidentes, como se insistió por todos los estudiosos del éxodo rural durante los años 1960 a 1980: la pérdida de población, el envejecimiento, la caída de la actividad económica, etc. se traducen en una mengua de los servicios, que actúan en bola de nieve y hacen caer progresivamente el peso demográfico, económico y social de los espacios rurales. Ahora bien, todo esto se desarrolla de una manera muy desigual en el territorio. Es muy frecuente, no obstante, comparar la densidad de España con la de otros países, sobre todo, porque se dice que Francia está aumentando su población rural. Y es cierto, pero no se debe olvidar que Francia — país con tan solo un 10% más de extensión que España— tiene un 41,5% más de población. Y es que la densidad demográfica es clave para el sostenimiento de todo el territorio. Como se aprecia en la Figura 7, hay un crecimiento rural, pero la diagonal interior francesa, desde la Champagne en el norte al Macizo Central Francés, continúa como un traspaís de débil densidad y pérdidas (Véase Figura 7).

Como comenta Vallès, del Servicio del Censo de Población de Francia (Insee-Focus, 2019), "La atracción [de población] se extiende a municipios escasamente poblados alejados de las ciudades." En los municipios densos, el crecimiento de la población se debe principalmente a un número muy elevado de nacimientos, superior al de defunciones, siendo el saldo migratorio aparente negativo en promedio. Por el contrario, el dinamismo de los espacios escasamente poblados procede principalmente de la inmigración: se asientan allí más habitantes de los que abandonan. Entre 2007 y 2017, este exce-

Figura 7. Variación anual de la densidad de población de las comunas francesas 2007 a 2017



Fuente: Insee, recensements de la population de 2007 et 2017.
En https://www.insee.fr/fr/statistiques/4267787 *[Consulta de mayo de 2021].*

so de llegadas sobre salidas generó un aumento de su población del 0,5% anual en promedio, frente al + 0,2% anual en los municipios muy escasamente poblados y al + 0,1% en los de densidad interme-

dia. A pesar de este comentario, parece claro que las tierras del este y norte de la cuenca de París, junto a las del Macizo Central francés y de *Les Causses*, pierden población, como lo evidencian los colores azules (= pérdidas) de la Figura 7. No obstante, conviene insistir en que el crecimiento (colores rojos) se extiende, sobre todo, por las áreas periurbanas, es decir, arranca desde las ciudades hacia sus áreas de influencia, como se observa también en España (Figura 5).

En suma, la baja densidad es un factor negativo para la provisión de servicios, cuya escasez produce, a su vez, un rechazo rural que perjudica a una gran parte de la España rural interior, mientras que la periférica y algunos enclaves interiores se ven favorecidos por el fenómeno contrario. En todo caso, la falta de accesibilidad física, telemática y social persiste como uno de los grandes problemas de la España interior; unos problemas derivados en gran medida de esa baja densidad.

3. DIVERSIDAD RURAL Y DIVERSIDAD DE APROXIMACIONES, POLÍTICAS y DISCURSOS

Si por algo se caracteriza el espacio rural español es por su dualidad, por su división clara entre una España rural interior que mengua y una España rural periférica que crece. Estos contrastes se manifiestan frecuentemente en estudios académicos, en tertulias de radio y programas de televisión, en declaraciones políticas y hasta en un ambiente preñado de la toxina de la despoblación. Tanto es así que en toda Europa han proliferado las organizaciones tendentes a luchar contra la plaga de la despoblación y han acabado imponiéndose discursos, programas y medidas para hacer frente al reto demográfico.

a) Las políticas europeas contra la despoblación

Hace ya muchas décadas que los sociólogos acuñaron el término de *páramo demográfico* para referirse a la situación de comarcas enteras

que habían bajado de una densidad de 10 hab/km^2. Es un concepto que se usó generosamente en los estudios de población de los años 1960 y 1970, pero, al integrarse España en la actual Unión Europea en 1986, adoptó los conceptos, directrices y criterios establecidos por la Comisión Europea. De ahí que se pretendiera aplicar como umbral referencial de densidad el que asumió la Unión Europea para las regiones nórdicas muy poco pobladas —<8 hab/km^2— como sucedía en Laponia cuando ingresaron Suecia y Finlandia (año 1995) y se puso en marcha el *Objetivo 6 de Desarrollo Regional,* justo para amparar a estas regiones. No se podía acoger a las inversiones contempladas en ese Objetivo de Desarrollo cualquier municipio o comarca aislada que se encontrara en esa situación de baja densidad si no estaba integrada en una entidad regional reconocida.

Ahora bien, cuando se comprobó que en toda Europa había un problema de regiones con baja densidad de población, en regresión y faltas de estímulos, se idearon las políticas de desarrollo para las Áreas Escasamente Pobladas (*Sparsely Populated Areas*), junto a otras Regiones de Montaña e Insulares, tal como se legisló en el septenio presupuestario de la UE 1914/1920 a partir de las políticas de Desarrollo Regional y de Cohesión del programa sobre *Mountains, islands and sparsely populated areas.* El Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS) dio a conocer en 2016 un informe sobre estos temas en el que defendía que las ayudas a regiones escasamente pobladas se podrían aplicar a regiones oficiales o, incluso, a una parte de ellas.

Pero España, u otros países, se encuentran con la dificultad de que, en teoría, solo se pueden aplicar a regiones NUTS 2 —equivalentes en España a agrupaciones de Comunidades Autónomas— con menos de 8 habitantes por km^2, o NUTS 3 —provincias— con menos de 12,5 hab/km^2. No se pueden aplicar, por lo tanto, estos umbrales a las comarcas

ni a los municipios, que, para ser considerados como áreas escasamente pobladas, deberían formar parte de entidades regionales superiores. El fomento de la ayuda regional para las zonas escasamente pobladas y las regiones con baja densidad de población se inscribe en una estrategia más amplia de inversiones de la UE mediante los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. El artículo 107, apartado 3, letra c, del TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) autoriza las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas regiones, siempre que no afecte de manera significativa a la competencia.[7]

Al margen de los reglamentos, la política regional europea viene de largo; de hecho, en la sección "Orientación" del FEOGA se planteaba ya la atención a las zonas con necesidades o problemas específicos desde su creación (1963) y se fue ampliando progresivamente. En el año 1975 se aprobaron las Directrices 75/268, 265 y 276/CEE sobre Agricultura de Montaña y Áreas Desfavorecidas. Se intensificó con el ingreso de Suecia y Finlandia (en 1995) para atender a las necesidades de sus territorios muy escasamente poblados. El marco normativo se amplió con el Reglamento 950/1997 (Art. 23-25), integrado después en el Reglamento 1257/1999 (Art. 13-21), con la pretensión de armonizar las ayudas a las áreas menos favorecidas con las ayudas de la PAC y las orientadas al desarrollo regional (Dax, 2001: 2-3).

Se dio un salto cuantitativo y cualitativo con la creación de los Fondos Estructurales en 1988 y su duplicación en 1993[8] y sucesiva-

[7] EPRS. 2016. *Briefing. Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población,* pp. 2 -4. *(*Consultado el 25 de abril de 2019, en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586632/EPRS_BRI(2016)586632_ES.pdf).

[8] La creación de los Fondos Estructurales en 1988 supuso un avance sustancial, al plantear los 5 Objetivos de Desarrollo Regional, a los que se sumó el sexto en 1995 cuando ingresaron Suecia y Finlandia (Noruega rechazó el ingreso), para ayudar a las regiones con una densidad de población inferior a los 8 hab/km^2. Finalmente, se promulgó para toda Europa el Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garan-

mente se fueron ampliando las ayudas para favorecer a las regiones más atrasadas hasta llegar a los planteamientos del septenio presupuestario 2014/20 que acaba de terminar.

En cualquier caso, cada vez se está dando más importancia a las políticas de desarrollo regional o rural de las áreas de escasa población, que, ya en los años 80, afectaban a una gran parte de la Comunidad Europea. Sin embargo, al no conformar entes regionales singulares y reconocidos, no pueden ser acreedores de políticas e inversiones específicas, tal como comenta Cerdà y como reivindica Francisco Burillo para la Serranía Celtibérica, para la que quiere aprobar un plan de Inversión Territorial Integrada (= ITI) (Cerdà, 2017, p. 37). Y es que los programas europeos de carácter regional, al aplicarse a escala de NUTS 2 o NUTS 3 dificultan extraordinariamente esta posibilidad. Para aprovechar esas circunstancias se fundó en 2004 la NSPA —la red de Áreas Escasamente Pobladas del Norte—, que fue replicada en 2016 por la del Sur (SSPA).[9]

En esta red del Sur se integran las provincias de Teruel, Soria y Cuenca —únicas que cumplen la condición de estar por debajo de los 12,5 hab/km^2— que, como entidades administrativas de rango NUTS 3, han sido reconocidas por la UE y por España; a ellas se han sumado, además, el condado de Lika-Senj en Croacia y la región de Euritania

tía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos, que establecía el marco normativo básico para las ayudas al desarrollo rural.

[9] En cuanto a la NSPA, véase OECD: Northern Sparsely Populated Areas, en https://www.oecd.org/regional/northernsparselypopulatedareaspolicyhighlights.htm Esta Red del Norte insiste en la necesidad de atender a sus regiones muy escasamente pobladas, con menos de 4,9 hab/km^2 Cfr. http://www.nspa-network.eu/ Respecto a la Red del Sur (SSPA), aunque sus integrantes estuvieron trabajando varios años antes, se constituyó formalmente el 8 de noviembre de 2016, como fruto de la unión de la Confederación de Empresarios de Cuenca (CEOE-CEPYME Cuenca), la Federación de Organizaciones Empresariales Sorianas (FOES) y la Confederación de Empresarios de Teruel (CEOE Teruel).
Cfr. https://sspa-network.eu/quienes-somos/ [Consulta de 15/03/2021].

(Grecia) desde finales de 2017. Esta estrategia de cohesión territorial continuará en el septenio de programación presupuestario de la UE de 2021-2027. Se debe insistir en que las ayudas, estrategias o programas concebidos para corregir disparidades regionales son ayudas territoriales orientadas al desarrollo regional y, como tal, solo se pueden aplicar a entidades administrativas de rango NUTS 2 o NUTS 3. No obstante, España está aplicando políticas y fondos europeos, además de otros nacionales, para superar los problemas del territorio rural interior.

b) La lucha contra la despoblación en España: la persistencia de la dualidad rural

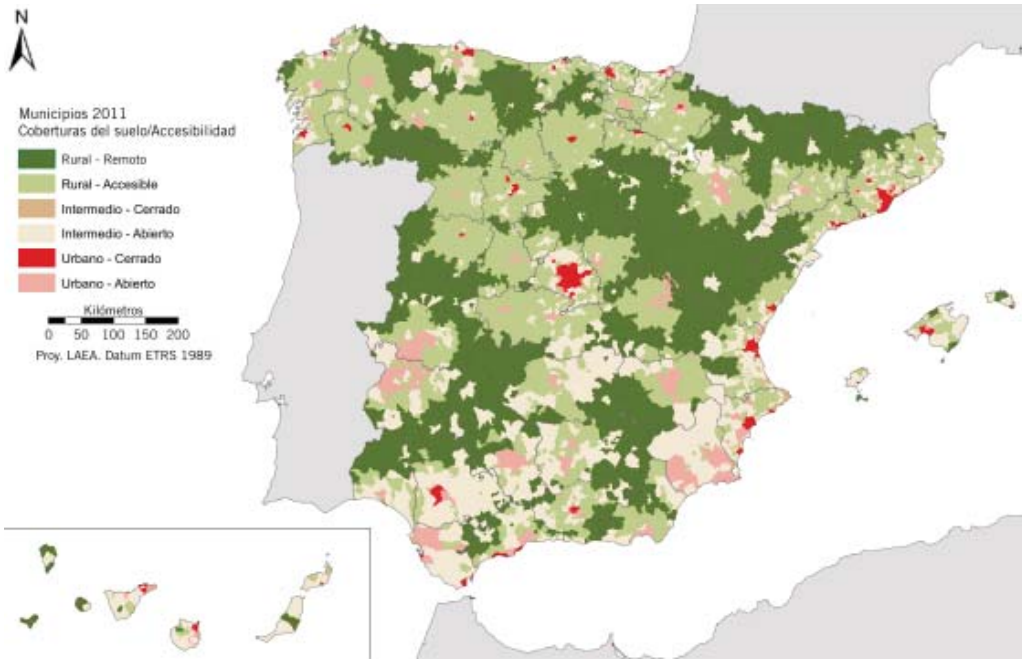
Desde que el periodista Sergio del Molino publicó su ensayo sobre la España vacía (2016), se han multiplicado y amplificado las voces reivindicativas de la recuperación rural; una recuperación que unos conciben como repoblación, otros como "igualación" territorial; otros, como la conversión del espacio rural en un jardín urbano; también hay quien defiende una renaturalización; y proliferan los defensores de la vida en el campo y del teletrabajo.

Es lo que hace, entre otros muchos, el periodista Manuel Campo Vidal, que, con su trabajo sobre *La España despoblada. Crónicas de emigración, abandono y esperanza*, realiza un relato vivencial y reivindicativo de la España rural interior como tierra de acogida y de potencialidades. En sus páginas se puede leer que «Se mire por donde se mire, terminaremos en el mismo punto: la falta de oportunidades laborales es la clave de la despoblación. Y la falta de oferta de empleo de calidad es lo que provoca el retraso de los jóvenes en su incorporación al mundo laboral, a su emancipación y también generadora de la baja natalidad». Y continúa reclamando el asentamiento de industrias para favorecer la recuperación territorial (Campo Vidal, 2020, pp. 96-98). Desde su privilegiado púlpito del *Foro Next*,

este periodista continúa reclamando inversiones y defendiendo potencialidades de la España rural. Comenta también la necesidad de jerarquizar las inversiones para contribuir y acelerar el proceso espontáneo de concentración de la gente en las cabeceras comarcales. Cita el caso de Alcañiz —municipio de la provincia de Teruel, con unos 16 000 hab— del que su alcalde dice que "Subimos población porque personas mayores de la comarca quieren venir para estar más cerca del hospital. Es como si las ciudades-cabecera se hubieran comido la comarca» (Campo Vidal, 2020, p. 117) . Parece lógico estimular y favorecer un proceso que, en todo caso, se va a producir.

Desde el campo de la economía el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) viene elaborando, desde hace decenios, estadísticas y cartogramas muy interesantes sobre la evolución y distribución territorial de la población municipal de España. Con

Figura 8. Tipos de municipios de España en 2011 según criterios demográficos, coberturas del suelo y accesibilidad



Fuente: Elaboración de Reig, Goerlich y Cantarino a partir de INE (2013a), ETN SIOSE (2011) e IGN (2014)

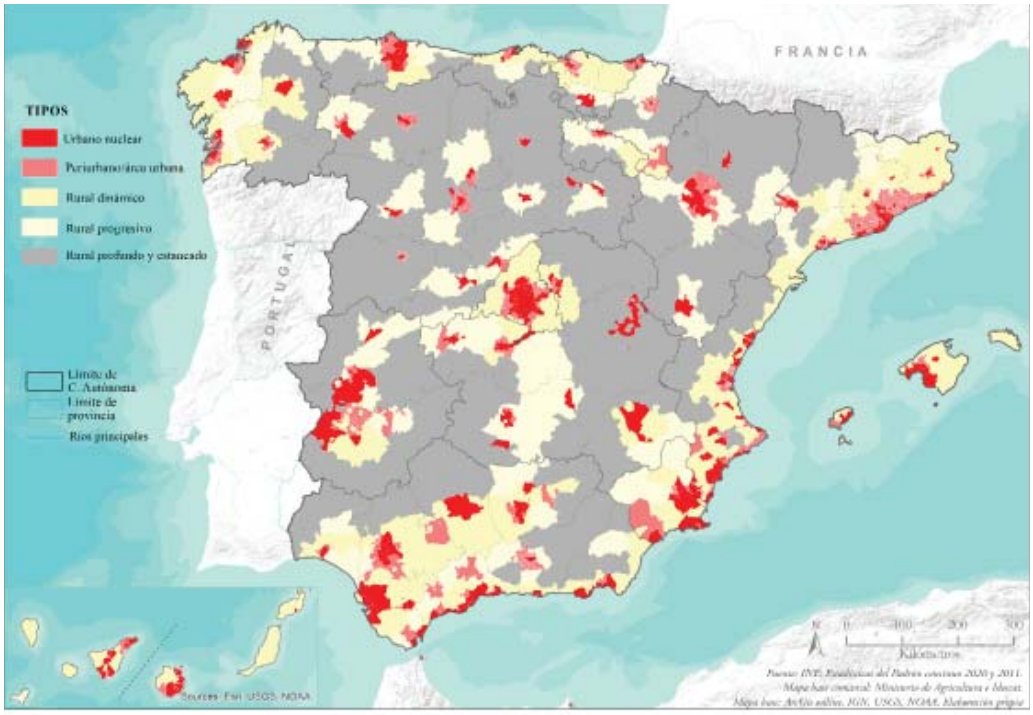
ellos plantea aproximaciones y clasificaciones en las que integra la densidad de población, el tamaño de los asentamientos, las ocupaciones del suelo y el grado de accesibilidad medido en tiempo de desplazamiento desde cada núcleo hasta los centros de servicios correspondientes. Se trata de una aportación que merece la pena tener en cuenta por su interés para la ordenación territorial y la implantación de servicios en los centros comarcales; por ello la recogemos en la Figura 8.

Con otra perspectiva, se recoge en este mismo libro otro documento cartográfico, elaborado por Joaquín Recaño, en el que se clasifican los municipios rurales de España en diversos tipos, entre los que destacan, por sus connotaciones negativas, los "espacios rurales de emigración" y los "espacios rurales en riesgo de despoblación irreversible" (Recaño, 2017). Aunque el autor añade el tipo de "espacios rurales resilientes", no parece que los que figuran como en riesgo de despoblación irreversible vayan a desaparecer, pues, según la tendencia actual, los pueblos pierden población pero no casas, dado que incluso aumenta el número de construcciones, merced al auge de la demanda de residencias secundarias.

Y mientras la lucha contra la despoblación se ha instalando en el acervo cultural español la España rural interior continúa perdiendo habitantes, en tanto que los ganan los asentamientos de la periferia, de las áreas de influencia urbana y de algunos enclaves interiores. Sin embargo, y dado que la vida de cualquier habitante rural se desarrolla en un ámbito comarcal, resulta interesante ver la dualidad del campo español a escala comarcal, tal como la recogemos en el mapa adjunto (Figura 9).

Este mapa comarcal expresa, en primer lugar, la extraordinaria entidad del rural profundo y del rural estancado, que afectan al 51,5% de España, pero es también curioso comprobar que, además de las

Figura 9. Tipos de comarcas rurales de España en 2020



Fuente: INE, Estadísticas del Padrón continuo 2020 . Base comarcal: Comarcas agrarias del Ministerio de Agricultura e Idescat para las comarcas catalanas. Elaboración de F. Molinero.

comarcas periféricas progresivas, se dibujan unos ejes de dinamismo que guían el desarrollo territorial. El más nítido de todos es el que va desde Madrid a Andalucía, siguiendo la A-4, secundado por el que discurre por el valle del Tajo para girar después hacia el sur, hasta las vegas bajas del Guadiana. El valle del Ebro, que enlaza Cataluña con el País Vasco, deja también su impronta como vertebrador espacial, que se completa de manera tímida con el eje central del Duero, en Castilla y León, pero en todos los casos descansando sobre una base territorial rural vasta, laxa, de poco vigor económico y de bajo tono demográfico. Un rural que continúa perdiendo peso en favor de la ciudad y de los espacios más dinámicos, contra lo que se levantan los discursos de los políticos y del reto demográfico.

c) Planteamientos y discursos frente a la despoblación y el reto demográfico

No podemos pensar el futuro de los espacios rurales como una vuelta al pasado. En palabras de Jesús Casas Grandes —mentor de la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural— el futuro rural no está en la repoblación, ni siquiera en la creación de empleo, sino en conseguir que sus habitantes se sientan a gusto en ese medio, para que se queden en él; en cuyo caso, también las empresas se asentarán allí, porque encontrarán trabajadores (que escasean), además de una materia prima que ya se presupone.[10]

Asimismo, como reclamaba Joaquín Alcalde —de la Asociación *El Hueco* (en Soria), promotora de la feria *Presura*—, es imprescindible mirar al mundo rural en positivo. No se puede ir con las ideas preconcebidas de un mundo en abandono y retirada, sino de un medio pleno de potencialidades. Los responsables de esta empresa social solo hablan de repoblación, de cómo gestionar y ayudar a los mayores que viven en el mundo rural soriano (o en otros), de establecer espacios de trabajo en común (*coworking*) para ayudar e intercambiar servicios entre quienes pueden prestarlos.[11]

Otro discurso en positivo es el que plantea Juan Ávila —Directivo de Red Eléctrica Española (REE)— quien defiende la contribución de las grandes corporaciones al desarrollo de los pequeños proyectos. En efecto, REE es una gran empresa del sector de la energía en España, que se encarga de la distribución de la corriente eléctrica en alta

[10] Ideas tomadas de la Mesa Redonda desarrollada en el Pazo de Mariñán (La Coruña) el 16/09/2021 sobre "Tecnología y creatividad frente a los retos de la España despoblada", en la que Jesús Casas Grandes intervino como técnico de TRAGSA.
[11] Intervención de Joaquín Alcalde Sánchez en las mismas jornadas sobre *Retos demográficos y políticas públicas para la España despoblada*, en otra Mesa Redonda sobre "Emprendimiento social e institucional frente a la despoblación. La voz de la innovación social" (celebrada el 17/09/2021).

tensión. Sus torres y cables suman 345.000 km lineales de recorrido. Curiosamente, la necesidad de controlar al instante las cargas y los sensores de los que depende la correcta fluidez de la energía ha empujado a los gestores de REE a poner el cable más alto de cada torre con fibra óptica, que, así, llega a todos los territorios por donde pasan sus líneas. Merced a esta circunstancia, se formó una pequeña cooperativa o comunidad de consumidores en el nordeste de Segovia, que aprovechó el paso de la fibra óptica, al lado de la A1 (Madrid-Irún) para recibir permisos de enganche a la línea de REE y formar el proyecto nordest.net para aprovisionamiento de fibra óptica en la comarca.

Otros emprendedores han aportado soluciones comunitarias para dotar de wifi a pueblos enteros, como sucede en Pedrosa de Valdeporres (un pueblo de la Cordillera Cantábrica en la comarca de las Merindades, en el norte de Burgos), en la que un operador capta la señal 4G de antena o de satélite y la distribuye entre sus clientes. Hoy nadie duda de que la disponibilidad de fibra óptica o de internet de alta velocidad (≥100 Mbs) es una condición necesaria para la instalación de empresas o servicios. Y, a pesar de que la cobertura por satélite está prácticamente extendida por todo el territorio español, hay numerosos pueblos que todavía funcionan con los hilos del par de cobre del teléfono. Y si los pueblos quieren ser sede de una empresa deben disponer de las mismas condiciones técnicas que las ciudades. En caso contrario, la huida del campo a la ciudad se mantendrá.

Y ello, a pesar de la explosión de organizaciones que reivindican la vuelta a la tierra, que Campo Vidal cifra en torno a 130 en España. No obstante, muchas de estas organizaciones no gubernamentales están tomando un sesgo claramente político y, aunque nacieron para ser la voz de la conciencia de los políticos, algunas de ellas se han convertido en partidos políticos, caso de *Teruel existe.* Ahora bien, desde la política ha habido una progresiva e inacabada preocupación

territorial y una reivindicación repobladora que contrasta con la tozuda realidad de la pérdida imparable de habitantes rurales. Comentaremos dos ejemplos claros: la Ley de Castilla-La Mancha y, a modo de conclusión, el llamado Reto Demográfico.

La Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha constituye uno de los modelos más elaborados y reconocidos para la lucha contra la despoblación en España. Están por ver sus resultados, pero desde el gobierno regional se plantean unas condiciones atractivas para que los interesados en fijar su residencia en el campo puedan hacerlo. En esencia, se exige estar empadronado en un municipio rural, que los hijos (si se tienen) vayan al colegio rural que les corresponde por el empadronamiento y que tengan tarjeta sanitaria de la comarca rural correspondiente. Pueden parecer condiciones etéreas, pero son concretas y, si como hacen algunos municipios interesados en aumentar su número de vecinos, van acompañadas de facilidades de vivienda (en alquiler o en propiedad), se cierra un círculo favorable al mantenimiento de los núcleos rurales (Comisionado del Reto Demográfico, Vicepresidencia de Castilla-La Mancha, 2021).

CONCLUSIÓN: las perspectivas del reto demográfico

Las actuaciones y medidas del llamado *reto demográfico* en España, asignadas al Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, suponen una lucha contra la historia. Una lucha por la "cohesión territorial" que nunca ha existido, ni en España ni en ningún otro país; frente a la cohesión territorial debe levantarse la vertebración y articulación territoriales, pero la *cohesión* es un concepto de contenido social, no territorial. Es cierto que estas políticas se basan en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que en

su artículo 174 establece que «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas». Pero el medio rural del interior de España no puede recuperarse demográficamente salvo si se produce una avalancha de inmigrantes. Los neorrurales que llegan al medio rural son escasísimos y suelen asentarse en las áreas de influencia urbana, es decir, en esa franja de indefinición territorial que bascula entre el campo y la ciudad. Por ello, la tendencia demográfica negativa exige un cambio de mentalidad que hoy ni se percibe ni se vislumbra.

¿Soluciones? No las hay. Se puede llegar a invertir enormes sumas de dinero en infraestructuras, pero lo importante es que la gente se sienta a gusto en el campo; lo cual exige que haya servicios en un radio corto, en media hora de desplazamiento. Por ello, el nuevo reto demográfico no consistirá en *re-poblar*, sino en jerarquizar infraestructuras, asentamientos, funciones y servicios hasta que lleguen nuevos tiempos y advenga el cuarto paradigma de desarrollo rural, lo que exigirá el paso de dos generaciones, unos 50 años.

REFERENCIAS

Campo Vidal, Manuel (2020): *La España despoblada. Crónicas de emigración, abandono y esperanza. Madrid: Sagesse* (Next Educación).

Cerdà, Paco (2017): *Los últimos. Voces de la Laponia española*. Logroño: Pepitas de calabaza.

Dax, Thomas. 2001. The quest for countryside support schemes for mountain areas in Central and Eastern European Countries

(CEEC) (PECOs). Paper to the 41st Congress of the European *Regional Science Association, ERSA, Zagreb, Croatia, 2*9th August - 1st September 2001 "European Reg*ional Development Issues in the New Millenium and Their Impact on* Economic Policy". En https://www.researchgate.net/publication/23730319_The_quest_for_countryside_support_schemes_for_mountain_areas_in_Central_and_Eastern_European_Countries_CEECs

Del Molino, Sergio (2016): *La España vacía: Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.

EPR*S. 2016. Briefing. Zonas escasamente pobl*adas y regiones con baja densidad de pobla*ción, pp. 2 -4. En* http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586632/EPRS_BRI(2016)586632_ES.pdf] [Consulta de 25 de abril de 2019].

INE (2021): *Censos de Población y viviendas.* Diversos años desde 1900 a 2011.

INE (2021): *Estadísticas del Padrón continuo* 2011 y 2020.

INSEE (2019): *Recensements de la population de 2007 et 2017*. En https://www.insee.fr/fr/statistiques/4267787 [Consulta de mayo de 2021].

INSS, Tesorería General. 2015 y 2020. *Cuentas y trabajadores distribuidos por régimen, municipio y actividad. Clasificación de la CNAE-09 a dos dígitos*. Junio de 2015 y Junio de 2020, para los 8131 municipios actuales.

Molinero, Fernando (2019): "El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación". *Cuadernos geográficos*, nº 3 (monográfico), vol. 58. Universidad de Granada, pp. 23-26. DOI: http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8643

Molinero, F. y Alario, M. (2019): "Ante el reto de la despoblación de la España interior y sus diferencias regionales", en *Perspectives*

on Rural Development, 3, Despoblación y transformaciones sociodemográficas en los territorios rurales. Los casos de España, Italia y Francia. E. Cejudo y F. Navarro (eds.), pp. 41 a 69.

OECD: *Northern Sparsely Populated Areas*, en https://www.oecd.org/regional/northernsparselypopulatedareaspolicyhighlights.htm Cfr. también http://www.nspa-network.eu/

Oriol Nel.lo, Francesc (2004): La población, en Romero, Joan (coord.), *Geografía Humana*. Barcelona: Ariel.

Population Reference Bureau (2021): *World Population Data Sheet 2021*

Recaño, Joaquín (2017): "La sostenibilidad demográfica de la España vacía". *Perspectives Demogràfiques*, 7. Barcelona, Centre d'Estudis Demogàfics.

Reig, Ernest; Goerlich, Francisco J. y Cantarino, Isidro (2016). Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad. *Economía y Sociedad, Informes 2016*. Bilbao: Fundación BBVA

SSPA (2021): https://sspa-network.eu/quienes-somos/ [Consulta de 15/03/2021]. Asimismo: *Documentación/Mapa 174/ Zonificación de los municipios españoles sujetos a desventajas demográficas graves y permanentes*. En https://sspa-network.eu/documentacion/ [Consulta de 17/03/2021].

Vallès, Vincent (2019): "Une croissance démographique marquée dans les espaces peu denses". Insee *Focus* nº 177. *Service de Recesement national de la population*, Insee, décembre.

UN (2019): *World urbanization prospects, The 2018 Revision*.

II

Consecuencias del declive demográfico: crisis y cambio en los espacios rurales

Juan Ignacio Plaza Gutiérrez
Universidad de Salamanca
jip@usal.es

1. INTRODUCCIÓN

Parece oportuno introducir, inicialmente, algunas cuestiones que ayuden a enmarcar el tema de las consecuencias del declive demográfico, objeto central de este texto. Tal y como se apunta en el mismo planteamiento que hizo en su momento la comisión organizadora del XX Coloquio de Geografía Rural sobre los ejes temáticos en que este se organizaba, el manifiesto elaborado y presentado por la Asociación Española de Geografía (AGE) en la Universidad de Valladolid, en diciembre de 2018 (*Abordar el reto demográfico, hacer frente a la despoblación:*

https://www.age-geografia.es/site/manifiesto-despoblacion/), ha constituido una fuente y referencia de primer orden al ir desgranando las líneas generales y el sentido de una parte importante del Coloquio de Geografía Rural 2020. Este documento es fundamental para enmarcar el lema y contenido general del Coloquio, sobre todo considerando la perspectiva o mirada (los llamados "territorios de la despoblación") desde la que se aborda el tratamiento de los espacios rurales y los retos demográficos, en especial de esta comunidad autónoma, la de Castilla y León. Es esta una región que, como se afirma también en el libro de Actas, "es de marcado carácter rural […] cuenta con una amplia proporción de su territorio afectada por problemas de atonía e involución demográfica" (AGE-Grupo de Geografía Rural, 2020: 4). Una "atonía" de cuyo tratamiento ya se ocupó Jesús García Fernández (Figura 1) en su publicación *Desarrollo y atonía en Castilla* (1981), así como en *Sobre el concepto de desertización y Castilla* -lección inaugural del curso académico

Figura 1. Algunas publicaciones del profesor García Fernández sobre temas demográficos

Fuente: imágenes escaneadas de las portadas de las obras que se referencian.

1984-85 de la Universidad de Valladolid-, continuando sus trabajos sobre este mismo tema, ya mediados los años 90, en su libro sobre el movimiento natural de la población en Castilla y León, (García Fernández, 1996).

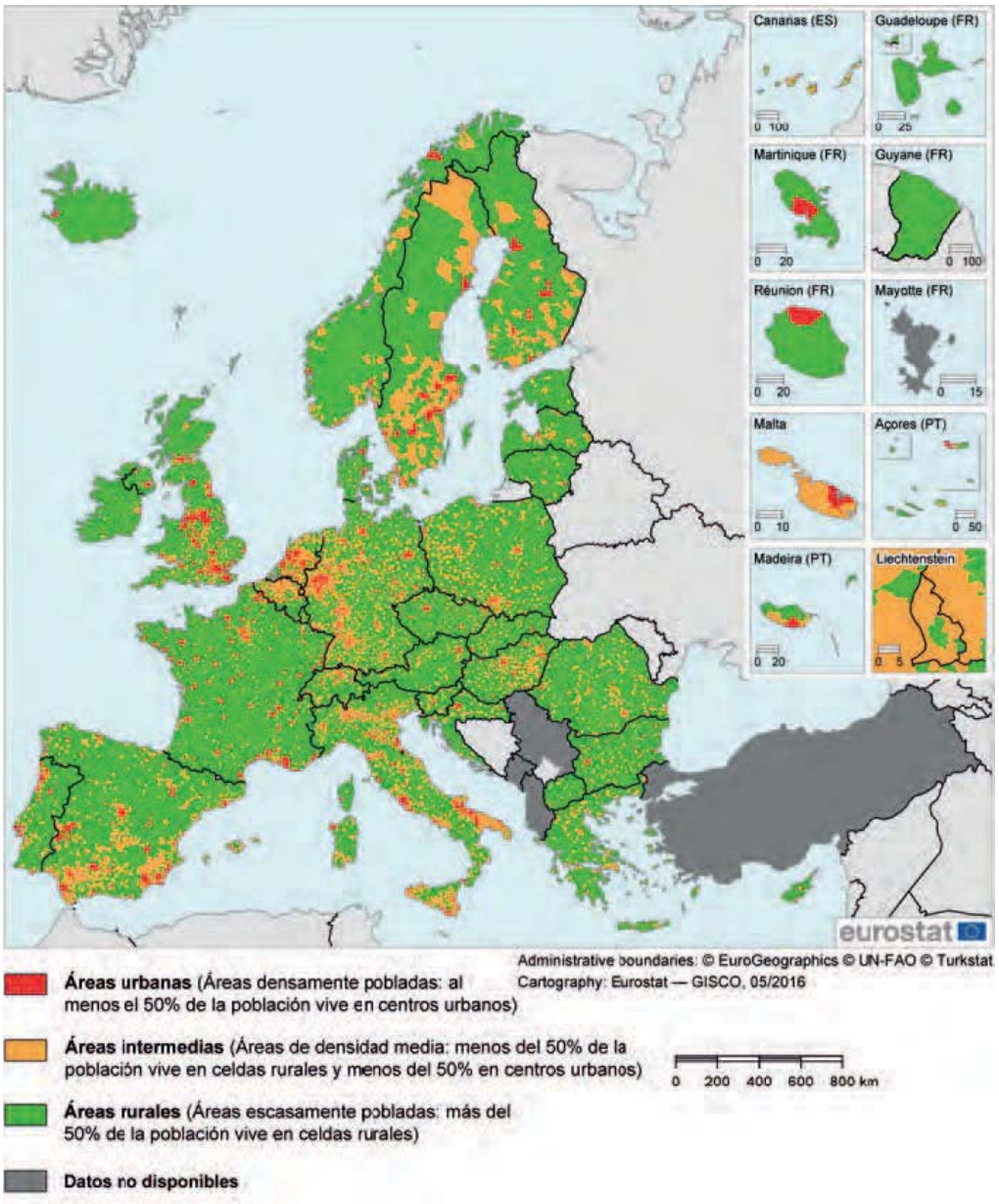
Pues bien, en ese manifiesto anteriormente mencionado se señala que "Europa afronta importantes 'retos demográficos' y territoriales que se concretan en diversos frentes […] ha ido perdiendo, progresivamente, peso demográfico a escala mundial, su crecimiento se ha ido desacelerando, la fecundidad ha ido descendiendo, el número de jóvenes (y especialmente de población infantil) ha ido disminuyendo,

la esperanza de vida ha aumentado y, por lo tanto, el envejecimiento de la población ha ido adquiriendo mayores proporciones. Al mismo tiempo, los flujos migratorios cobran cada vez mayor importancia y con consecuencias, en ocasiones, dramáticas, tanto procedentes de terceros países, como internamente entre el este y el oeste, sur-norte y zonas rurales-zonas urbanas. De igual modo, se han agudizado los contrastes en el modelo territorial configurado, un modelo esencialmente de concentración de la inversión, del empleo y la población con expresión urbana y metropolitana, frente a la desertización esencialmente rural, con consecuencias trascendentales: envejecimiento creciente y rechazo de población inmigrante, crecimientos económicos junto a graves desequilibrios territoriales y espacio de referencia mundial con problemas internos de exclusión y cohesión social" (Figura 2).

Este párrafo tan extenso sirve como marco de referencia en el que se inserta el declive demográfico que, de forma generalizada, se ha ido materializando o expresando en Europa, y en algunos países, regiones y territorios de forma más especial, como es el caso de los espacios predominantemente rurales y de las regiones interiores de la Península Ibérica. Precisamente, en esta última la convergencia de procesos y hechos como el éxodo rural, la emigración y el crecimiento económico territorialmente desequilibrado (causante, a su vez, de esa emigración apuntada) han marcado muy profundamente desde hace más de medio siglo su evolución y transcurrir demográfico.

El informe sobre la despoblación publicado en 2017 por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) dibujaba un

Figura 2. Grado de urbanización en Europa según unidades administrativas locales



Fuente: Eurostat, JRC and European Commission Directorate-General for Regional Policy. Tomado de Regional Working Paper 2014. A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanization.

panorama bastante significativo sobre la realidad demográfica y rural de España a través de tres referencias muy concretas:

- El 50% de los municipios se encontraban en riesgo de extinción más o menos severo a largo plazo
- Se constataba una triple realidad:
  - ✓ La crisis demográfica en que está inserta España
  - ✓ La situación cada vez más crítica de las provincias más azotadas por la despoblación desde hace décadas
  - ✓ La situación tan preocupante de las áreas rurales, castigadas por el éxodo rural, por la falta de relevo generacional, por una pérdida continua de habitantes y por un envejecimiento de sus censos
- El minifundismo demográfico, refrendado por dos datos:
  - ✓ En 14 provincias (concentradas en Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón), más del 80% de todos sus municipios no pasan de 1 000 habitantes.
  - ✓ Y entre los años 2000 y 2016 creció el número de municipios de menos de 100 habitantes, pasando de 928 a 1 286, un 35% más.

Igualmente me gustaría apuntar algunos aspectos más, que, de forma inicial, ayuden a fijar el contenido de este eje temático y contextualizarlo más adecuadamente.

a) Por una parte, el uso de los términos, de los conceptos, pues es importante su precisión y diferenciación. Declive demográfico, reto demográfico y despoblación son tres formas de referirse a un mismo problema o tres manifestaciones diversas del mismo. Desde el

punto de vista de las políticas e iniciativas puestas en marcha (y no hay más que fijarse en los documentos oficiales promovidos o elaborados desde la UE y desde el gobierno de España y otros gobiernos autonómicos), es el "reto demográfico" a lo que se enfrentan las distintas sociedades y territorios, reto que se concreta en problemas, situaciones y manifestaciones diversas, entre ellas —pero no son las únicas— el declive demográfico y la despoblación, que están muy relacionados pero que tampoco son, en rigor, exactamente lo mismo, siendo uno más de tipo evolutivo y dinámico y el otro el resultado espacial o territorial más visible de un vaciamiento. Y los tres, términos generadores de efectos y consecuencias diversas a su vez. De la misma manera, es necesario distinguir, conceptualmente, entre "despoblación", "despoblamiento" y "abandono".

b) Quiere todo esto decir también que el "reto demográfico", equiparable a un proceso de cambio demográfico profundo que se ha venido experimentando en distintos planos, es el concepto y problema fundamental. No solo son el declive y la despoblación los componentes y preocupaciones centrales, sino que es un concepto más amplio, profundo y complejo que aglutina asimismo al envejecimiento, a la pérdida progresiva e importante de población joven, al descenso de la natalidad, al tema migratorio y de movilidad, a los desequilibrios en la distribución geográfica de la población y en su diferenciación rural y urbana, etc. Y es un problema, todo él, que, por un lado es territorial, no solo demográfico: afecta fundamentalmente a los territorios rurales, pero no a todos los territorios con esa consideración ("diversidad de escalas"), influyendo

de forma decisiva en su funcionalidad (en su articulación, su ordenación, su accesibilidad); y por otro lado, es un problema que, aun dándose en Europa, en España ha adquirido rasgos más severos.

c) Precisamente, por todos estos planteamientos, como bien recoge el título de este eje temático, las consecuencias del declive demográfico —generadoras de una situación de profunda crisis y de un intenso y diverso conjunto de cambios en los espacios rurales—, hacen del propio declive demográfico y de la despoblación un problema y un proceso, a la vez, que es muy plural y complejo. Plural, porque son varios los ámbitos sectoriales en que se manifiestan sus efectos: el propiamente demográfico, el social, el cultural, el paisajístico y ambiental, el territorial. Y complejo, porque es diverso en sus causas, en su intensidad, en su distribución geográfica, etc.; su realidad y la intensidad que alcanza varía mucho en función de las escalas de análisis.

d) El tratamiento del declive demográfico y la despoblación de los espacios rurales no es nuevo. Hace ya tiempo, las firmas de algunos verdaderos maestros de la lengua y la literatura españolas, como es el caso de Miguel Delibes (en *El Disputado voto del señor Cayo*; *Castilla, lo castellano y los castellanos;* o *Viejas historias de Castilla la Vieja*), alertaron sobre lo que estaba ocurriendo en muchos de los pueblos del interior de España, muy especialmente en Castilla y León. De tiempos más recientes es también el testimonio, en idéntica línea, de un escritor como Julio Llamazares (*La lluvia amarilla*), que treinta años después lo volvió a expresar desde algunas de sus sugerentes columnas periodísticas publicadas (Figura 3). Luis Camarero recuerda en

Figura 3. La aportación de algunos escritores al debate actual sobre la despoblación

MIRADOR ›

Los últimos

La España interior está llena de poblaciones semivacías de las que nadie se acuerda

JULIO LLAMAZARES

14 ENE 2017 - 00:00 CET

Uno de los últimos habitantes de Aguilar de Anguita, al norte de Guadalajara. /CARLOS ROSILLO

OPINIÓN

MIRADOR ›

Elegía

Llama la atención la calidad y gran número de creadores de este país que han empezado a hablar de la amenaza de la despoblación

JULIO LLAMAZARES

19 MAY 2018 - 00:00 CEST

Miravete, un pueblo de Teruel donde solo viven seis personas. JULIÁN ROJAS

Fuente: imágenes escaneadas a partir de su publicación en el diario El País.

un reciente trabajo suyo (2019), que ya personajes como Fermín Caballero y Joaquín Costa fijaron parte de sus preocupaciones en el problema que representaba la constatación de este vaciamiento en algunas áreas peninsulares. Sin embargo, este problema parece haber llamado más la atención (como si fuese algo más nuevo) de la política, la gestión y los medios de comunicación (sobre todo estos últimos) en los años más recientes (Figura 4). Ocupa un lugar específico en el debate social, ciudadano, y está muy presente. La difusión de la gravedad que acarrea este problema y de las consecuencias en que se ha ido manifestando ha sido cada vez más general y no es, precisamente, algo desconocido.

Los medios de comunicación, algunos foros específicos, las noticias… han contribuido a ello sin duda alguna. Y de igual manera, algunos ensayos firmados por jóvenes escritores actuales han contribuido a difundir y proyectar socialmente mucho más el

Figura 4. Presencia del problema de la despoblación en los medios de comunicación

El 30% del territorio español concentra el 90% de la población

Más de 42 millones de personas viven en Madrid y en el litoral español. El resto, 4,6 millones, habita en el 70% restante en el interior de la Península

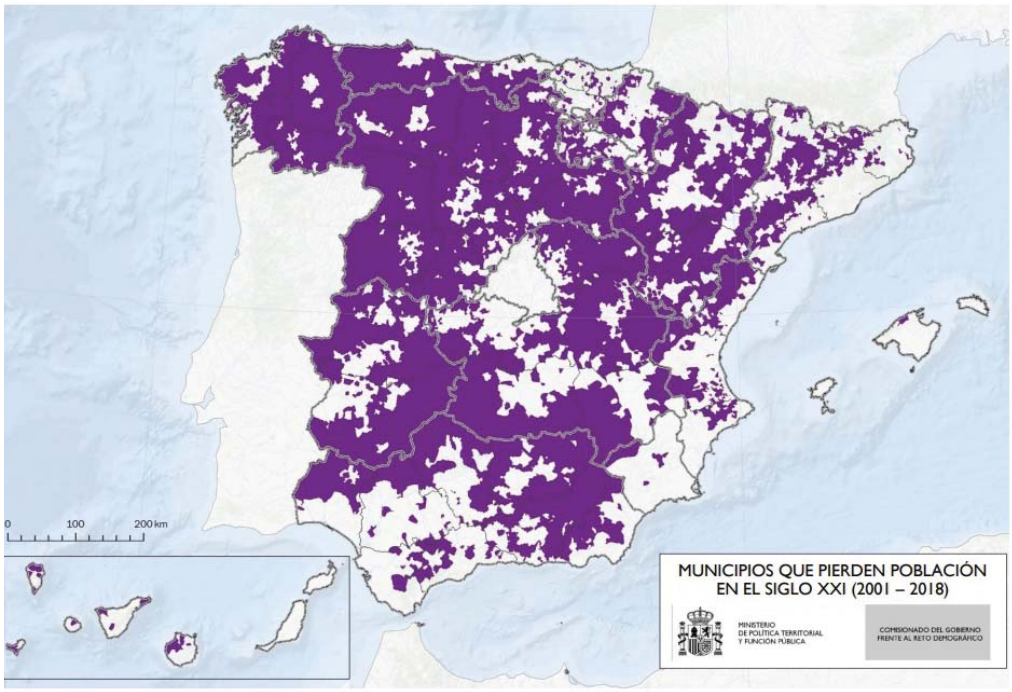
Un hombre camina por una calle de Alaraz, en Salamanca. CARLOS ROSILLO

Fuente: https://elpais.com/politica/2018/10/05/actualidad/1538767620_420819.html

proceso de vaciamiento demográfico que se ha ido generando en algunos territorios de modo más particular, pero también han creado una imagen del mismo cuando menos discutible. *La España vacía*, de Sergio del Molino; *Los últimos*, de Paco Cerdá; o *Lo rural ha muerto, viva lo rural*, de Víctor Guiu, son solo tres muestras entre otras.

e) La despoblación constituye un problema que también afecta ya a las ciudades, al mundo urbano, sí, pero es especialmente agresivo e incidente con los espacios rurales (Figura 5). Es decir, las consecuencias del declive demográfico son especialmente

Figura 5. Municipios que pierden población en el siglo XXI (2001-2018)



Fuente: https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/

impactantes en las áreas rurales, territorios en los que se han dejado sentir de modo más contundente. Los certeros análisis y las expresivas tipologías (Figuras 6 y 7) tanto del profesor Fernando Molinero (rural profundo, estancado, intermedio y dinámico, presentados en el anterior Coloquio de Geografía Rural de Granada y publicados posteriormente), como de Joaquín Recaño (2017), o la de los profesores Moltó y Hernández (2004), basada en las relaciones ciudad-campo, corroboran estas afirmaciones y también subrayan que ese impacto es desigual porque no todas las zonas rurales son iguales. Esta diversidad la introdujo, asimismo, la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural. Algunas investigaciones más recientes (Funcas,

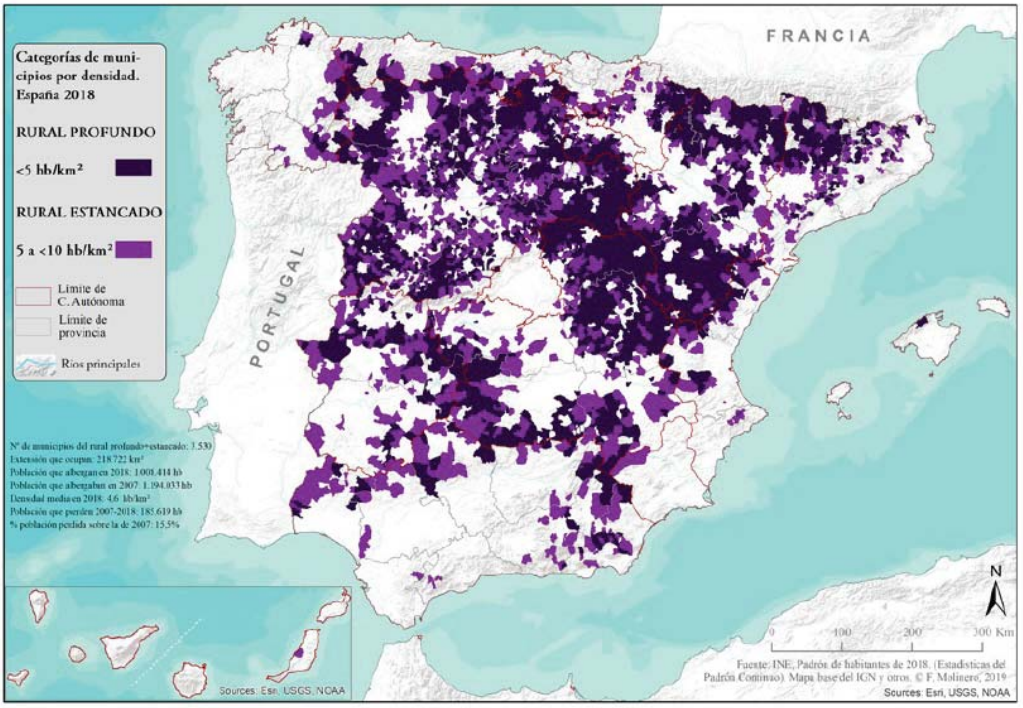


Figura 6. El espacio rural en España

Fuente: Molinero, 2019: 47. En https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/8643/9668

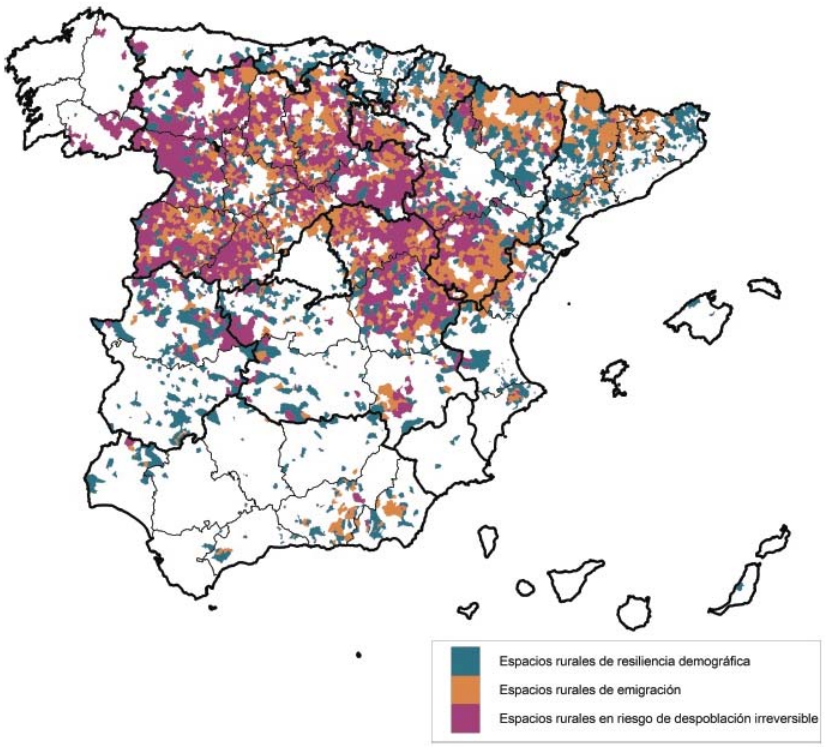


Figura 7. Tipos de espacios rurales en España

Fuente: Recaño, 2017. En http://ced.uab.es/es/difusion/butlleti-perspectives-demografiques

2020) han profundizado en esta realidad que une espacios rurales y proceso de despoblación.

Así pues, tal y como ya se recogía en el "Documento de acción sobre la despoblación", elaborado y hecho público en abril de 2017 por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP),

> "La regresión demográfica se ha convertido en un problema de Estado […] La despoblación del medio rural es una de las realidades más severas de las que confluyen en este marco de regresión demográfica nacional, pero con peculiaridades estructurales que deben ser tenidas en cuenta […] Si el crecimiento de la población de principios del siglo XXI alejó del debate los problemas demográficos de los espacios rurales en España, muy severos desde los años noventa, la caída de la población de los últimos años ha puesto en primer plano la realidad de la despoblación del medio rural".

En definitiva, existen algunos hechos evidentes, como la baja rentabilidad de algunas producciones agrarias, la falta de relevo generacional en las explotaciones, y otras derivadas relacionadas con otros factores (empleo, infraestructuras, etc.), que están en la base de un proceso de declive demográfico y despoblación que se ha ido prolongando durante mucho tiempo hasta ir profundizando una situación de crisis e intensas transformaciones de los espacios rurales que ya se había empezado a producir a partir de los años 60 del siglo XX. Tal situación se ha agudizado en los últimos tiempos, pero desde finales de los años 80 comenzó a recibir una atención nueva y diferenciada por parte de las políticas estructurales y territoriales españolas y de la UE. Esta última consideración es la que permitirá hablar de las nuevas funciones de los espacios rurales en las últimas décadas, promovidas asimismo por nuevas ayudas,

iniciativas y programas puestos en marcha, desembocando en el surgimiento de un nuevo interés, atención y debate por lo rural.

2. CRISIS Y CAMBIO EN LOS ESPACIOS RURALES A PARTIR DE LAS CONSECUENCIAS GENERADAS POR EL DECLIVE DEMOGRÁFICO Y LA DESPOBLACIÓN

Tras todas estas cuestiones más introductorias que he venido desgranando, me voy a centrar ahora en dos aspectos:

a) Por un lado, en apuntar de forma muy esquemática las distintas consecuencias que han generado el declive demográfico y la despoblación en diferentes ámbitos (desarrollando algo más lo que de modo resumido se recoge en la presentación de este eje temático por parte de los organizadores del Coloquio) y que reflejan la situación de crisis en que ha sumido a una parte importante de los espacios rurales; en algunas de estas consecuencias se detienen las distintas comunicaciones que se han presentado, haciéndolo a través de diferentes estudios de caso de escalas muy diversas.

b) Y también, por otro lado, en intentar sintetizar la idea del cambio hacia las nuevas funciones del espacio rural que han provocado todas esas transformaciones de distinto orden.

2.1. Efectos y consecuencias introducidos por el declive demográfico y la despoblación

En uno de los documentos internos de trabajo que manejó desde un primer momento el Comisionado del Gobierno Español para el

reto demográfico en sus reuniones con expertos para la elaboración de su Estrategia, se hacían las siguientes afirmaciones que considero que expresan de forma resumida y muy sintética los cambios y consecuencias provocados por el cambio demográfico experimentado en España en los últimos decenios:

> "El cambio demográfico es uno de los principales retos a los que se enfrenta España, pues afecta a los equilibrios económicos, sociales, culturales y territoriales. Y resulta evidente también que el medio rural es el ámbito territorial en el que los desafíos demográficos se muestran de forma más intensa y donde los problemas derivados de este reto son más graves, más extensos y más complejos de solucionar.
>
> El medio rural ha sufrido una drástica transformación en las últimas décadas, tanto en su actividad económica, como en su funcionalidad territorial, en su dimensión demográfica y, por supuesto, en su paisaje. Ha habido numerosas políticas públicas que han contribuido a una dinamización económica sin parangón en algunos territorios, superando una visión agrarista y fomentando una concepción rural mucho más integral y sostenible. Pero también hay que señalar que, en otros muchos espacios, esta dinamización no ha alcanzado a garantizar de forma general la igualdad de oportunidades en el territorio, y se ha producido una continua pérdida de población que va más allá de los efectos del envejecimiento en las áreas rurales".

Es decir, por una parte, se indican de forma muy resumida los principales ámbitos en que el declive demográfico ha traducido sus efectos y consecuencias en los territorios rurales (económico, territorial, paisajístico y poblacional); por otra, se subraya la diversidad de las manifestaciones de todo ello, diferenciando espacios de desigual intensidad de todas esas manifestaciones.

Más allá de que desde finales de los años 80 y hasta momentos más recientes, el nuevo marco europeo y español en que se ha contextualizado y evolucionado el desarrollo de los espacios rurales

haya inyectado y canalizado dinero de ayudas, iniciativas y programas, y de que el propio medio rural en algunas de sus áreas más intermedias y dinámicas haya experimentado una importante transformación y modernización, el panorama real que ofrecen muchos espacios rurales en España es el de una situación de declive y crisis cada vez más amplia y generalizada, muy condicionada y marcada, sobre todo, por la evolución de la población, pero donde también hay otras claves que la definen, tal y como afirma Esparcia (2016):

- Los verdaderos procesos de desmantelamiento de los elementos básicos garantes de una mínima vitalidad en los pueblos, como son la educación y la sanidad
- los nefastos efectos que han tenido algunos recortes presupuestarios que, con la excusa de la crisis económica, no han sido sino un ataque a un modelo social que es vital, especialmente para nuestras zonas rurales
- sigue habiendo una asignatura pendiente, el pago o compensación real a las áreas rurales por todo ese conjunto de bienes y servicios que van más allá de los productos que compramos o consumimos directamente, es decir, por todas las externalidades positivas que generan y son a la vez nuestras áreas rurales (como es por ejemplo el mantenimiento del patrimonio natural).

Para recoger de forma expresiva las principales consecuencias de este proceso de declive y cambio demográfico experimentado en España, y sobre todo en sus espacios rurales (aun con diferente intensidad entre unas y otras zonas), nada mejor que fijarse en el resumen que sobre este particular recoge el manifiesto de la AGE sobre la despoblación ya referenciado al principio.

- ✓ Centenares de municipios en situación al borde del despoblamiento, alrededor de dos millares de núcleos poblacionales vacíos y abandonados, y amplias zonas donde la densidad es menor a tres habitantes por kilómetro cuadrado.

- ✓ Los pueblos se han ido vaciando progresivamente, la escasa población que queda en muchos municipios está cada vez más envejecida y en muchos casos, además, la dispersión del poblamiento y la desigual accesibilidad dificultan una adecuada distribución de servicios sociales, sanitarios, educativos, etc.

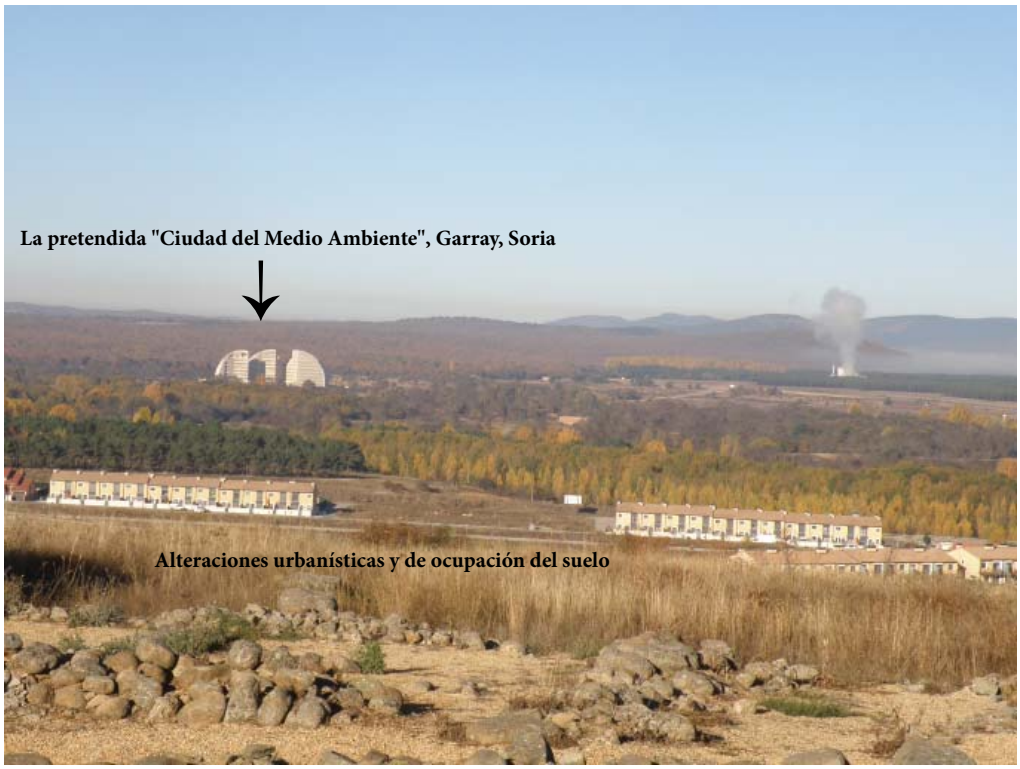
- ✓ A partir de 2011 algo más del 80% de los municipios de España pierden población de forma constante. Esta dinámica regresiva se ha reproducido, igualmente, en muchas ciudades del interior. Capitales de provincia con más o menos población, ciudades medias y pequeñas, centros rurales anteriormente suministradores de servicios, cabeceras de comarca, etc., también se han visto plenamente alcanzados por estos procesos; incluso comarcas enteras.

- ✓ La sociedad, el territorio y el paisaje se ven transformados como resultado del desafío demográfico. La imagen de pueblos deshabitados o prácticamente vacíos, sin población joven y envejecidos, se extiende por parte del territorio español: son los "paisajes de la despoblación"
    - con bajísimas densidades (muy frecuentemente inferiores a los 12,50 hab/km² que la Unión Europea reconoce como

Zonas Escasamente Pobladas), incluso por debajo de 5 (la comisión que se constituyó en el Senado para analizar esta cuestión, calificó a muchas de nuestras zonas rurales como "biológicamente muertas")

- en los que se ha producido una verdadera involución ecológica como consecuencia del abandono de las actividades agrarias y los cambios en la gestión del espacio:
  - incremento de incendios forestales
  - recolonización por la vegetación,
  - procesos de degradación y de "re"-desencadenamiento de la erosión

Figura 8. Banalización, desórdenes y abusos en la ocupación del espacio



Fuente: fotografía del autor (29-10-2016)

- reducción de los caudales circulantes por los ríos
- y también una importante pérdida irreversible de patrimonio tanto material como inmaterial.

Son los efectos dinámicos del abandono. Del abandono y la desaparición de formas de conservación y gestión de algunos recursos. Y de un abandono administrativo también, que en algunos casos ha generado un proceso de sustitución y reinvención de pueblos, paisajes y actividades o usos llegando a la pérdida de identidad y a la banalización, destruyendo y haciendo desaparecer propiedades y recursos comunes e incluso, generando desórdenes

Figura 9. "Cadáveres inmobiliarios" en Autilla del Pino (Palencia), junto al tradicional barrio de bodegas y al "mirador de Campos"

Fuente: fotografía del autor (01-07-2017)

y abusos en la ocupación del espacio (recalificaciones, cambios de usos, etc.) (Figuras 8 y 9).

- ✓ Como consecuencia de todo ello, la desestructuración y los desequilibrios del territorio han aumentado, la cohesión territorial ha disminuido y se han desdibujado las capacidades para revertir el proceso en algunos territorios. El fenómeno de la despoblación no es la afección vinculada a la dinámica demográfica, es uno de los síntomas del verdadero padecimiento: la crisis funcional del medio rural español, el fortísimo desajuste que, en materia de infraestructuras, infoestructuras, estructura económica e incluso social, existe entre el medio urbano y el rural.

Y tal y como antes se recordaba, esta situación, siendo general, depende de las escalas geográficas y, consecuentemente, de la diversidad o casuística particular teniendo en cuenta los distintos grados de "lo rural", más o menos profundo, y de la propia evolución particular de los territorios, porque ni todos disponen de los mismos recursos, ni su capital territorial o humano es equivalente, ni su ubicación otorga las mismas potencialidades de desarrollo.

Todo este panorama resumido, se recoge en unos cuadros de síntesis (Tablas 1 y 2) donde se incluyen detalladamente esos principales tipos de esas consecuencias de las que se habla, las manifestaciones más representativas de las mismas (corroboradas por variables concretas que sirven de referencia) y los efectos inducidos o derivados en que se traducen.

Destacan, entre todas ellas, algunos procesos de modo más singular y por la intensidad que alcanzan en sus valores: es el caso de

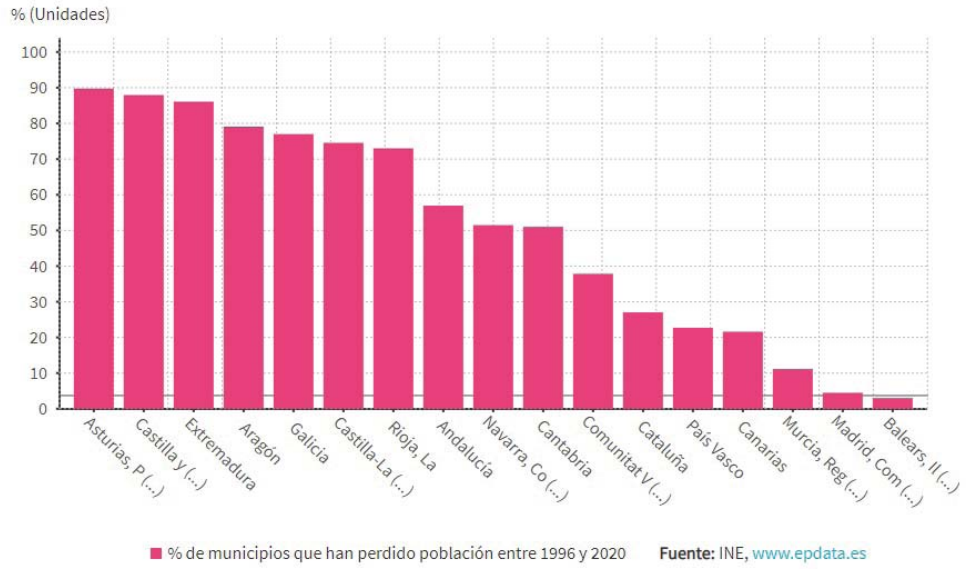
Tabla 1. Consecuencias generadas por el declive demográfico y la despoblación (I)

Tipos de consecuencias	*Manifestaciones/indicadores*	*Efectos derivados*	
Consecuencias propiamente demográficas	Descenso de la población	Cada vez menos habitantes	Abandono de los pueblos y de las construcciones
	Descenso de la densidad de población	Muy baja ocupación humana	
	Descenso de la natalidad, cuya tasa en muchos casos es superada por la mortalidad	Desvitalización demográfica (tiempo prolongado sin nacimientos; falta de relevo generacional)	
	Desequilibrios en la distribución territorial de la población	Vacíos demográficos. Cambios en la estructura del poblamiento	
	Desequilibrios estructurales	Envejecimiento Masculinización	
Consecuencias socioeconómicas	Desagrarización	Usos del suelo Actividades agrarias Descenso de explotaciones	Abandono de tierras y propiedades Ausencia de gestión de recursos
	Desaparición y pérdida de actividad económica en los pueblos	Cierre de tiendas, de negocios, de pequeñas empresas, etc.	Lenta agonía económica
	Nuevos pobladores y/o neorurales	Cambio en la composición social y demográfica	
Consecuencias funcional-territoriales	Dificultades para equipamientos y servicios básicos	Sanitarios, educativos, de atención social, bancarios, etc.	
	Déficit y carencias de infraestructuras físicas/de comunicación	Aislamiento, desconexión, alejamiento Condicionamientos severos para el teletrabajo	Mayor "perifericidad" y marginalidad
	Déficit de "infoestructuras"		
	Nuevas figuras de reordenación territorial	La población se encuentra desvinculada de su espacio y centro tradicional y nueva dependencia de otros	
	Creación de figuras compartidas con otros pueblos para la gestión de algunos servicios en común (mancomunidades, consorcios, etc.)		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Consecuencias generadas por el declive demográfico y la despoblación (II)			
Tipos de consecuencias	*Manifestaciones/indicadores*	*Efectos derivados*	
Consecuencias físico-ambientales	Alteración de dinámicas naturales de suelo, agua, etc.		Procesos de renaturalización y sucesión/involución ecológica. Aparición de nuevos paisajes generados por el abandono
	Aparición de nuevos riesgos y amenazas por falta de mantenimiento/gestión/atención	Incendios, erosión-pérdida de suelo, etc.	
	Pérdida de biodiversidad, de diversidad paisajística	Simplificación	
Consecuencias culturales	Fundamentalmente, desaparición de todo un catálogo de elementos, recursos y testimonios del patrimonio material e inmaterial. Se incluyen aquí desde el deterioro y desaparición del patrimonio mueble e inmueble, hasta la pérdida del patrimonio inmaterial vinculado a prácticas tradicionales, saberes y oficios.		
Fuente: Elaboración propia.			

Figura 10. Porcentaje de municipios de cada Comunidad Autónoma que ha perdido población desde 1996

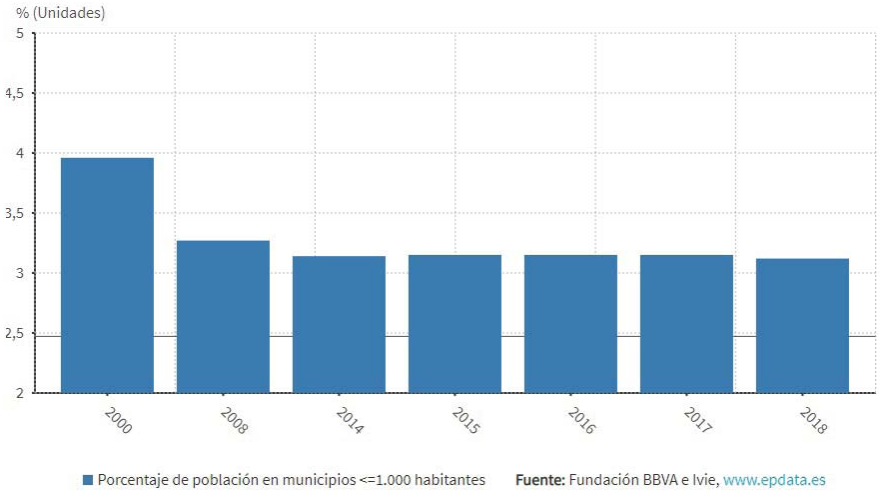


Fuente: https://www.epdata.es/datos/despoblacion-espana-datos-estadisticas/282

la marcada desagrarización; de la desvitalización demográfica muy marcada por la baja fecundidad y la baja natalidad; el envejecimiento y sobreenvejecimiento; la sucesión ecológica y los procesos de involución de este orden; y la perifericidad y despatrimonialización de las zonas rurales. Y nada más adecuado para calibrar la intensidad de todas estas muestras que las imágenes, donde se expresa con claridad desde el despoblamiento hasta el abandono del espacio agrario, pasando por la pérdida de patrimonio y la cartografía de algunas de estas variables, así como otros ejemplos (Figuras 10, 11 y 12).

Las contribuciones que se presentaron a este eje temático, se centraron de forma indistinta en el análisis de algunos de estos efectos y consecuencias a diferentes escalas (autonómica, provincial, comarcal y de unidades inferiores).

Figura 11. Porcentaje de población en municipios de 1.000 o menos habitantes



Fuente: https://www.epdata.es/datos/despoblacion-espana-datos-estadisticas/282

Figura 12. Los paisajes de la despoblación: desaparición de actividades básicas tradicionales y cierre de infraestructuras

Fuente: Fuente: fotografías del autor (06-07-2008).

- Unas se fijaron más explícitamente en las consecuencias vinculadas a la propia dinámica demográfica, estableciendo tipologías sugerentes, para los casos de comunidades como la de Castilla-La Mancha (focalizándolo en el periodo que abarcan los dos decenios de este siglo XXI), provincias como la de Málaga (subrayando también los desequilibrios demográficos existentes), o ámbitos más concretos como son los municipios rurales catalanes (tanto en la etapa de crisis como en la poscrisis) o el espacio del sureste ibérico (acompañándolo de propuestas e iniciativas).
- Otras se detuvieron en el estudio de los cambios paisajísticos y de usos, como sucede en algunos espacios de montaña más concretamente, tales como un valle pirenaico (el de Bestué, donde se incide especialmente en los efectos negativos y positivos que han tenido los cambios en la estructura del paisaje), la Sierra de Segura (que coincide con la comunicación señalada en el grupo anterior -la que se centraba en el

ejemplo de la provincia de Málaga- en destacar la incidencia de algunos instrumentos financieros específicos, tipo ayudas de la PAC, o pensiones, sobre los cambios experimentados en estas zonas rurales), o las transformaciones vinculadas a ciertos elementos patrimoniales y unidades agrarias de la Cordillera Central, fijándose específicamente en el paisaje de campos cercados.

- Cada una de las comunicaciones restantes se orientaron hacia consecuencias distintas: la nueva funcionalidad y consideración de algunos espacios rurales (caso de la isla de La Gomera, con la musealización territorial pretendida), el proceso de desagrarización y terciarización conducente a nuevas y múltiples formas de ruralidad, efecto fundamental de este declive demográfico (estudiado en el caso de Cantabria); el cierre y desaparición de servicios básicos (el ejemplo de algunas escuelas rurales de Chile); o el abandono de los paisajes heredados vinculados a ciertos usos y prácticas -el caso de los secanos áridos y semiáridos del sureste- y los efectos que ello ha generado (la desorganización resultante).

2.2. Cambios en los espacios rurales: hacia un nuevo sistema rural y nuevas funciones

Finalmente, el resumen de contenidos de este segundo eje temático del XX Coloquio de Geografía Rural apuntaba como una posible línea a la que presentar contribuciones la de "nuevos usos y actividades vinculados/as a las bajas densidades… nuevas vías de integración

regional y desarrollo de actividades que en otros escenarios serían más contestadas". La parte propositiva o de formulación de iniciativas que hacen a este respecto algunas de las comunicaciones que se han presentado inciden en ello. Pues bien, sin querer solaparme con cuestiones y temas que se avanzarán, a buen seguro, de forma más precisa y detenida en el eje temático 4 ("Estrategias y funciones de los espacios rurales: de territorios en crisis a territorios resilientes"), sin embargo sí me gustaría terminar planteando algunas notas en este sentido que pueden tener aplicación en las áreas rurales marcadas por la fuerte crisis que experimentan.

Por una parte, destacando algunas aportaciones representativas que en torno a estas cuestiones se han ido realizando desde tiempo atrás y más recientemente. Hace ya 25 años, en 1995, el MAPA publicaba el libro *Hacia un nuevo sistema rural*, coordinado por los profesores Ramos Leal y Cruz Villalón, en el que se planteaba que "la definitiva superación de la identidad entre los conceptos de actividad agraria y medio rural era el punto de partida de esta obra". A partir de este planteamiento (sigue diciéndose en su resumen) se van introduciendo diferentes aspectos relativos a la forma de concebir el medio rural como un sistema pluriactivo susceptible de usos múltiples. Y desde esa perspectiva se reflexionaba sobre el futuro papel de "las agriculturas" (en plural), de las dimensiones territoriales y ambientales del espacio rural y de las nuevas formas de abordar la pluriactividad en el medio rural.

El profesor Molinero, continuando con este tema de las nuevas funciones del espacio rural, escribía ya en el año 2000 que este debate sobre este tema era muy antiguo, remontándose al

mismo Tratado de Roma constitutivo de la entonces Comunidad Europea. Y afirmaba, igualmente, que "las nuevas funciones de los espacios rurales se derivan de la evolución que habían conocido recientemente". A su modo de entender, "no ha habido un enriquecimiento de funciones en el espacio rural, sino una contracción. Sin embargo, también es cierto que se ha producido una diversificación incipiente, basada en el ocio, en el turismo rural, en la hostelería y en la valoración del patrimonio natural y cultural. Todas estas actividades se relacionan con la demanda actual de la población urbana, que es la que domina al mundo rural y la que quiere hacer de él un jardín: el mundo rural como museo y jardín urbano".

Joan Nogué (2016) habla de "nuevas ruralidades, nuevos paisajes y cambio de paradigma" para destacar que "emergen en el mundo rural nuevos proyectos y actitudes, nuevos valores, nuevas formas de organización social que, en algunos casos, surgen casi de la nada y, en otros, se han reforzado precisamente gracias a la hecatombe económica, social y cultural provocada por la tan manida crisis económica". Y se apoya, para ello, en ocho ejemplos muy dispares entre sí, pero suficientemente ilustradores de ese cambio que intuye en el entorno rural:

- La emergencia de un nuevo neorruralismo.
- La proliferación de circuitos alternativos de producción y de consumo.
- La reinvención de antiguas profesiones como estrategia de recuperación del carácter del lugar.

- La recuperación de la esencia del lugar como estrategia de revitalización económica y cambio cultural.
- La revitalización de áreas marginales y despobladas a través de proyectos culturales de calidad.
- La emergencia de nuevas formas de gestión del territorio de carácter horizontal y comunitario.
- El ensayo de nuevas formas de gobernanza local.
- El renovado papel de los centros de estudios locales y comarcales.

3. MIRANDO AL FUTURO DE LOS TERRITORIOS RURALES: ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

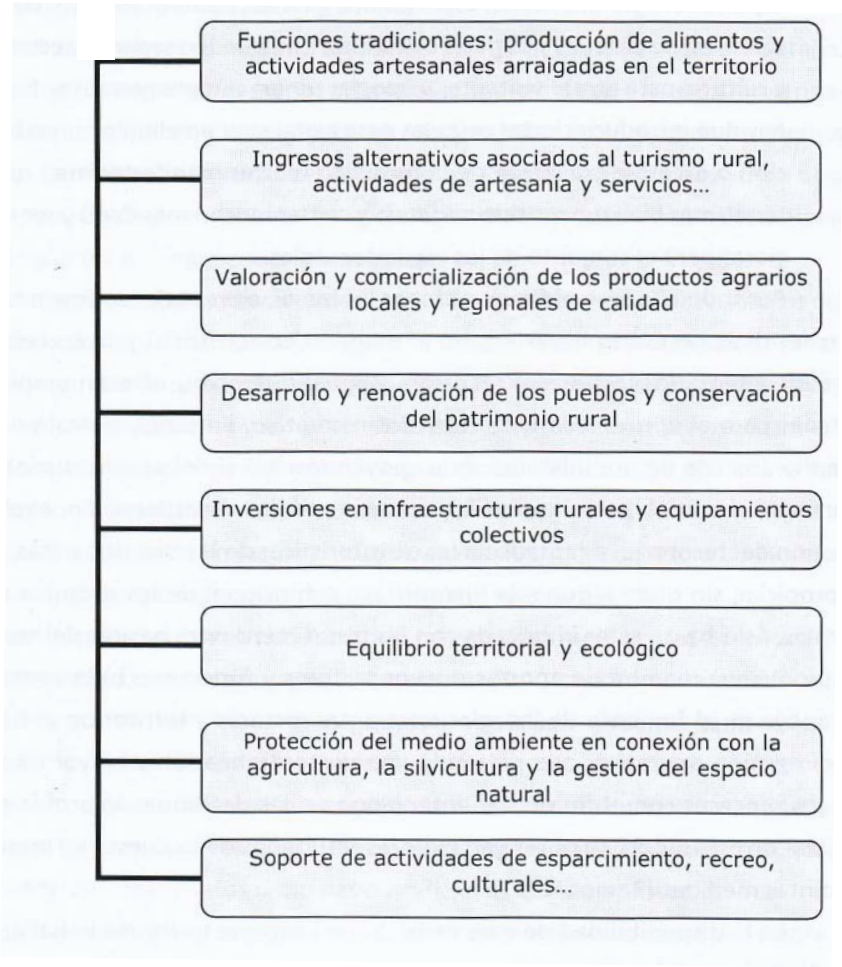
En definitiva, a partir de estas contribuciones, puede decirse que hablar de "nuevos territorios", de "nuevos desarrollos", constituye la expresión más precisa de los procesos puestos en marcha en los últimos decenios en gran parte de los espacios rurales europeos. Son el marco de referencia fundamental en que se insertan las transformaciones de diferente envergadura que vienen experimentando las comarcas y regiones con distinto grado de "ruralidad", de la mano —y con la ayuda— de diversas políticas desarrolladas al efecto. Nuevos marcos y nuevos planteamientos son los que se han venido introduciendo y desarrollando. Los conceptos de diversificación, pluriactividad, multifuncionalidad, etc., circunscritos a los espacios rurales fueron ya introducidos por actuaciones y políticas públicas desde los años 90 de la mano de LEADER, Proder y muchas otras acciones y el concurso de actores muy distintos.

El territorio, concebido de una forma integradora, actúa —y cada vez con más intensidad— como factor de desarrollo; *el territorio es, así, un factor de atracción*. De forma más precisa, por ejemplo, para las zonas rurales, el turismo se ha convertido en una de las más importantes estrategias que engloba distintas dimensiones y posibilidades para proyectar, promocionar y "vender" territorio y paisaje. La expansión reciente de algunas zonas concretas, asociadas además a una imagen precisa que le otorga "marca" y "calidad", responde a este fenómeno (pueden consultarse, a título de ejemplo de lo que se afirma, las páginas web de distintas comarcas que responden a esta "filosofía"). Se ha ido dando cabida, paulatinamente, a nuevos modelos de organización y formas de utilización socioeconómica del medio, introducidos ambos por las nuevas estrategias de desarrollo territorial, pero sin hacer desaparecer los procesos y actividades tradicionales (la agricultura, la explotación y cuidado de los montes… siguen siendo necesarios y han de seguir estando presentes, con transformaciones y mejoras): la valorización de los recursos culturales y naturales, actúa como eje vertebrador de todos estos cambios, el territorio y el paisaje considerados como activos, como recurso.

Las áreas rurales cuentan aquí con una ventaja comparativa: son entornos limpios, lo que genera atracción para el uso y disfrute de la naturaleza y de los paisajes que albergan estas zonas. Ricardo Méndez (2001), ya lo señalaba hace unos años al afirmar que "El tránsito del territorio como soporte del proceso de producción a su consideración como recurso y como factor clave de desarrollo

se convierte en un importante avance para la consolidación del desarrollo local y, por extensión, del desarrollo rural, basados en una nueva interpretación del espacio económico y en el nacimiento y consolidación de los sistemas productivos locales, como reflejo de un sistema cultural. El territorio, por lo tanto, desempeña un importante papel en dichos procesos a partir de sus propios recursos y de sus potencialidades"

Figura 13. Nuevas funciones y desarrollos para los espacios rurales



Fuente: Maya Frades, 2008.

Y Maya Frades (2008) sintetizaba de forma expresiva y resumía las nuevas funciones y desarrollos de estos espacios rurales (Figura 13) y afirmaba, asimismo, que "Las estrategias de desarrollo rural se apoyan en las nuevas funciones de los espacios rurales, que ofrecen la posibilidad de plantear y diseñar iniciativas y alternativas de desarrollo […] En suma, la diversidad y la multifuncionalidad del territorio permiten el fomento de diferentes medidas orientadas a propiciar la diversificación funcional. En el análisis de los paisajes rurales este nuevo enfoque multifuncional y multisectorial constituye la nueva dimensión económica del mundo rural, en la que radica su actividad productiva. A su vez, la ambientalización progresiva que está experimentando la agricultura hace que en los últimos años los paisajes agrarios se estén redefiniendo y sean considerados como magníficos indicadores de factores como la cultura, la calidad ambiental, etc."

Hemos asistido y asistimos todavía a la evolución de un mundo rural cambiante y progresivamente más complejo y variado. La utilización de estos espacios para la satisfacción de las nuevas demandas urbanas de ocio contribuyen a este renovado protagonismo. Aunque en grado desigual, todos ellos han ido asumiendo nuevas funciones de carácter social, económico, cultural, ambiental y territorial en los últimos años. Los espacios rurales se han vuelto, así, conceptual y funcionalmente más diversos y plurales: la "multifuncionalidad" es su concepto más expresivo. Las áreas rurales son, de este modo, territorios que desempeñan hoy nuevos cometidos junto a las herencias que perviven en sus paisajes y en sus morfologías con distinto grado de integración y articulación.

REFERENCIAS

Asociación Española de Geografía (AGE) (2018): «Abordar el reto demográfico, hacer frente a la despoblación» https://www.age-geografia.es/site/manifiesto-despoblacion/ (consulta: 10/11/2020).

Asociación Española de Geografía (AGE) (2020): *ColoRural 2020, XX Coloquio de Geografía Rural, III Coloquio Internacional de Geografía Rural. Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación*, Madrid, Asociación Española de Geografía (AGE)-Grupo de Geografía Rural-Comité Organizador del ColoRural 2020.

Camarero Rioja, L.A.. (2019): «Los patrimonios de la despoblación: la diversidad del vacío», *revista PH Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, extra 98, 50-69. www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/4517

Moltó Mantero, E. y Hernández Hernández, Mª. (2004): «La funcionalidad de los medios rurales en las sociedades urbanas», *Investigaciones Geográficas,* 34, 63-76, doi: https://doi.org/10.14198/INGEO2004.34.06

Llamazares, J. (2017): «Los últimos», *El País*, 14 de enero de 2017. http://elpais.com/elpais/2017/01/13/opinion/1484307087_441671.html (consulta: 10/2/2018).

Llamazares, J. (2018): «Elegía», *El País*, 19 de mayo de 2018. https://elpais.com/elpais/2018/05/18/opinion/1526638022_658395.html (consulta: 10/2/2018).

Epdata-Agencia de Datos (2020): «La España vacía: despoblación en España, datos y estadísticas». Europa Press

https://www.epdata.es/datos/despoblacion-espana-datos-estadisticas/282 (consulta: 25-09-2020)

Esparcia Pérez, J. (2016): «¿Qué hacemos con nuestras zonas rurales?». elDiario.es, 24 de abril de 2016. https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/arguments/hacemos-zonas-rurales_132_4032197.html (consulta: 12/12/2020).

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2017a): «Población y despoblación en España», Comisión de Despoblación y Reto Demográfico de la FEMP

http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2017b): «Documento de acción sobre la despoblación. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España», Comisión de Despoblación y Reto Demográfico de la FEMP http://femp.femp.es/files/566-2153-archivo/DOCUMENTO%20DE%20ACCI%C3%93N%20Comision%20de%20Despoblacion%209-05-17.pdf

Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS) (2020): «El campo y la cuestión rural: la despoblación y otros desafíos», *Panorama Social*, 31.

https://www.funcas.es/revista/el-campo-y-la-cuestion-rural-la-despoblacion-y-otros-desafios/

García Fernández, J. (1981): *Desarrollo y atonía en Castilla*, Barcelona, Ariel.

García Fernández, J. (1984): *Sobre el concepto de «desertización» y Castilla*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid.

García Fernández, J. (1996): *Del movimiento natural de población*

en Castilla y León, Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio científico de la Universidad de Valladolid.

Maya Frades, A. (2008): *El desarrollo rural como estrategia territorial: las perspectivas de los espacios rurales en Castilla y León*, León, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León.

Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2001): «Innovación en la pequeña empresa y redes de cooperación para el desarrollo local», en Martínez Puche, A. (coord.) *El desarrollo rural/local integrado y el papel de los poderes locales. Nuevas consideraciones sectoriales y sus repercusiones en el territorio valenciano*, Alicante. Publicaciones de la Universidad de Alicante, 153-176.

Molinero Hernando, F. (2000): «Nuevas funciones de los espacios rurales», *Estudios de Juventud*, 48, 33-43. En http://www.injuve.es/sites/default/files/revista-48-capitulo3.pdf (consulta: 11/11/2020).

Molinero Hernando, F. (2019): «El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación», *Cuadernos Geográficos*, 58(3), 19-56, doi: http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8643

Nogué i Font, J. (2016): «El reencuentro con el lugar: nuevas ruralidades, nuevos paisajes y cambio de paradigma», *Documents d'anàlisi geográfica*, 62(3), 489-502, doi: https://doi.org/10.5565/rev/dag.373

Ramos Leal, E. y Cruz Villalón, J. (coords.) (1995): *Hacia un nuevo sistema rural*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), Secretaría General Técnica, Serie Estudios (nº 99).

Recaño, J. (2017): «La sostenibilidad demográfica de la España vacía», *Perspectives Demogràfiques*, 7, 1-4 http://ced.uab.es/es/difusion/butlleti-perspectives-demografiques (consulta: 13/11/2020).

III

La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España

Javier Esparcia Pérez
Catedrático de Geografía y Doctor en Sociología
Unidad de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas (UDERVAL)
Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local
Universidad de Valencia
javier.esparcia@uv.es

1. INTRODUCCIÓN: LA EMERGENCIA DEL FENÓMENO DE LA DESPOBLACIÓN EN ESPAÑA

La despoblación no es un fenómeno nuevo, ni afecta únicamente a las áreas rurales (Recaño, 2017; OECD, 2018; Camarero y Oliva, 2019), aunque sí es cierto que ha sido en las últimas dos décadas cuando se ha tomado conciencia sobre el mismo y sobre sus efectos, se ha visibilizado y trasladado al debate público y ha sido abordado desde las políticas públicas. Previamente a la popularización del término "despoblación", los procesos asociados estaban presentes en los análisis de buena parte de los ruralistas, por ejemplo, al hablar de "desarrollo rural".

Para centrar adecuadamente el fenómeno, se ha de tener en cuenta que la despoblación está estrechamente relacionada con los cambios en el crecimiento vegetativo en los países desarrollados y la creciente reducción de la natalidad, así como con la falta de "compensación" derivada de los flujos migratorios (internacionales y nacionales). En esta misma línea, el envejecimiento demográfico es un tema recurrente en Europa, y crecientemente se habla también de despoblación (Corselli-Fordblad y Strandell, 2020). Delgado (2019) acertadamente señala que estos procesos no se explican por crisis específicas, sino que son el resultado de dos siglos de situación estructural, asociada al moderno crecimiento económico (que, es verdad, ha sido agravada por determinados episodios).

Por tanto, para hablar de despoblación se ha de tener en cuenta que este es un fenómeno demográfico con raíces históricas, pero también lo es social, económico, cultural, ambiental, etc., es decir, estamos ante un fenómeno de carácter multidimensional, pero tam-

bién tiene una clara naturaleza territorial (AGE, 2018), que afecta cada vez más a territorios no estrictamente rurales, o donde el declive socioeconómico es menos intenso (Esparcia, 2019a, b, c; Andrés, 2021). Por tanto, para su análisis (y para plantear medidas para abordar sus consecuencias) se ha de huir de perspectivas o enfoques reduccionistas, que se limiten a considerarlo únicamente desde una única perspectiva (Esparcia, 2020a)[1].

Si bien la despoblación es un fenómeno emergente desde la perspectiva de su análisis, tratamiento y abordaje público, no es en absoluto reciente, antes al contrario. Tiene profundas raíces históricas, como lo pone de relieve el hecho de que, en el contexto europeo, España sea históricamente un país poco poblado, caracterizado por bajas densidades de población (Bandrés y Azón, 2021). Efectivamente, la despoblación en la España interior tiene mucho que ver con la conformación histórica del sistema de poblamiento (Oto Peralías, 2017, 2020). Sin embargo, muchos autores coinciden en señalar el S. XIX como una referencia clave para entender la situación actual (Collantes y Pinilla, 2019a; Sánchez Aguilera, 2020), seguida ciertamente los procesos que han tenido lugar en los últimos 60 años (Camarero, 2009; Delgado, 2018; Delgado, 2019). Tras la crisis de 2008 se habla ya de la "segunda oleada de despoblación", para referirse a la aceleración de las pérdidas demográficas en las áreas rurales espa-

[1] Ejemplos de la diversidad de perspectivas, incluso a nivel internacional, se presentaron en el seminario Internacional "*Las Políticas contra la Despoblación, a debate: ¿Qué y Cómo?*", celebrado los días 29 y 30 de octubre de 2020, en el marco de la Cátedra AVANT Antidespoblamiento. En

https://prospectcv2030.com/activities/las-politicas-contra-la-despoblacion-a-debate-que-y-como/

ñolas (*El País*, 12-02-2019), y no debidas solo al círculo vicioso del envejecimiento-baja fecundidad-baja natalidad, sino también a que siguen las pérdidas por emigración hacia las grandes ciudades (*The Guardian*, 22-04-2019). De hecho, durante los últimos 25 años los municipios de menos de 20 000 habitantes han perdido población, incluidas muchas cabeceras comarcales, y solo han ganado algunas grandes ciudades y especialmente el segmento entre 20 000 y 50 000 habitantes (Esparcia, 2020b). En definitiva, en España, en municipios de menos de 2 000 hab (55 % del territorio, casi tres cuartas partes de los municipios), apenas vive un 6 % de la población, dato que da una idea clara de la magnitud del problema.

Si nos atenemos al umbral que la UE considera como de riesgo de despoblación (12,5 hab/km^2), los datos tampoco dejan lugar a dudas, como puso de relieve el Diagnóstico de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2018), y confirman datos más recientes del Instituto Nacional de Estadística (*El Diario Rural*, 2020): casi la mitad de los municipios españoles están en riesgo de despoblación (y, sobre todo, aquellos de menor tamaño, por debajo de 1 000 habitantes). Si se desciende a los municipios en riesgo severo de despoblación (menos de 8 hab/km^2), el dato sigue siendo escalofriante: casi el 40 % de los municipios están en esta situación. Estamos, por tanto, no solo ante un problema demográfico (pérdida de población y sobremasculinización, más acusada cuanto más reducido es el tamaño), sino también un problema territorial (distribución de la población en el territorio). En definitiva, la situación actual de una gran parte de la España rural interior puede calificarse, sin paliativos, como verdadera catástrofe demográ-

fica y territorial, y ciertamente no hay soluciones ni fáciles ni a corto plazo, como acertadamente reconocía el Secretario General del Reto Demográfico (*El País*, 5-12-2020), y habían puesto de relieve previamente algunos estudiosos (Pinilla y Sáez, 2017).

2. LA DESPOBLACIÓN EN EL DEBATE PÚBLICO Y SOCIAL: EL PAPEL CLAVE DE ORGANIZACIONES CÍVICAS, MEDIOS DE COMUNICACIÓN, ACADEMIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En España, el estudio, análisis y divulgación de los procesos de despoblación rural constituye un tema claramente emergente desde aproximadamente mediados de la pasada década. Eduardo Moyano plantea de manera clara los diferentes discursos, complementarios, desde los que se ha abordado la realidad diversa de la despoblación en España, y también algunos mitos (Moyano, 2020). En parte en relación con estos discursos, aquí vamos a destacar su presencia y tratamiento desde, al menos, cuatro grandes ámbitos. En primer lugar, el referido a la gran cantidad de organizaciones cívicas que se han ido constituyendo y están operando a lo largo y ancho de la España rural, y que constituyen sin duda la primera línea contra los dramáticos efectos de la despoblación. En segundo lugar, el ámbito de los medios de comunicación, que tan importante contribución han tenido a la sensibilización sobre la España rural en general, y el fenómeno de la despoblación en particular. En tercer lugar, el ámbito de los científicos sociales, que vienen prestando igualmente una atención relevante, algunos con una larga trayectoria centrada en el análisis

de las problemáticas rurales, y otros incorporados más recientemente, sobre todo con motivo de la emergencia y presencia pública de la despoblación. Por último, en cuarto lugar, el ámbito de las políticas públicas, que desde diferentes planteamientos y aproximaciones están diseñando y poniendo en marcha intervenciones orientadas a frenar la despoblación.

Efectivamente, durante este siglo y, sobre todo, durante la última década, son muy numerosas las organizaciones que se han creado y puesto en marcha en la España rural, algunas con un ámbito local, pero muchas otras de ámbito supralocal y con una importante presencia pública (casos, por ejemplo, de *Teruel Existe* o *Soria Ya*). La presencia de estas organizaciones en la España rural pone de relieve que es una España rural viva y dinámica. La convocatoria por parte de casi 100 organizaciones de la denominada *Revuelta de la España Vaciada* puso de relieve la vitalidad del movimiento cívico contra la despoblación (Moyano, 2019; VV AA, 2019a) así como la consistencia de sus planteamientos y exigencias, expresados de forma clara y contundente en diferentes foros (VV AA, 2019b). Todas ellas vienen contribuyendo decisivamente a la visibilización de las derivadas de la despoblación, y trabajan, desde ámbitos diversos, por paliar las consecuencias de la pérdida de población y por una mejora de las expectativas y de las condiciones de vida de la población rural. La presencia de una de estas organizaciones en el Congreso de los Diputados en la legislatura que empezó en enero de 2020, *Teruel Existe* (con un voto que fue clave debido a la aritmética parlamentaria en la investidura de Pedro Sánchez como presidente), ha permitido ver lo estratégico que puede ser el voto rural, y no

en vano a partir de su éxito han surgido varios partidos territoriales (El Diario.es, 29-11-2020).

En segundo lugar, los medios de comunicación también han tenido un papel decisivo en la visibilización del fenómeno de la despoblación y sus derivadas, así como de la importante labor (e intenso activismo, especialmente en los últimos años) de todos esos movimientos cívicos (Collantes y Pinilla, 2019). Han sido decisivos a la hora de trasladar la despoblación al debate público, pero también de sensibilizar a la opinión pública sobre los valores y las problemáticas del mundo rural, mucho más allá incluso de la simple información sobre las consecuencias de la despoblación o las múltiples iniciativas orientadas a hacerle frente. Un excelente precedente fue la serie televisiva "Un país en la mochila" (con un total de 29 episodios, rodados en 1993 y 1999, emitidos por La 2 de Televisión Española en 1995 y 2000, conducido magistralmente por José Antonio Labordeta) (RTVE, varios años), que contribuyó a sensibilizar a los telespectadores en torno a la sociedad rural, sus costumbres, tradiciones, actividades y, en definitiva, contribuyó a valorizar todo un patrimonio cultural, ya claramente en peligro de desaparición. Más recientemente, los documentales "Tierra de nadie" (La Sexta, 2017) y "De la España vaciada a las Highlands de Escocia" (La Sexta, 2019), han contribuido a movilizar las conciencias al poner sobre la mesa no solo la crudeza del drama de la despoblación en España y sus graves consecuencias, sino mostrar cómo un territorio calificado como "remoto", como son las Highlands de Escocia, diseñó y ha venido aplicando una estrategia de lucha contra la despoblación bastante exitosa. Con relación a este último, evidentemente los contextos son

diferentes, pero muchos expertos coinciden en que de la experiencia escocesa pueden y deben extraerse lecciones importantes.

Un papel igualmente importante, en tanto que elemento de concienciación y de contribución al debate público, han tenido y están teniendo aportaciones que cabe situar entre lo literario y lo periodístico. Cabe destacar, entre otras muchas, "La lluvia amarilla", de Julio Llamazares (1988); "*La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*", de Sergio del Molino (2016); "*Los últimos: voces de la Laponia española*", de Paco Cerdá (2017), o, más recientemente, "*La España despoblada: crónicas de emigración, abandono y esperanza*", de Manuel Campo Vidal (2020).[2]

Entre la divulgación y la búsqueda de soluciones prácticas cabe hacerse eco igualmente de la Feria Nacional para la repoblación de la España rural (PRESURA),[3] una iniciativa muy innovadora que se viene celebrando anualmente, de manera ininterrumpida, desde 2017, y que convoca a emprendedores, asociaciones, empresas, administraciones y público en general. PRESURA es un excelente escaparate de cómo la España rural, con una visión positiva y proactiva, que huye —acertadamente— del tópico de España vacía o vaciada, está viva y lucha por su supervivencia (Gómez Mendoza, 2019).

En tercer lugar, la despoblación está muy presente en el ámbito académico, tanto en España como en otros países. Por ejemplo, en la base de datos *Proquest* el término *depopulation Spain* aparece en más de 500 referencias, y *rural depopulation Spain* en 350 (todas ellas revistas

[2] Un amplio listado de aportaciones sobre la España rural y la despoblación (consultada en febrero de 2021) está disponible en
https://www.españadespoblada.es/libros-relacionados-con-la-despoblacion/

[3] https://www.repoblacion.es/

indexadas, con evaluación por pares y con textos accesibles). En castellano aparece en 225 referencias. El fenómeno está también presente en aportaciones sobre muchos otros países. Así, *rural depopulation Europe* tiene más de 900 referencias. No es por casualidad que en todos esos casos en torno al 60% sean referencias de investigaciones del último decenio. En el caso español, la producción científica sobre áreas rurales y despoblación es abundante (Sánchez Aguilera, 2020), en disciplinas que van desde la historia agraria, la sociología rural, la antropología o la geografía rural. Algunos trabajos planteaban de forma explícita, con una cierta anticipación a la eclosión social y pública del fenómeno, su importancia (Morales y Méndez, 2017; Pinilla y Sáez, 2017).

En este último caso, por ejemplo, la Asociación Española de Geografía elaboró un contundente manifiesto sobre la necesidad de abordar el reto demográfico (AGE, 2018), y mantiene entre sus principales debates de actualidad el referido a "Despoblación y marginación territorial" (AGE, 2020). Desde el año 2000 tenemos la única revista especializada en esta temática "*AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*[4]. La naturaleza y aspectos clave de la despoblación han sido igualmente analizados en diversos foros (Esparcia, 2019; Esparcia, 2020a).

Fuera de España la atención a la despoblación es igualmente creciente, como han señalado Delgado (2019) y Corselli-Fordblad y Strandell (2020). En la Unión Europea son muchos los equipos que, también desde perspectivas complementarias, vienen analizando las dinámicas rurales y, dentro de estas, las pérdidas de población. Así, por ejemplo, lo ponen de relieve proyectos de investi-

[4] http://ruralager.org/es/

gación y seminarios de ámbito europeo, como los patrocinados por el Observatorio ESPON, centrados tanto en las dinámicas rurales en Europa (ESPON, 2013) como en la despoblación. En particular, cabe mencionar *Srinking rural regions in Europe* (ESPON, 2017), *Luchando contra la despoblación rural en el sur de Europa* (ESPON, 2018), así como un amplio y fecundo proyecto, *European Shrinking Rural Areas Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance – ESCAPE* (ESPON, 2020). En esta misma línea, el programa H2020 ha movilizado a un gran número de estudiosos de toda Europa en torno a una serie de proyectos, con aportaciones muy interesantes, como *Future Oriented Collaborative Policy Development for Rural Areas and People* (POLIRURAL, 2021), *Digitalisation: Economic and Social Impacts in Rural Areas* (DESIRA, 2021), *EU Strategy for the Alpine Region* (EUSALP, 2021), *Smart Rural Transport Areas* (SMARTA, 2021), *Sustainable Hub to Engage into Rural Policies with Actors* (SHERPA, 2021). Destacan igualmente *Social Innovation in Marginalised Rural Areas* (SIMRA, 2021), y *Rural-Urban Outlooks: Unlocking Synergies* (ROBUST, 2021), que se centra en el análisis de las relaciones urbano-rurales, reales y potenciales, y de cómo el desarrollo de las áreas rurales (también las más remotas) depende, con frecuencia, de la inserción de estas en sus entornos urbanos más próximos.

En cuarto lugar, la despoblación se ha puesto en la agenda de prácticamente todas las administraciones públicas con competencias en la materia que, en el caso de España, van desde el gobierno central (con la conversión del antiguo comisionado para el Reto Demográfico en una parte importante del nuevo ministerio para la Transición

Ecológica y el Reto Demográfico), hasta los gobiernos regionales, pasando por una gran parte de las diputaciones provinciales u organismos equivalentes. Debido a la envergadura e importancia que ha alcanzado en nuestro país esta agenda pública de la despoblación se analiza con más detalle en el cuarto apartado. Previamente, en el siguiente apartado, se analiza el que ha de ser necesario contexto para las políticas contra la despoblación, el desarrollo rural, y cómo en ámbitos tan importantes cómo la OCDE y las instituciones comunitarias se ha ido introduciendo el reto demográfico y la despoblación, sin perder el marco de las políticas de desarrollo rural.

3. DEL DESARROLLO RURAL A LAS POLÍTICAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN: LA EMERGENCIA DEL "RETO DEMOGRÁFICO" EN LAS AGENDAS DE LA OCDE Y LA UE

3.1. Desarrollo rural y cambios demográficos en la agenda de la OCDE

En 2006 la OCDE publicó el interesante trabajo sobre el "Nuevo Paradigma Rural" (OECD, 2006). No se hablaba de despoblación, pero sí de las estrategias que muchos países estaban diseñando y aplicando para mejorar el nivel y calidad de vida de la población rural. Se insistía en la importancia estratégica de mantener una aproximación multisectorial e integrada, en el protagonismo de los actores locales, en la cooperación intermunicipal, o en el fortalecimiento de los partenariados público-privados, entre otros aspectos clave. Para todo ello era necesario un cambio en los enfoques de

gobernanza, trasladando o manteniendo la parte principal en los gobiernos regionales e implicando activamente a los actores privados. En la Unión Europea buena parte de estos aspectos venían explicitados ya en el programa LEADER, aunque no siempre en su aplicación práctica se alcanzaban satisfactoriamente todos ellos (como ocurría en España, y como ocurrió especialmente desde el periodo 2007-2014) (Esparcia *et al*., 2015).

Más recientemente, en *Rural 3.0. A Framework for Rural Development,* la OCDE ha enfatizado la naturaleza multidimensional de los retos a los que se enfrentan las áreas rurales en los países occidentales, como la necesidad de enfoques transversales y una aproximación multisectorial, sin olvidar las áreas rurales más remotas y con mayores desventajas (OECD, 2016, 2018), ni tampoco a ámbitos que son críticos para el desarrollo territorial, como el emprendimiento (Muñoz y Kimmitt, 2019). En este contexto, las políticas públicas han de centrarse, como objetivo estratégico, en la mejora de competitividad y la productividad, y su inserción en contextos geográficos más amplios, como vía para reforzar el bienestar social, económico y ambiental. *Rural 3.0* no es una mera repetición de planteamientos previos. Supone avances relevantes, al plantear, por un lado, que el objetivo del desarrollo rural va más allá de la mera competitividad y ha de incluir el bienestar de la población rural considerando las dimensiones económica, social y ambiental; y, por otro lado, que las estrategias de desarrollo pasan no tanto por actuaciones autónomas en las áreas rurales, sino por la potenciación de vínculos funcionales con las áreas más desarrolladas.

En estos documentos no se hablaba aún de manera explícita de procesos de despoblación, pero es evidente que se pretenden orientar las políticas que permitan sentar las bases de la sostenibilidad de las áreas rurales, que es la mejor vía para hacer frente a la despoblación. No obstante, recientemente la propia OCDE ya ha introducido en su argumentario el reto demográfico que tienen las áreas rurales en los países occidentales, por ejemplo, en el documento *Rural 3.0: People Centred Rural Policy* (OECD, 2019). Aquí se plantea de manera explícita la necesidad de que las políticas en áreas rurales apoyen la adaptación a los cambios demográficos, con particular atención a la calidad y acceso a los servicios públicos como elemento no solo de mejora de la calidad de vida de la población rural (especialmente del cada vez más numeroso segmento de población envejecida), sino también como atractivo para potenciales nuevos pobladores. Por tanto, también la OCDE ha incluido en su agenda la importancia estratégica del reto demográfico en las áreas rurales (*Rural Well-being: Geography of Opportunities*, 2020), planteando la necesidad de nuevas políticas orientadas a diseñar e implementar innovaciones sociales y soluciones sostenibles que hagan frente de manera eficaz a la pérdida de población. Para ello se insiste en abordar el creciente envejecimiento no solo como un reto, sino también como una oportunidad, así como prestar mayor atención a las estrategias para la retención y atracción de, especialmente, jóvenes. Estas estrategias pasarían, en gran parte, por la mejora de servicios en general, pero sobre todo los de tipo sanitario, la formación y la conectividad física y digital (OECD, 2020).

3.2. Desarrollo rural y reto demográfico en la Unión Europea: ¿una ventana de oportunidad en el nuevo periodo de programación?

La atención desde las políticas públicas europeas al desarrollo rural y, por tanto, al menos de manera indirecta a la lucha contra la despoblación, proviene en gran parte del segundo pilar de la PAC (Parlamento Europeo, 2021a) y, sobre todo, del enfoque territorial y multifuncional LEADER (ahora *Community-Led Local Development* – CLLD, European Commission, 2014). Se ha escrito profusamente sobre las particularidades y potencialidades del enfoque LEADER (Red Rural Nacional, 2011; Esparcia y Abbasi, 2020; Esparcia y Mesa, 2021) que, como se ha señalado, es probablemente la aproximación más adecuada para el desarrollo territorial sostenible en nuestras áreas rurales y, por ende, ha de tenerse muy en cuenta como marco de referencia para las políticas contra la despoblación. Ha sido con referencia a este enfoque que ha ido surgiendo, y consolidándose, una aproximación más específica que incorpora la despoblación de forma explícita. Esta toma frecuentemente como punto de partida el Artículo 174 del Tratado de la UE[5], sobre el necesario reforzamiento de la cohesión económica, social y territorial. En este mismo contexto, en la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 ya se anticipaba e introducía de forma explícita el concepto de reto demográfico (European Commission, 2011: 6, 9), planteado igualmente en la Agenda Territorial 2030, en la que se introduce de manera explícita la despoblación rural (European Commission, 2021).

[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E174&from=ES

Hay que hacerse eco también de la petición explícita que el Parlamento Europeo hizo a la Comisión para que adoptase una estrategia europea sobre el cambio demográfico, que permitiese coordinar la acción de la UE en los diferentes ámbitos (Parlamento Europeo, 2015). En la misma línea, el Comité Europeo de las Regiones ha sido sensible a la importancia de los cambios demográficos, actuales y previsibles, y su impacto en el conjunto de la UE (Comité Europeo de las Regiones, 2016), y se ha mostrado especialmente sensible sobre la importancia del reto demográfico, en sus áreas rurales en particular. En este sentido ha planteado recomendaciones políticas, además de resaltar que para una adecuada aplicación de las políticas se hacía necesario desarrollar y definir de manera precisa el concepto "desventajas demográficas graves y permanentes", contenidas en el artículo 174 del Tratado de la UE (Comité Europeo de las Regiones, 2017).

Más recientemente, otro dictamen se ha centrado en plantear propuestas para cuantificar y afrontar los efectos negativos del cambio demográfico, analizando cuestiones tan importantes como opciones de políticas proactivas y reactivas para afrontar la despoblación rural, o la necesidad de insertar el reto demográfico y el envejecimiento en los debates sobre el marco financiero plurianual y de incorporarlo de manera transversal a las diferentes políticas de la UE (Comité Europeo de las Regiones, 2020). El Comité Económico y Social Europeo ha abordado igualmente la urgencia e importancia del reto demográfico, apelando a un enfoque holístico que abarque políticas sociales y económicas, políticas activas del mercado de trabajo y de cohesión, de apoyo a las familias y en pro de un envejecimiento activo y sano, y

llama la atención sobre la necesidad de políticas de inmigración sostenibles e integradoras. Señala, en este contexto, la necesidad de prestar una especial atención a las áreas rurales, donde el envejecimiento y pérdida de población son elementos definitorios en prácticamente todo el territorio rural europeo (Comité Económico y Social Europeo, 2020).

Por su parte, el Parlamento Europeo ha incidido en la necesidad de reducir de manera decidida la brecha que padecen la mayor parte de las zonas rurales europeas (Parlamento Europeo, 2021b), por ejemplo en prestación de servicios públicos (y de ahí que se deban articular políticas decididas, especialmente en los servicios sanitarios, teniendo en cuenta las consecuencias de la Covid-19, así como en los de carácter educativo y social); en accesibilidad física (atendiendo a los déficits en la movilidad de la población rural) y digital (reduciendo la aún importante brecha existente, tanto en dotación como en formación). A la hora de definir una serie de respuestas específicas al reto del declive demográfico, destaca la necesidad de desarrollar una agenda rural desde el enfoque del desarrollo sostenible, mejorando la accesibilidad física y conectividad digital, apoyando las cadenas de suministro entre áreas rurales y urbanas próximas (aspecto que la Agenda Territorial 2030 aborda en el marco de las regiones funcionales). Igualmente se han de tener en cuenta los ecosistemas de innovación en los que puedan desarrollarse más y de manera más eficaz el emprendimiento rural (ligado a la idea de "estrategias oasis"), especialmente en los jóvenes y en las mujeres, de cara a frenar los flujos migratorios de estos desde las áreas rurales. El Parlamento reitera, igualmente, el protagonismo que han de tener las áreas rura-

les en la transición hacia la neutralidad climática. Un último aspecto destacable es la constatación de que, para hacer frente a los cambios demográficos, las regiones y los municipios han de ser más activos en la utilización de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, con atención a las áreas que en mayor medida padecen problemas de despoblación o están en riesgo de padecerlos.

Aunque las políticas de cohesión de la UE contemplan el conjunto de Fondos Estructurales y de Inversión, vale la pena destacar algunos cambios en el FEDER. Efectivamente, la década pasada culminó con acuerdos importantes (referidos al Reglamento del FEDER para para el periodo 2021-2027).[6] Se recoge, por primera vez, la despoblación como una desventaja, y no solo la baja densidad, como hasta ese momento, lo cual ha supuesto una novedad importante. De hecho, los acuerdos despertaron muchas expectativas, con titulares como el de "La UE prioriza la despoblación en los fondos FEDER con una definición de la que se beneficiará España", en el que se añade "El reglamento, cuya redacción ha sido acordada esta semana, mide el declive demográfico por provincias y municipios o agrupación de municipios" (El País, 10-12-2020).

Efectivamente, en el Reglamento definitivo (UE 2021/1058) se señala que los estados miembro deben estudiar la posibilidad de desarrollar planes de acción voluntarios concretos a nivel local a fin de contrarrestar los desafíos demográficos en áreas con una densidad igual o inferior a los 12,5 hab/km^2 (como hasta ahora) y aquellas

[6] Pazos Vidal, Responsable de Política Europea de la Convención Escocesa de Autoridades Locales (COSLA). Comunicación personal. (Reunión de la Mesa de las Diputaciones Provinciales, 9-12-2020).

"que hayan sufrido un descenso medio de la población de al menos el 1% durante el periodo 2007-2017" (Diario Oficial de la UE, 2021a). Estos planteamientos forman parte de uno de los "considerandos", si bien en el articulado se abre la posibilidad para que los estados miembro puedan establecer un enfoque integrado, en sus acuerdos de asociación, para afrontar las dificultades demográficas o necesidades especiales de zonas rurales, desfavorecidas y regiones que padezcan desventajas demográficas graves o permanentes (artículo 10, sobre apoyo a zonas desfavorecidas).

En el nuevo marco de políticas que se abre en el actual periodo de programación comunitaria, en vez de desarrollar de manera aislada medidas para el apoyo a zonas desfavorecidas, sería más importante, estratégico e inteligente (aunque sea más complejo) combinar las actuaciones que en ese marco puedan concebirse con aquellas relativas al desarrollo territorial integrado (artículo 9 del Reglamento UE 2021/1058). Si se analizan las posibilidades que para este se plantean en el apartado relativo al desarrollo territorial (artículos 28 a 34 del Reglamento UE 2021/1060), se observa que los Estados (y, por tanto, nuestras CC AA) pueden trabajar de manera combinada con dos instrumentos muy potentes de desarrollo territorial integrado, como son las inversiones territoriales integradas y el desarrollo local participativo (o, en su caso, otro instrumento territorial de apoyo a iniciativas concebidas por el Estado miembro) (Diario Oficial de la UE, 2021b).

En esta misma línea se sitúa la Agenda Territorial Europea 2030 cuando señala que debe reforzarse la cooperación basada en estrategias a largo plazo y los vínculos funcionales sostenibles, a través de la planificación espacial y de "*los instrumentos de la política de cohesión*

de la UE, la política de desarrollo rural y las políticas de la UE, como las inversiones territoriales integradas (ITI), el desarrollo local dirigido por la comunidad (CLLD - LEADER) o cualquier otra herramienta que mejore el desarrollo territorial o local integrado" (European Commission, 2021: 17). Sin embargo, como se verá más adelante, el despliegue normativo que se ha empezado en nuestro país desde la mayor parte de las CC AA. no parece avanzar de manera decidida en esta dirección, integrando o articulando, al menos, el desarrollo local participativo en las emergentes estrategias contra la despoblación.

3.3. El compromiso estratégico de la UE: "Visión a largo plazo" y Plan de Acción para las zonas rurales

Conscientes de las implicaciones que los cambios demográficos (especialmente la pérdida neta de población) tienen en las áreas rurales y cómo estos están estrechamente relacionados con las posibilidades reales de las políticas de desarrollo rural (Comisión Europea, 2020), esa perspectiva estratégica está recogida y desarrollada desde un enfoque más integrado en la Comunicación de la Comisión "Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE", resultado de un largo proceso que ha implicado a un gran número de actores, desde la escala local a la de las propias instituciones europeas (Brunori *et al.*, 2020; Comisión Europea, 2021). En este documento la Comisión hace un acertado análisis de las tendencias y retos que afrontan las zonas rurales europeas. Con un PIB per cápita en torno al 75% de la media de la UE, la mejora en el empleo en las últimas dos décadas no impide que siga existiendo una importante brecha de género (en torno al 13%, mayor que en las zonas urbanas); constata igualmente

una brecha en capacidades digitales (de 14% con relación a las zonas urbanas) y capacidades básicas (con mayor abandono prematuro del sistema educativo).

Los efectos de la menor densidad de población y de la distancia influyen en dificultades de cara a una prestación equitativa o de calidad comparable de servicios de interés general, con mayores costes asociados que no siempre las administraciones públicas pueden contrarrestar. La mayor vulnerabilidad de las actividades predominantes en las áreas rurales es otro aspecto importante, por ejemplo, con relación al cambio climático, la degradación ambiental y la consecuente pérdida de biodiversidad (con efectos directos sobre la agricultura, la silvicultura y, también, actividades más recientes como el turismo rural). En este contexto, las pérdidas de población, que siguen superando significativamente a las ganancias, constituyen un factor de agravamiento de cara a la sostenibilidad social, económica y ambiental de las zonas rurales europeas.

Ante esta situación, en la visión a largo plazo se identificaron los principales factores subyacentes de cambio que se espera configuren el futuro de las zonas rurales, que se reúnen en cuatro grandes ámbitos de acción complementarios. En primer lugar, el fortalecimiento de las comunidades locales. Para ello se habría de actuar en dos frentes. Por un lado, el estímulo de la participación activa en los procesos políticos y de toma de decisiones (es decir, avanzar hacia comunidades rurales cada vez más inclusivas, más capacitadas para generar iniciativas integradas). Por otro lado, el frente de la prestación de servicios públicos y privados (contribuyendo al atractivo y calidad de vida en las zonas rurales). En ambos casos las propias

comunidades locales han de aprovechar soluciones innovadoras que derivan, por ejemplo, de las herramientas digitales y la innovación social.

El segundo gran ámbito de actuación es precisamente la interconexión con el exterior, con otras zonas rurales y con áreas urbanas y periurbanas próximas. Para ello los dos principales frentes de actuación son el transporte y, por tanto, la movilidad de la población, por un lado, la infraestructura digital y, con ello, el desarrollo de las capacidades digitales, que permitirán explorar y, en su caso, desarrollar, la diversidad de soluciones que de ellas derivan (desde plataformas de movilidad, asistencia en emergencias, gestión de residuos más eficiente, soluciones inteligentes para la optimización de consumo de energía, etc.).

El tercer ámbito de actuación se orienta a la resiliencia rural, por un lado, frente al cambio climático, los riesgos naturales y el deterioro ambiental. En este sentido resultan imparables, y se plantean como inexcusables, funciones centrales en la mitigación del cambio climático y en la transición ecológica, con una agricultura, silvicultura y actividades agroalimentarias cada vez más sostenibles (tendencia que se refleja claramente en los cambios recientes en la propia PAC). Por otro lado, se plantea la necesidad de prestar atención a la resiliencia social, es decir, comunidades rurales más cohesionadas, que aprovechen más y mejor las capacidades locales y que aborden y mejoren la brecha generacional, de género y con relación a otros colectivos específicos, tales como migrantes o grupos étnicos (por ejemplo, a través de prestación de servicios y generación de oportunidades más equitativa).

El último gran ámbito se enfoca a la prosperidad económica, centrada principalmente en la diversificación. En esta línea se reiteran aspectos clave del desarrollo territorial, como las estrategias económicas basadas en las comunidades locales, la promoción del emprendimiento y de la mentalidad emprendedora (para lo cual es fundamental el acceso a la formación y capacitación digital). Teniendo en cuenta el importante papel de las actividades primarias y la transformación, las cadenas cortas de suministro y las organizaciones de productores, deben contribuir a una creciente sostenibilidad rural, aprovechando el crecimiento de la demanda de productos locales y de calidad (en parte con motivo de la Covid-19).

Para todo ello, la Comisión plantea el Pacto Rural (previsto para finales de 2021), y el Plan de Acción Rural. Este último tiene tres ejes importantes. En primer lugar, la denominada "verificación rural", que consiste en la revisión de las políticas de la UE desde la perspectiva rural (teniendo en cuenta la naturaleza multidimensional del desarrollo rural), así como en la evaluación anticipada del impacto de las principales iniciativas legislativas en las zonas rurales (de cara a garantizar una mayor coherencia, consistencia y complementariedad entre las diversas políticas). En segundo lugar, la creación del Observatorio de las zonas rurales de la UE, dentro de la propia Comisión, que apoyará la aplicación del Plan de Acción. Es decir, al menos en teoría, se pretende que vaya más allá de la actual Red Europea de Desarrollo Rural. Por último, en tercer lugar, el Plan plantea desarrollar y optimizar la combinación de un conjunto de herramientas para mejorar las oportunidades de financiación para las zonas rurales, empezando

con las que se derivan del presupuesto 2021-2027. De esta forma el Plan de Acción pretende ser un instrumento de apoyo para el diseño y ejecución eficiente y eficaz de las estrategias integradas de desarrollo territorial y local.

El Plan de Acción pretende complementar y orientar eficazmente políticas comunitarias que ya vienen ofreciendo apoyo para abordar los retos y oportunidades del mundo rural. Entre estas se considera que, en términos de transferencias, las más importantes son la PAC (especialmente a través del FEADER), y la política de cohesión (especialmente a través del FEDER, el Fondo Social Europeo Plus y el Fondo de Cohesión).

El Plan de Acción pretende ir mucho más allá de un mero documento de intenciones. Por lo cual, todo ello se proyecta en hasta 30 iniciativas o proyectos emblemáticos, articulados en torno a los cuatro grandes ámbitos señalados anteriormente, con previsión de puesta en marcha entre 2021 y 2023 y que, de implementarse adecuadamente, sin duda pueden suponer la consolidación de estrategias de desarrollo rural más sostenibles y mucho más integradas. Como viene ocurriendo en las últimas décadas, esta constituye una apuesta de la Comisión Europea, pero cuyo desarrollo y máximo aprovechamiento está en manos de los estados, las regiones y las comunidades locales, y ciertamente el desarrollo de las áreas rurales merece que estos actores estén a la altura y maximicen el potencial que deriva de estos instrumentos comunitarios (algo que en nuestro país, como demuestra la historia reciente, no siempre ha ocurrido, bien porque no hemos sabido aprovecharlo, o porque los diferentes condicionantes no lo han permitido).

4. LA DESPOBLACIÓN EN LA AGENDA POLÍTICA EN ESPAÑA

4.1. El Reto Demográfico: ¿prioridad para el gobierno central?

Durante el S. XXI se ha venido tomando una mayor conciencia del grave reto demográfico que se deriva del creciente envejecimiento en las sociedades occidentales. Solo en algunos casos esta toma de conciencia se ha centrado en las áreas rurales (Bock, 2015; ESPON, 2016, 2018). En España esta toma de conciencia se ha centrado mucho más en la pérdida de población en áreas rurales. Aunque muchos científicos sociales ya se venían haciendo eco de las consecuencias de la despoblación rural, la clase política, con honrosas excepciones (El Norte de Castilla, 10-05-2008), no ha demostrado haber tomado conciencia clara del drama que esta supone hasta casi mediados de la pasada década. Cuestión diferente es que la toma de conciencia se tradujera en esos momentos en políticas, instrumentos de intervención o financiación explicita para abordar la problemática.

En la Tabla 1 pueden verse las principales referencias en cuanto a organismos públicos y sus aportaciones, en la escala nacional, en el despliegue de cara a abordar la despoblación en España. Como se observa, la primera referencia, casi a modo de antecedente, cabe situarla en la Comisión de Entidades Locales del Senado que, en 2015, elaboró una interesante ponencia que, teniendo en cuenta la necesidad imperiosa de estimular la natalidad, aporta sobre todo una visión estructural e integrada, que incluye desde medidas para favorecer el empleo y la calidad de vida, apoyo a inversiones y emprendimiento femenino (con atención a la conciliación familiar), a

Tabla 1. La despoblación en las agendas públicas: el despliegue normativo y de políticas en la escala nacional (*información actualizada a agosto de 2021*)

Fecha	***Organismo o evento***	***Decisiones o documentos relevantes***	***Enlace a documento***
17/04/2015	Comisión Entidades Locales del Senado	Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España	https://go.uv.es/X4bHxKt
17/01/2017	VI Conferencia de Presidentes de CC.AA.	Decisión de elaboración de Estrategia Nacional para el Reto Demográfico	https://go.uv.es/02Z8Sx8
27/01/2017	Real Decreto 40/2017. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	Creación del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico	https://go.uv.es/onzEjn6
--/04/2017	Comisión Despoblación de la FEMP	Documento de Acción: Medidas para luchar contra la Despoblación	https://go.uv.es/SPpgq0y
29/06/2018	Real Decreto 792/2018. Ministerio de Política Territorial y Función Pública	Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico	https://go.uv.es/fUCwhE3
23/10/2018 25/02/2019	Red Rural Nacional (Mº Agricultura)	1ª – 2ª reunión del Foro Nacional de la Despoblación	https://go.uv.es/0HQTBdH
29/03/2019	Ministerio de Política Territorial y Función Pública	Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Directrices Generales	https://go.uv.es/FtH07JQ
5/02/2020 *(1)*	Comisión Despoblación y Reto Demográfico. Senado	15 mociones + 12 comparecencias. En preparación Dossier "Demografía"	https://go.uv.es/750quXK
12/01/2020	Gobierno de España	Creación Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	https://go.uv.es/2T4QaDu
28/04/2020	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	Creación de la Secretaría General para el Reto Demográfico y Dirección General de Políticas contra la Despoblación	https://go.uv.es/qZla2HN
24/11/2020	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	Convocatoria de manifestación de interés: Proyectos tractores para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación	https://go.uv.es/B8kckrE
16/03/2021	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	Plan de Recuperación: 130 medidas frente al Reto Demográfico	https://go.uv.es/4LLFoc7
27/04/2021	Gobierno de España	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Palanca I: Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura)	https://go.uv.es/nM4etmw

(1) Comisión vigente durante la XIV Legislatura (que se inicia tras las elecciones generales de noviembre de 2019).

Fuente: Elaboración propia.

estrategias de desarrollo centradas en las potencialidades locales, el patrimonio natural y arquitectónico, o las alternativas ambientales o energéticas que favorezcan la diversificación económica. No se olvidaban del importante papel que tienen las inversiones en infraestructuras, equipamientos (accesibilidad física y a través de las nuevas tecnologías), con particular atención a medidas relacionadas con los servicios públicos, que implicaban directamente a las CC AA. En definitiva, 50 medidas más 15 recomendaciones que, de manera más o menos explícita, han estado presentes en buena parte de las aportaciones posteriores.

Poco después, la Federación Española de Municipios y Provincias (2017) plantea en su Documento de Acción que la despoblación constituye un problema y cuestión de estado y que, en consecuencia, así ha de ser abordado por las políticas públicas. Reitera un aspecto que ya estaba sobre la mesa, el que la despoblación se incorporase como criterio a la hora de distribuir fondos, tanto a escala europea como nacional y regional. Estructura su propuesta de medidas concretas en siete grandes ámbitos, incluyendo economía y empleo, infraestructuras, servicios sociales, vivienda, incentivos demográficos, medidas institucionales y financiación y, por último, cultura, identidad y comunicación.

También fue especialmente importante el acuerdo que, auspiciado por varias de las CC AA donde la despoblación alcanzaba ya niveles de drama demográfico, se tomó en la VI Conferencia de Presidentes (enero de 2017) de crear la figura del Comisionado para el Reto Demográfico (adscrito al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales), con la responsabilidad de elabo-

rar la Estrategia nacional para el Reto Demográfico. Desde el punto de vista de la gobernanza la figura del Comisionado se adscribió al Ministerio de la Presidencia, lo que parecía denotar el interés directo de su responsable, Soraya Sáenz de Santamaría, por la cuestión del despoblamiento (a lo que probablemente no era ajena debido a su procedencia de Castilla y León, una de las regiones en las que la problemática de la despoblación es más grave). En todo caso, el control directo desde un ministerio de estas características debía asegurar la proclamada transversalidad que se pretendía para estas políticas, y permitiría comprometer con mayor facilidad a los diferentes departamentos ministeriales afectados. Sin embargo, ese primer periodo, bajo el gobierno del Partido Popular, fue prácticamente inoperante (El Diario.es, 28-12-2017).

Con el cambio de gobierno (junio de 2018) el comisionado se traslada al Ministerio de Política Territorial. Este cambio no dejaba de tener sentido, dado que el reto demográfico va mucho más allá de la simple demografía, y tiene también una clara dimensión territorial. La nueva responsable del comisionado (conocedora también de la realidad demográfica castellano-leonesa) puso verdadero empeño en las tareas encomendadas con, por ejemplo, la convocatoria del primer y segundo Foro Nacional de la Despoblación que, junto al trabajo con una gran cantidad de actores públicos, sociales y económicos, culminan en marzo de 2019 con la presentación de las directrices generales de la Estrategia Nacional.

Con la constitución del segundo gobierno de Pedro Sánchez, en enero de 2020, se produce el giro más importante en cuando a la gobernanza vinculada al reto demográfico, con la creación del Mi-

nisterio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y acto seguido la figura del Comisionado se sube significativamente en el organigrama, transformándose en la actual Secretaría General para el Reto Demográfico, que a su vez contiene la Dirección General del mismo nombre. En algo menos de un año este nuevo organismo ha elaborado el denominado Plan de Recuperación: 130 medidas frente al Reto Demográfico, para el cual se destinarán, según declaraciones de la ministra Rivera, en torno a 10.000 millones de Euros en los próximos años. Aunque está en fase de puesta en marcha, el gobierno ya hizo una convocatoria de expresiones de interés, para municipios de menos de 5 000 habitantes, para diseñar las estrategias y definir las vías de implementación de las diferentes acciones y medidas en los próximos años.[7] Por último, cabe hacerse eco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que contempla cuatro ejes (Transición Ecológica, Transformación Digital, Cohesión Territorial y Social, e Igualdad de Género), y 10 políticas "palanca", la primera de las cuales incorpora de manera explícita la Agenda Rural (aunque definida de manera aún muy vaga) y la lucha contra la despoblación.

Por tanto, volviendo a la pregunta que da título a esta sección, puede decirse que, a tenor de lo que se está viendo hasta ahora, efectivamente el reto demográfico se ha convertido en una prioridad política para el actual gobierno central. Así cabe deducirlo teniendo en cuenta, en primer lugar, la consolidación y el mayor rango que ocupan los organismos responsables del diseño y aplicación de las políticas contra el

[7] Un análisis muy detallado y crítico es el de Sáez, L. A. (2021): Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico. AGER –Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, núm. 32 (en prensa). Acceso al artículo por cortesía del autor.

reto demográfico y la despoblación. En segundo lugar, y tras el periodo de casi inacción política, en lo referido a esta temática, durante el gobierno del Partido Popular, desde la formación del nuevo gobierno hemos asistido a un muy importante despliegue de instrumentos de intervención, entre los que sin duda se ha de destacar el Plan de Recuperación y las 130 medidas para afrontar el Reto Demográfico[8]. Otra cuestión diferente es si los prometidos 10 000 millones se van a canalizar real y adecuadamente, si se van a gestionar con eficacia, y si los diferentes actores que participan en ese complejo sistema van a saber o poder optimizar y aprovechar la extraordinaria oportunidad que, a tenor de los documentos y de las declaraciones públicas, este plan va a suponer. Un peligro importante que los actores públicos han de evitar es que la oportunidad que suponen los fondos disponibles se convierta en una carrera, puede que alocada, por captar fondos, sin estrategias suficientemente coherentes para invertirlos y que sean eficaces en los objetivos que se persiguen. En una perspectiva de largo plazo otra de las claves sobre la utilidad de este sistema de ayudas va a ser si, pese a todos los esfuerzos, es reversible, y en qué medida, la situación actual en las zonas rurales de nuestro país que en mayor grado padecen los problemas de despoblamiento. Y sobre esto, desgraciadamente, hay

[8] El Ministerio ha publicado el mapa de los más de 6.900 municipios elegibles para las ayudas de los Programas de Regeneración así como el Plan de las 130 medidas. Estos incluyen, por un lado, los municipios de hasta 5 000 habitantes y, por otro, municipios no urbanos de hasta 20 000 habitantes, con entidades de menos de 5 000 habitantes https://sig.mapama.gob.es/geoportal/index.html?services=74165&herramienta=ServiceTree&dir=Reto%20demogr%C3%A1fico|IDAE Estos umbrales pueden servir como primera aproximación, pero ciertamente son necesarios criterios mucho más "finos" y completos que permitan priorizar más y mejor las actuaciones.

aún muchas más incertidumbres que certezas, y solo el análisis de la aplicación de instrumentos y actuaciones durante los próximos años permitirán confirmar o despejar unas y otras.

4.2. El reto demográfico en la agenda política de las Comunidades Autónomas: diversidad de concepciones, instrumentos y ¿compromisos?

Es creciente el despliegue de instrumentos que, principalmente en el marco de las políticas de cohesión social y territorial, se han venido diseñando y aplicando en nuestras áreas rurales. A las ya mencionadas políticas de desarrollo rural (tanto las emanadas de los Programas de Desarrollo Rural como, en particular, aquellas con enfoque territorial LEADER), hay que añadir, por un lado, políticas sociales de diferente corte y orientación, más o menos específicamente orientadas a combatir la despoblación y, por otro, sobre todo, las tan socorridas en la opinión pública medidas fiscales. El margen de maniobra que las CC AA tienen se limita al tramo autonómico del IRPF, y aquí son cada vez más los ejecutivos regionales que están aplicando medidas concretas. Sirvan como ejemplo las que tienen en marcha en Aragón desde hace años (deducciones por nacimiento o adopción de hijos, gastos de guardería, adquisición de material escolar y libros de texto, adquisición o rehabilitación de vivienda habitual, inversiones en economía social), así como otras implantadas en otras CC AA, como deducción por donaciones con finalidad ecológica, gestión forestal sostenible o donación de fincas rústicas a favor del gobierno regional; cuidado de ascendientes mayores o personas con discapacidad; infraestructuras de telecomunicación; arrendamiento

de vivienda por parte de jóvenes; transmisión de suelo rural o viviendas rurales, etc.[9] Sin embargo, en este apartado nos centramos únicamente en los instrumentos específicamente diseñados para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación rural, así como el sistema de gobernanza que las diferentes CC AA han puesto en marcha para su gestión.

4.2.1. La gobernanza en el despliegue de instrumentos de lucha contra la despoblación

Si en el gobierno central las responsabilidades sobre el reto demográfico han mejorado significativamente su posición el el organigrama competencial y de gobernanza, en las Comunidades Autónomas encontramos una diversidad de aproximaciones, pero con cambios no tan radicales. En la Tabla 2 pueden verse diferentes situaciones. La primera tendencia que cabe destacar es la de la adscripción a la presidencia (o vicepresidencia) de los ejecutivos regionales. Lo más importante de esta adscripción es que pone de relieve que la lucha contra la despoblación y el reto demográfico en áreas rurales se concibe de forma transversal, es decir, integrando a todos o la mayor

[9] Ante la ausencia de otros instrumentos, a finales de 2018 la Red Española de Desarrollo Rural recogía ya las medidas autonómicas y provinciales para combatir la despoblación rural en todas las CC AA. Además de las incluidas en los Programas de Desarrollo Rural, incluía un repaso a otros planes, ayudas y subvenciones, especialmente las de tipo social, que podían contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural y a frenar la despoblación (estas pueden actualizarse a partir de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, en https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/es/index), y las medidas fiscales vigentes en esos momentos, especialmente las derivadas del tramo autonómico del IRPF. Ver Red Española de Desarrollo Rural (2018): "RedPoblaR. Analizando el medio rural en clave positiva". REDR, Diciembre de 2018. http://www.redr.es/recursos/doc/2018/diciembre_2018/1829691182_1612201992043.pdf

Tabla 2. **La despoblación en las agendas públicas: el despliegue normativo y de políticas en las Comunidades Autónomas** *(información actualizada a agosto de 2021)*

CC AA	*Fecha*	*Documento u organismo relevante*	*Organismo responsable*	*Enlace a documento*
Andalucía	2019	Proposición no de Ley: Estrategia andaluza frente al reto demográfico	Consejería de Presidencia	https://go.uv.es/4IfWu36
Andalucía	2021	Estrategia andaluza frente al desafío demográfico *(Aprobación anunciada para 2021)*	Consejería de Presidencia	https://go.uv.es/VCIO13N
Aragón	2017	Directriz Especial de Política Demográfica y Contra la Despoblación. Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional	Dirección General de Ordenación del Territorio. Dpto. de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda	https://go.uv.es/vW50LMU
Asturias	2017	Plan Demográfico del Principado de Asturias (2017-2027)	Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana	https://go.uv.es/I6RI1eZ
Asturias	2021	Comisión -Interdepartamental- del Plan Demográfico del Principado de Asturias (2017-2027)	Comisionado para el reto demográfico. Presidencia del Principado de Asturias	https://go.uv.es/Wo85dWh
Canarias	2021	Programa para Combatir la Despoblación en el Medio Rural	Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda - Federación Canaria de Municipios y Provincias	https://go.uv.es/bR4rdDM https://go.uv.es/Ykdj8I6
Cantabria	2019	Consejo Asesor para la lucha contra el despoblamiento de los municipios de Cantabria.	Dirección General de Administración Local. Consejería de Presidencia	https://go.uv.es/NO8NTdW
Cantabria	2021	Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al Reto Demográfico y Lucha Contra la Despoblación (2021-2027)	Dirección General de Administración Local. Consejería de Presidencia	https://go.uv.es/Ez0s5m3
Castilla-La Mancha	2021	Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha	Comisionado del Reto Demográfico. Vicepresidencia de la Junta de Castilla-La Mancha	https://go.uv.es/5ivYglf
Castilla y León	2021	Anteproyecto de Ley de Dinamización Demográfica de la Comunidad de Castilla y León	Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior	https://go.uv.es/wGy9qK2 https://go.uv.es/5gPtAVk
Cataluña	2017	Comisión -Interdepartamental- sobre Despoblament Rural	Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación	https://go.uv.es/ZGgZ7v7
Cataluña	2019	Comisión -interdepartamental- para Estrategia de dinamización territorial	Secretaría de Administraciones Locales. Departamento de Presidencia	https://go.uv.es/00DqeqO
Com. Valenciana	2017	Comisión Interdepartamental para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios Valencianos	Presidencia de la Generalitat Valenciana	https://go.uv.es/2BfXxxZ
Com. Valenciana	2020	Estrategia AVANT 2020-30. Plan Estratégico Valenciano Antidespoblamiento	Dirección General de la Agenda Valencianana Antidespoblament. Presidencia Generalitat Valenciana	https://go.uv.es/NA5ISJJ https://go.uv.es/leQNG3m
Extremadura	2021	a) Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura b) Propuesta de Ley de Medidas ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura	Secretaría General de Población y Desarrollo Rural. Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio	https://go.uv.es/Mz29EoA

Tabla 2: *Continuación*

CC AA	*Fecha*	*Documento u organismo relevante*	*Organismo responsable*	*Enlace a documento*
Galicia	2021	Ley 5/2021 de impulso demográfico de Galicia	Dirección General de Familia, Infancia y Dinamización Demográfica. Consejería de Política Social	https://go.uv.es/3hs0Lvu
La Rioja	2020	Estrategia frente al reto demográfico y la despoblación en La Rioja	Dirección General de Desarrollo Rural y Reto Demográfico	https://go.uv.es/ZIDQ8N0
Madrid	2019 - 2020	Estrategia para revitalizar los municipios rurales de la Comunidad de Madrid (ver nota a pie de página 8)	Comisionado para la revitalización de los municipios rurales. Consejería de Presidencia (hasta mediados de 2019) y Consejería de Vivienda y Adm. Local (desde mediados de 2019). Suprimido (30-06-2021) y funciones en DG Reequilibrio Territorial.	https://go.uv.es/2SKK6KK https://go.uv.es/qUKfrV2
Murcia	2021	Grupo de Trabajo Interdepartamental para la elaboración de la "Estrategia de lucha contra la despoblación y mejora de la calidad de vida en zonas rurales de la Región de Murcia"	Consejería de Presidencia	https://go.uv.es/5EgA0nd
Navarra	2019	Comisión -Interdepartamental- de lucha contra la despoblación	Departamento de cohesión territorial. Dirección General de Administración Local y Despoblación.	https://go.uv.es/wMC4nVE https://go.uv.es/8yEQCLq
País Vasco	2021	Proyecto de Ley de Desarrollo Rural	Consejería de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente	https://go.uv.es/hGTrSs0

Fuente: Elaboración propia (el autor agradece a Celia Losilla una primera recogida de información).

parte de los departamentos del ejecutivo regional. La adecuación de un enfoque **más transversal ha sido ya puesta de relieve** (Esparcia *et al.*, 2020). Otra derivada de este esquema es la mayor capacidad de maniobra que, a efectos prácticos, se tiene al posicionarse en un nivel superior jerárquicamente respecto de esos otros departamentos del ejecutivo. La adscripción ha venido acompañada, en algunos casos, por el nombramiento de la figura del comisionado para el reto demográfico o equivalente (Asturias, Castilla-La Mancha, con dependencia directa de los respectivos presidentes o vicepresidentes); no obstante, en otros casos se ha recurrido a una figura más tradicional,

como es la dirección general, inserta ya por tanto en la estructura orgánica de los secretariados autonómicos (*Generalitat* Valenciana), con sus ventajas y sus inconvenientes.

En segundo lugar, un modelo, en principio novedoso, es el que combina desarrollo rural, con población y territorio, y aquí están Extremadura y La Rioja. En la primera se creó un departamento, con rango de consejería, sobre "Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio", mientras que en la segunda se denominó "Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población". En ambos casos se pone de relieve una concepción muy integrada en cuanto a los temas clave a abordar, dadas las elevadas sinergias que pueden (y deberían siempre) establecerse entre esos cuatro ámbitos. Adicionalmente, Extremadura añade en su estructura de gobierno una secretaría general sobre Población y Desarrollo Rural, que también pone de relieve las intenciones del ejecutivo regional a la hora de articular reto demográfico y desarrollo rural. En el caso de La Rioja se trata de la Dirección General de Desarrollo Rural y Reto Demográfico. Estas — al menos en principio— novedosas estructuras de gobernanza están en línea con lo que se ha señalado que conforma buena parte de las políticas comunitarias para los próximos años y, aunque pierden el poder de gestión y hasta una cierta transversalidad del modelo de adscripción a la presidencia o vicepresidencia de los ejecutivos, pueden resultar muy eficaces en el diseño y aplicación de los diferentes instrumentos y políticas. La novedad de estas concepciones supone un reto de cara al futuro. Pero ello no evita el riesgo de que finalmente los cambios hayan supuesto únicamente añadir el tema de moda, la despoblación, al área que en principio o aparentemente puede parecer más próxima, agricultura y

desarrollo rural. Los próximos años serán clave para poder valorar si realmente en estas dos Comunidades se avanzaba en esa concepción novedosa, o si ha sido una forma relativamente sencilla de acomodar el nuevo tema sin generar apenas nuevas estructuras.

Un tercer modelo, aparentemente próximo al anterior, pero en realidad más tradicional, adscribe las competencias a la consejería de agricultura, como ocurre en Cataluña (Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación), tal vez por su asociación con los programas de desarrollo rural, que se han venido gestionado en estos departamentos prácticamente desde su puesta en marcha. El que se tratase únicamente de una comisión interdepartamental sobre el despoblamiento rural ya da una idea del limitado margen de maniobra que, aparentemente, ha podido tener. Hay que señalar no obstante que más recientemente se creó otra comisión, de similares características, centrada en la estrategia de dinamización territorial, cuyas responsabilidades recayeron ya en el departamento de presidencia. En este tercer modelo cabe situar al País Vasco, aunque aquí se ha de tener en cuenta que no se dispone ni se ha anunciado un instrumento específico sobre el reto demográfico, sino que este está plenamente integrado en la política de desarrollo rural (Ley de Desarrollo Rural). Por ello el departamento responsable es la Consejería de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, dentro del cual está la Dirección General de Desarrollo Rural.

Un cuarto modelo se centra más en la variable territorial del reto demográfico, y de ahí su adscripción a departamentos de ordenación del territorio. El caso más destacado es el de Aragón, desde cuya consejería de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda se

diseñó uno de los instrumentos más interesantes y completos en el panorama español. Cabría situar también aquí a Canarias, aunque el desarrollo de los instrumentos normativos o de intervención es aún limitado, y centrado en el ámbito de la vivienda (en gran parte por la adscripción de la despoblación rural a la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda). Una concepción parecida es la de Navarra, donde las responsabilidades sobre el reto demográfico se asignaron al departamento de Cohesión Territorial, y en concreto a una dirección general específica sobre Administración Local y Despoblación.

Hay un quinto modelo, aparentemente también novedoso, pero que a su vez parece estar vinculado a una concepción hasta cierto punto paternalista. Es el caso de Galicia, donde las responsabilidades sobre el reto demográfico y la despoblación se abordan desde la Consejería de Política Social, aspecto ya de por sí significativo; pero lo es más la dirección general en la que están residenciadas las responsabilidades directas, que en este caso se denomina "Familia, Infancia y Dinamización Demográfica". En todo caso, la propia consejera ha puesto de relieve que las medidas que se están aplicando abordan de manera decidida los importantes retos demográficos que tiene Galicia[10].

Mención aparte merece la estructura de gobernanza en la Comunidad de Madrid. La atención a la despoblación arrancó con el nombramiento de la figura del comisionado, adscrita a la Consejería de

[10] Intervención de la Consejera de Política Social de la Xunta de Galicia en la Jornada "El desafío demográfico de Andalucía: escenarios presentes y futuros". Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía (intervención disponible en https://centrodeestudiosandaluces.es/cea-actividades/3184 (12-08-2021).

Presidencia (2017). Posteriormente, en 2019 fue adscrita a la Consejería de Vivienda y Administración Local, y en la última reestructuración del ejecutivo (2021) la figura como tal ha sido suprimida y sus competencias han sido asumidas por la nueva Dirección General de Reequilibrio Territorial, dentro de la Consejería de Administración Local y Digitalización. Al menos en lo que atañe a la concepci**ón** subyacente, la interpretación que puede hacerse es que se ha pasado de la opción por la operatividad que supone adscribir estas funciones a la Consejería de Presidencia, a renunciar a ese margen de maniobra para centrarlo en una perspectiva más territorial. En todo caso, resulta sintomática la supresión de la figura como tal, así como los cambios de responsables (dos entre 2018 y 2021).

El carácter más o menos innovador en cuanto a la estructura de gobernanza para la gestión del reto demográfico (y el desarrollo rural) no es definitorio ni implica que los más innovadores resulten más eficaces frente a los que aparentemente son menos innovadores. Dentro de unos años será posible analizar si este carácter más o menos innovador está asociado con su mayor o menor eficacia. De la misma manera, las estructuras de gobernanza adscritas a los departamentos de presidencia tienen una concepción más transversal, acorde con la naturaleza de la problemática a abordar y, sobre todo, parecen tener ventajas operativas respecto de otras estructuras (por ejemplo, las que siguen vinculadas a los departamentos de agricultura y desarrollo rural). Sin embargo, esas ventajas tampoco garantizan que estas sean más eficaces respecto del resto de estructuras. Los diferentes modelos presentan puntos fuertes y débiles, y seguramente la clave del éxito va a estar, por un lado, en la capacidad de readaptar

de forma inteligente las estructuras presentes, o de generar otras nuevas más adecuadas y, por otro, tal vez incluso más, en el liderazgo que los responsables sean capaces de imprimir, tanto desde una perspectiva estratégica como en la gestión de medio y corto plazo, allí donde las competencias estén adscritas.

Ese liderazgo, que ha de empezar en los propios presidentes autonómicos, ha de continuar en los responsables directos, y ha de traducirse en compromisos firmes y activos por parte del resto de responsables. Si unidades responsables (preexistentes o nuevas), bien articuladas, operativas y con capacidad de gestión en las estructuras administrativas en las que se inserten son condiciones necesarias, al igual que el liderazgo en la gestión a corto, medio y largo plazo, lo es también el elemento más obvio y repetido, los medios materiales. Por tanto, la combinación de elementos tangibles, como los recursos, y elementos en gran parte intangibles, como el liderazgo y el compromiso, van a tener una importancia crucial en el éxito de todo el despliegue normativo y de instrumentos que está eclosionando en España en estos años. Se analiza con algo más de detalle a continuación.

4.2.2. Diversidad de instrumentos y ¿de compromisos?

Cabe pensar que, al menos implícitamente, las administraciones públicas regionales han estado preocupadas desde hace tiempo por las áreas rurales interiores, aquellas que padecían los principales problemas derivados de la crisis de la agricultura tradicional, la limitada o nula diversificación, el aislamiento, o la menor provisión y mayores dificultades de acceso a servicios públicos y privados y, en general, el declive económico y social. No obstante, no se han diseñado políti-

cas o estrategias de intervención suficientemente potentes, más allá de la gestión diaria de los instrumentos que en las diferentes etapas han tenido a su alcance. Así, con frecuencia se han gestionado políticas de manera independiente, sin verdaderas estrategias globales e integradas, con perspectiva territorial y de suficiente calado, tal vez pensando que la suma de políticas y acciones estaba en función de un objetivo o diseño "superior", al que se estaba contribuyendo, y que darían como resultado el desarrollo de esas áreas rurales. Es posible también que, incluso peor, en algunas administraciones ni siquiera se haya pensado demasiado en ese objetivo superior o último y simplemente se han ido aplicando políticas o medidas porque era lo que el marco político e institucional ponía a su alcance en cada momento (especialmente el derivado de las instituciones europeas).

En este contexto, hay que reconocer también que las administraciones públicas regionales han reaccionado al debate público y social de la despoblación. Esta reacción se ha traducido en el diseño y aprobación de una diversidad de instrumentos explícitos, los más relevantes de los cuales pueden verse en la Tabla 2.

Hay diferentes tipos de aproximaciones, entre las que cabe destacar las comisiones interdepartamentales, como en Cataluña (2017, y en 2019 crea otra sobre dinamización territorial que, en teoría, aborda también cuestiones de despoblamiento), Comunidad Valenciana (2917), Navarra (2019) y Murcia (2021). Sin embargo, el no tener un instrumento de referencia y vinculante puede limitar la operatividad y eficacia real de tales comisiones, que suele estar en función del interés y compromiso de los diferentes departamentos, así como del liderazgo en su gestión y operatividad. En algunos casos, más allá de

las declaraciones más o menos pomposas, estas han tenido o tienen un carácter meramente figurativo.

En otros casos, encontramos planes demográficos, como el de Asturias (2017), que no se alejan mucho de las estrategias, sin duda el instrumento que más abunda, como la de La Rioja (2020), la Comunidad Valenciana (2020) o Cantabria (2021). A diferencia de las dos primeras, que no tienen carácter vinculante (lo cual tiene el riesgo de una aplicación limitada, siendo aquí también fundamental el liderazgo que puedan ejercer sus responsables directos y la voluntad de los responsables de los diferentes departamentos), la última sí tiene carácter vinculante, lo que asegura la participación e implicación de los diferentes departamentos. Aunque con nombre parecido, la pionera Directriz Especial de Aragón (2017) constituye una verdadera estrategia, por lo demás muy completa, que estaría dentro de este modelo de estrategias con carácter vinculante[11]. Algunas Comunidades Autónomas tienen prevista la presentación de sus estrategias en 2021, casos de Andalucía y Extremadura (esta última con el borrador finalizado en junio de 2021).

Otro instrumento al que han acudido varias CC AA es el de las leyes específicas, caso de Galicia (2021), que tiende a centrarse más en las cuestiones demográficas, y de Castilla-La Mancha (2021), que tiene una perspectiva amplia e integradora, incluyendo los esfuerzos en pro del desarrollo rural junto a la lucha contra la despoblación.

[11] Puede verse una amplia presentación de la misma en el Seminario internacional sobre "*Las políticas contra la despoblación, a debate: ¿qué y cómo?*", realizada por el director general de ordenación del territorio (30 de octubre de 2020): https://prospectcv2030.com/activities/las-politicas-contra-la-despoblacion-a-debate-que-y-como/ (disponible vídeo y pdf).

De esta última se hará un análisis algo más detallado, por su carácter de ley, por su ambición integradora, y por incluir prácticamente todas las medidas que pueden encontrase en casi todos los demás instrumentos, con mayor o menor énfasis según los casos. Por su parte, Castilla y León va con un importante retraso respecto al resto de Comunidades Autónomas, al estar aún en fase de anteproyecto de ley sobre dinamización demográfica (mediados de 2021). Otras CC AA han optado por instrumentos diferentes, como País Vasco, que prevé incorporar las cuestiones demográficas en su nueva Ley de Desarrollo Rural, y Canarias, que ha firmado un acuerdo con la Federación de municipios para desarrollar el Programa para combatir la despoblación (que, por ahora, se está centrando básicamente en cuestiones de vivienda).

Efectivamente, Aragón fue pionera en trasladar y explicitar la despoblación en su agenda política con un precedente ya en el año 2000, el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional del Gobierno de Aragón, que incluía 94 resoluciones, aunque apenas se llegaron a proyectar en las políticas públicas (Presidencia de las Cortes de Aragón, 2017). Ha sido en fecha más reciente cuando, de nuevo, Aragón ha sido pionero a través de un instrumento sólido y coherente, que ponía de relieve el compromiso de su administración regional. Así, tras un periodo de trabajos previos y un amplio proceso participativo, el ejecutivo regional aprobó la Directriz Especial de Política Demográfica y Contra la Despoblación (2017), un instrumento muy completo y ambicioso. La Directriz contiene 15 ejes temáticos, poblacionales y demográficos, que incluyen las actividades económicas y el mercado laboral; el sistema de asentamientos y la vivienda; los equipamientos

educativos, sanitarios y sociales; la movilidad **física y** el acceso a las tecnologías de la comunicación; los límites ambientales y los recursos naturales; o colectivos específicos tales como las mujeres, jóvenes, inmigrantes, sin dejar de lado la atención al envejecimiento y a las familias. Tiene, por tanto, una perspectiva integral y transversal. Estos ejes a su vez se desglosan en 70 objetivos, a modo de prioridades para la acción, y en 122 estrategias, a modo de acciones orientadas a la consecución de tales objetivos. En un nivel de mayor detalle estas estrategias contemplan más de 180 medidas concretas. Si bien se prevé la aprobación de un Programa de Gestión Territorial para hacer operativa la Directriz, sus previsiones constituyen criterios que tienen carácter de norma y, por tanto, son de obligado cumplimiento. Las administraciones públicas aragonesas cuentan, además, con un importante instrumento de análisis y participación, el Observatorio aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional.

Por su parte, en Asturias se elaboró el Plan Demográfico del Principado (2017). Este se divide en siete ejes, entre los que destacan la dinamización económica y las nuevas tecnologías (formación, emprendimiento, sectores productivos, etc.); la igualdad de oportunidades y conciliación; el envejecimiento y el relevo generacional; la política migratoria; el reequilibrio territorial (servicios, vivienda, etc.). La verdadera puesta en marcha del Plan parece que se va a producir a partir de la creación de la Comisión Interdepartamental (2021), bajo la dirección y supervisión del Comisionado para el Reto Demográfico.

Las "estrategias" son el tipo de instrumento más socorrido (la Directriz Especial de Aragón no deja de ser una estrategia). La mayor

parte se han aprobado entre 2020 y 2021, o estaban a punto de aprobarse. La ventaja de las estrategias, en general, es que suelen ser documentos con un importante carácter analítico. Sin embargo, una de las claves sobre su utilidad real está en lo vinculante que puedan ser para los respectivos gobiernos regionales. A este respecto habría que diferenciar, por un lado, aquellas estrategias que han sido asumidas y aprobadas por el gobierno regional, caso de Cantabria (y según la información disponible, va a ser también el de Extremadura), aprobada por su Consejo de Gobierno y publicada en su boletín oficial), lo que la hace vinculante para la administración regional. La Estrategia cántabra, elaborada e interiorizada en el gobierno regional, ha contado con una comisión interdepartamental (a modo de consejo asesor) que, a su vez, ha canalizado la participación social. Contiene 12 ejes estratégicos, entre los que destacan la dinamización del tejido productivo local y del sector primario; la garantía de servicios públicos de calidad; el empoderamiento del envejecimiento; la dinamización del mercado laboral; el fomento de la economía social; el apoyo a menores y familias, y cuidados de larga duración; y el de cohesión social y territorial. Estos ejes incluyen más de 70 estrategias que, a su vez, se articulan en acciones específicas.

Por otro lado, están aquellas otras estrategias que son documentos no vinculantes. El valor añadido es que los gobiernos regionales disponen de una guía útil sobre cómo encauzar las acciones. Aquí tendríamos la Estrategia para revitalizar los municipios rurales de la Comunidad de Madrid (2019-2020)[12], la Estrategia frente al reto demográfico

[12] La Estrategia de la Comunidad de Madrid no está publicada, o no es accesible, al menos a través de medios digitales. Existen dos órdenes por las que se crea y modifica el grupo de trabajo para su seguimiento, en la última de las cuales se

y la despoblación en La Rioja (2020), y cabe también incluir el Plan Estratégico Valenciano Antidespoblamiento (2020). No obstante, la verdadera operatividad, utilidad y eficacia de estos instrumentos está en gran parte sujeta a la voluntad, capacidad de organización y liderazgo de sus responsables directos, así como de aquellos otros responsables en los diferentes ámbitos de gobierno afectados (para los que, con frecuencia, este tipo de iniciativas suelen ser percibidas como ajenas). En definitiva, el gran problema de las estrategias no vinculantes, aun siendo buenos documentos analíticos y hasta propositivos, es que han de contar con un fuerte y demostrado liderazgo, y con un sistema de gobernanza muy "engrasado", algo con lo que no siempre se cuenta y a lo que las estructuras administrativas suelen ser reacias. Las dificultades pueden ser tanto o más importantes incluso que en el caso de las comisiones interdepartamentales, porque estas estrategias pueden ser vistas como un elemento totalmente ajeno.

Otras CC AA han optado por un modelo diferente, el de leyes específicas. Es el caso de Galicia, con su Ley de impulso demográfico (no obstante, tiene en marcha el diseño del Plan Estratégico de Ga-

señala que consta de 100 medidas elaboradas por el grupo de trabajo (habiendo pasado de las 40 iniciales), destinadas a municipios de menos de 2 500 habitantes. Adicionalmente, en la página oficial de la Comunidad de Madrid hay una sección que, en apariencia, es la que recoge las acciones en el marco de la Estrategia (pero no la Estrategia en sí), en la que se da cuenta de las últimas noticias sobre acciones que se desarrollan en el marco de la misma https://www.comunidad.madrid/etiquetas/estrategia-revitalizacion-municipios-rurales (Consulta: agosto de 2021). En el buscador general de la página web oficial se localizan declaraciones y notas de prensa sobre actuaciones en el marco de la Estrategia, como la que indica que se destinan 130 millones. En todo caso, tratándose de una Estrategia supuestamente aprobada por el ejecutivo regional, sería necesario una significativa mayor transparencia y/o fácil disponibilidad de la información. En https://www.comunidad.madrid/noticias/2018/04/18/destinamos-130-millones-estrategia-revitalizar-municipios-rurales).

licia 2021-2030, en el que el reto demográfico es uno de los cuatro ejes estructuradores, dentro del cual se contemplan como líneas básicas los temas de familia y bienestar, salud, empleo y conciliación, educación y vivienda). La Ley de impulso demográfico pretende incorporar, de forma transversal, la perspectiva demográfica en las administraciones públicas y en su producción normativa. Contempla igualmente la posibilidad de acciones específicas en relación con el impulso demográfico, tales como aquellas que faciliten la conciliación y participación de la mujer en el mercado laboral; la incorporación de jóvenes, desempleados y retornados e inmigrantes en el mercado laboral; el acceso a la vivienda y a los servicios; la capacitación digital y, en general, la diversificación económica.

Mención específica merece el caso de Extremadura, que trabaja paralelamente en la ley y en la estrategia. Efectivamente, en junio (2021) se ha presentado el borrador de la Estrategia ante el Reto demográfico y Territorial de Extremadura y que, según se anuncia, será aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta. En paralelo, en la Asamblea de Extremadura se está debatiendo la Ley de Medidas ante el Reto Demográfico y Territorial. La Estrategia (que en teoría "cuelga" de la Ley) tendrá una vigencia de cuatro años (periodo en principio demasiado corto, si se pretende que sea una verdadera estrategia, que se aleja del horizonte de "medio-largo plazo" del que se habla en la introducción). Plantea siete líneas estratégicas, en las que se abordan el ámbito sanitario, sociosanitario y atención a los mayores; familia, igualdad de oportunidades, vivienda e inmigración; educación, formación y políticas culturales; infraestructuras y equipamientos públicos (movilidad, conectividad, etc.); ordenación

y gestión del territorio (cohesión territorial y sistema regional, patrimonio natural, etc.); economía y empleo (recursos endógenos, competitividad sector agroalimentario, diversificación, emprendimiento, etc.); y fiscalidad y financiación (especialmente de cara a la vivienda y al emprendimiento rural).

Por su parte, la Ley de Medidas ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura está en fase de debate en la Asamblea de Extremadura (julio de 2021). En su enunciado destaca la voluntad de transversalidad, incorporando la perspectiva demográfica y territorial en el resto de las políticas de la Junta (con la obligatoriedad de un análisis de impacto demográfico y territorial en los diferentes instrumentos de planificación que se pongan en marcha, especialmente los de carácter sectorial). La Ley dedica un extenso título a las políticas públicas ante el reto demográfico y territorial. Llama la atención que no haya una zonificación explícita, y que únicamente se plantee el criterio de tamaño de municipio (5 000 habitantes, o aquellos entre 5 000 y 10 000 con "saldo demográfico negativo en la última década"), cuando es bien sabido que serían necesarios criterios más finos y precisos que permitiesen discriminar más y mejor o, al menos, tener la opción de priorizar las acciones en función de la gravedad de los problemas.

Aunque no se menciona ni se deduce del título, la Ley incorpora medidas de desarrollo rural, en una especie de traslación de los clásicos programas de desarrollo rural. Es decir, con una parte muy importante de medidas "*top down*", desde aquellas más ligadas a la modernización de la agricultura (regadío; caminos e infraestructuras rurales; actividades agrícolas, ganaderas y forestales; asesoramiento técnico; etc.) hasta las

referidas a la incorporación de jóvenes y mujeres a la actividad agraria y otras iniciativas de emprendimiento, individual y colectivo. Se incluyen, en posición aparentemente modesta (aunque cabría decir que continuista) las estrategias de desarrollo local con enfoque LEADER de cara a la diversificación económica y basándose en los grupos de acción local.

También se abre la puerta, no obstante, a la aplicación de otros instrumentos y medidas, como los de ordenación del territorio (se promete un Plan Especial que regule los planes territoriales en materia de reto demográfico) y se enuncian, aunque a un nivel genérico, objetivos en materia de vivienda, de acceso a los servicios (especialmente sanitarios y sociosanitarios), de atención a los mayores (aquí cabe destacar la intención de favorecer comunidades de viviendas colaborativas), educativos (escuelas conectadas, estabilidad de plantillas, etc.), de transporte (transporte a demanda, etc.), de conectividad, políticas activas de empleo y emprendimiento, comercio de proximidad, servicios bancarios, política de apoyo a las familias, etc.

Adicionalmente, la Ley de Extremadura prevé la creación de una comisión interdepartamental. El hecho de que esta comisión emane de una ley habría de suponer, en principio, una mayor capacidad de maniobra y de gestión que aquellas que dependen del voluntarismo de los diferentes responsables. Es también de destacar la creación de la Mesa de la Despoblación, prevista en la Ley, y que habrá de constituirse en un órgano de participación de los diferentes actores interesados, privados, públicos y sociales. La clave estará, por un lado, en hacer que la Mesa sea realmente operativa y, por otro, que sus aportaciones sean tenidas en cuenta a la hora de aplicar las diferentes medidas.

Otras comunidades que, a fecha de hoy, están en fase de finalizar y presentar sus propios instrumentos son Andalucía, donde los responsables políticos han anunciado la presentación de su Estrategia frente al desafío demográfico en 2021, y Castilla y León, que está aún, a mediados de 2021, en las primeras fases en el diseño de la Ley de dinamización demográfica. En este último caso, aunque se vienen aplicando algunas medidas parciales desde la administración regional, resulta poco comprensible este retraso en disponer de un instrumento específico si se tiene en cuenta que es una de las regiones donde el drama del envejecimiento y la despoblación es más grave.

*4.2.3. **Un ejemplo de compromiso firme por el desarrollo rural y la lucha contra la despoblación: Castilla-La Mancha***

La Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (2021) es probablemente la apuesta más avanzada y ambiciosa en el despliegue normativo e instrumental de las Comunidades Autónomas en España, hasta estos momentos, sin olvidarse de aquellas Comunidades que disponen, o van a disponer de manera inminente, de la ley y la estrategia, con las complementariedades que de ello se pueden derivar, caso de Extremadura. En una línea muy similar, la Ley de Castilla-La Mancha prevé el desarrollo de una estrategia (dos en su caso), complementando las disposiciones de la propia Ley.

En el mismo título de la ley se intuye un elemento especialmente importante y que supone una novedad en el despliegue normativo

tanto de las CC AA como del propio gobierno central, el abordaje combinado de los dos elementos centrales que deberían presidir (pero que apenas lo hacen), las políticas públicas en el medio rural. Esto es, por un lado, el drama de la despoblación, como se hace en prácticamente toda la normativa analizada y, por otro, el del desarrollo rural territorial.

En la Ley se plantean unos objetivos que avanzan en esa perspectiva integral del desarrollo. El punto de partida es la zonificación, cuyo resultado son agrupaciones de municipios, para las que se tiene en cuenta su contigüidad, homogeneidad y zonificaciones preexistentes de cara a la prestación de servicios públicos de la administración regional. Se utilizan, entre otros, criterios demográficos, de actividad económica, de usos del suelo y de accesibilidad. El resultado son cuatro tipos de áreas, zonas escasamente pobladas, zonas en riesgo de despoblación, zonas rurales intermedias, y zonas rurales periurbanas. Se prevé articular las actuaciones en dos estrategias complementarias. Por un lado, la Estrategia Regional frente a la Despoblación, que, con una vigencia de 10 años, será de aplicación en las áreas escasamente pobladas y las que se definan como en riesgo de despoblación. Por otro, la Estrategia Regional de Desarrollo Rural, que podrá ser de aplicación en todas las zonas rurales (es decir, en los cuatro tipos de áreas), si bien atendiendo a las diferentes necesidades o intensidad de las problemáticas y con atención prioritaria a las zonas escasamente pobladas y en riesgo de despoblación. Su vigencia será de cinco años. Aquí aparece el enfoque territorial y se integran los "grupos de desarrollo rural"[13].

[13] No está claro si la utilización de la nomenclatura de grupos de "desarrollo rural",

Además de la zonificación con perspectiva supramunicipal, la Ley contiene aspectos de gran interés, como el referido a utilizar la contratación pública como instrumento de desarrollo y frente a la despoblación (a través, por ejemplo, de la discriminación positiva para empresas privadas o sociales de estas zonas, preferencia por suministros que impliquen características sociales o medioambientales presentes en estas zonas, etc.). Se aborda igualmente el problema de la inestabilidad del empleo público en estas áreas, y para ello se establecerán mecanismos e incentivos orientados a su estabilidad en el medio rural, especialmente el de carácter docente, sanitario y social; igualmente, se plantearán medidas específicas para otros puestos de difícil cobertura en las zonas rurales escasamente pobladas y en riesgo de despoblación. Se contempla igualmente que, para el personal del sector público autonómico, la formación en materia demográfica se considere contenido transversal en la promoción profesional.

Otro aspecto a destacar, con relación a la enseñanza, son las prestaciones complementarias para el alumnado residente en las zonas escasamente pobladas y en riesgo de despoblación (transporte, residencia escolar o universitaria, etc.) y, sobre todo, resulta novedoso el planteamiento de un contrato-programa para enseñanzas no obligatorias. Este contrato-programa consiste en ayudas específicas (compatibles con cualquiera otra) destinadas a sufragar los gastos de la enseñanza no obligatoria, condicionadas al mantenimiento de la estancia efectiva del resto de la unidad familiar (siempre en una zona

en lugar de grupos de acción local (que es el término que se ha venido utilizando oficialmente), implica un mensaje no explícito en el sentido de que estos habrán de evolucionar y renovarse, convirtiéndose en estructuras algo diferentes a las actuales.

escasamente poblada o en peligro de despoblamiento) y al regreso del o la estudiante a su municipio (o su instalación en otro dentro de las zonas escasamente pobladas o en peligro de despoblamiento). Otra modalidad también novedosa es el contrato-programa en prácticas, para ayudar a los estudiantes de enseñanzas no obligatorias o titulados en los tres años previos a la solicitud, para mejorar su experiencia laboral, personal o profesional en empresas o instituciones de estos tipos de áreas.

En cuanto al acceso a los servicios, se trabaja con el concepto de núcleos de referencia, es decir, atendiendo a la cohesión funcional de las áreas rurales, procurando que el tiempo de acceso desde cualquier núcleo al lugar donde se preste el servicio básico no supere los 30 minutos. Con relación al acceso a los servicios sanitarios, una de las quejas que suelen plantear con mayor frecuencia las personas con movilidad reducida se refiere a los desajustes entre los horarios de transporte público y las citas para consultas y pruebas diagnósticas. La Ley prevé habilitar los mecanismos necesarios para asegurar esta coordinación (algo que, por otra parte, ya se viene experimentando en otras áreas y está presente en otros instrumentos). En general, el transporte es otro de los ámbitos presentes en todos los instrumentos, también en esta ley. Aquí se trabaja con el concepto de transporte "sensible a la demanda", diferenciado del transporte regular supracomarcal, con el objetivo de dar cobertura para que la población pueda acceder a los servicios y actividades ofrecidas en otros municipios (con especial atención a los segmentos de movilidad reducida); ello se acompañará de un sistema tecnológico que permita una gestión más eficaz, así como la reserva de plazas.

La Ley contempla igualmente toda una serie de medidas orientadas a la cohesión económica, social y territorial, lo que habitualmente se incluye bajo el concepto de desarrollo rural. Así, aquí se incluyen medidas más conocidas, presentes también en otros documentos, como son las orientadas al fomento y diversificación de la actividad económica en el medio rural (comercio, turismo, recursos naturales, economía social, etc.); a la creación y mantenimiento del empleo; a la promoción económica y empresarial (incluyendo mentorización y apoyo a la digitalización de la empresa, relevo generacional o el acceso a mercados internacionales), y su financiación; a los sectores agrícola, ganadero y forestal (rejuvenecimiento del sector, modernización de explotaciones, apoyo a las explotaciones familiares, diversificación, uso de energías renovables, etc.), con especial atención a la mejora de la posición de los productores en la cadena de valor (mejora de la masa crítica de las entidades asociativas agroalimentarias, con estructuras más dimensionadas, certificación ambiental y calidad diferenciada, canales cortos de comercialización, presencia de los productores en la cadena de valor, etc.); al estímulo a la demanda de productos locales y de calidad; a la puesta en valor de los servicios de los ecosistemas forestales y la comercialización de productos forestales; el acceso a servicios bancarios (servicios móviles, cajeros, etc.), etc.

La cohesión social es otro de los ámbitos prioritarios, también muy presentes en prácticamente todos los instrumentos diseñados en las CC AA. Aquí se incluyen desde la conciliación, a la atención a la infancia y apoyo a las familias, pasando por la inclusión social o el acceso a la vivienda. Este último es uno de los problemas graves

que tienen las zonas rurales, y para ello la Ley prevé la creación de una oficina de fomento de la vivienda rural (encargada de gestionar una bolsa de vivienda), conectando oferta y demanda; incentivar positivamente a demandantes de vivienda de protección pública con estancia efectiva; crear una tipología propia de vivienda rural protegida; fomentar la rehabilitación y mejora de la eficiencia energética, etc.

Se aborda igualmente la cohesión territorial, con el objetivo de armonizar mejor los instrumentos de ordenación territorial y urbanística con relación a las características de las zonas rurales, incluyendo la posibilidad de programas específicos que garanticen la accesibilidad física y, sobre todo, a través de las nuevas tecnologías de la información, a las zonas escasamente pobladas o en peligro de despoblación (para esto último se prevé un amplio despliegue de banda ancha, ayudando a la capacitación de la población en competencias digitales así como su mayor y más eficaz adopción por parte de las empresas). Igualmente se pretende mejorar la eficiencia en el consumo de agua, así como fomentar el uso de energías renovables, siempre en función de esas características, así como de sus potencialidades (biocombustibles sostenibles, biomasa forestal, recursos generados en el sector agrícola y ganadero, etc.); mejorar las tecnologías de la información y la comunicación.

La discriminación positiva en cuanto a impuestos está entre los aspectos que suelen reclamarse por parte de la población rural. En la Ley se contempla el compromiso de establecer medidas para la reducción de impuestos en las zonas despobladas y en peligro de despoblamiento, obviamente en el margen de

maniobra que tiene el ejecutivo regional (impuestos cedidos y propios).

Desde el punto de vista de la gobernanza, se prevé un Consejo de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación, cuya novedad es que no solo incorpora a las diferentes administraciones en el territorio (local, provincial y regional), sino también a actores económicos y sociales representativos del ámbito rural. Este mismo modelo, con la presencia de los actores no públicos, es el que estará presente en cada una de las dos estrategias regionales (frente a la Despoblación y de Desarrollo Rural).

Por último, se prevé una importante financiación de las medidas desde los diversos instrumentos de la UE, como los Fondos Estructurales y de Inversión, con la atención prioritaria por parte del FEADER a las zonas escasamente pobladas y en riesgo de despoblación. Por otro lado, la Ley deja abierta la posibilidad de aplicar un enfoque integrado para la totalidad o una parte de las zonas rurales de la región (pese a ello parece lógico pensar que este enfoque deba estar presente en estos dos tipos de áreas). Aquí probablemente la Ley peca de prudente, habida cuenta de la eficacia contrastada que tienen los enfoques integrados, cuando se gestionan adecuadamente.

Como la mayor parte de las leyes, la pionera Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (2021) constituye un, en principio, excelente instrumento de intervención en el medio rural. Sin embargo, esa excelencia solo puede ser confirmada con su desarrollo y aplicación, y esto será materia del seguimiento y evaluación de todo ello durante los próximos años.

5. REFLEXIONES FINALES: TAREA COMPLEJA, FUERTES CONDICIONANTES, PERO ¿ESTAMOS AÚN A TIEMPO? [14]

En el contexto europeo, España se caracteriza por fuertes contrastes, con densidades comparativamente más bajas en buena parte de su territorio, y densidades más elevadas en un reducido número de zonas urbanas. En las áreas rurales interiores la pérdida de población es especialmente importante desde los primeros años de la década de los 60 del pasado siglo, con el intenso éxodo rural que padecieron buena parte de tales áreasy de forma muy especial durante desde la década de los años 60. Estos procesos eran conocidos, estudiados y hasta denunciados en cuanto a sus consecuencias desde hace muchos años. Desde hace al menos tres décadas actores privados y públicos se vienen esforzando en implementar medidas y acciones tendentes a frenar la espiral de declive económico y social (e incluso ambiental). Aunque son muchos los ejemplos de buenas prácticas y de efectos muy positivos, y se ha producido una evidente mejora de la calidad de vida, globalmente la pérdida de población continúa.

Asistimos, por tanto, a la pérdida de residentes permanentes que, en parte, esta contribuyendo a un cambio en las funciones de muchos núcleos rurales, que van dejando de ser residencia permanente para cada vez más ir aumentando, en el mejor de los casos, las funciones de residencia secundaria y, con suerte, activo

[14] Algunas de las siguientes reflexiones se plantearon con motivo de la ponencia *Ruralidad y despoblación: entre el riesgo y la oportunidad*. Jornada sobre El Desafío Demográfico en Andalucía: Escenarios presentes y futuros. Centro de Estudios Andaluces 25 de noviembre de 2019. (Consulta de julio de 2021). En
https://www.youtube.com/watch?v=W45eNYeH990

de turismo rural. Por tanto, la despoblación de la España rural interior implica directamente el debilitamiento del sistema de poblamiento tradicional y, con él, de las funciones que ha venido teniendo durante siglos como residencia permanente de población vinculada a la actividad agropecuaria y forestal (Esparcia, 2018). Es evidente también que con la desaparición de población va implícito el abandono de muchas actividades, en gran parte ligadas a la tradicional agricultura y sector primario, solo parcialmente compensado por las nuevas actividades de transformación (por ejemplo, agroindustria, transformación de productos locales, etc.) o las vinculadas al turismo rural, o a la demanda que pueda derivarse de las residencias secundarias.

En ese contexto, durante estos últimos años, movimientos cívicos han alzado su voz contra ese continuo proceso de pérdida de población residente. Muchos responsables públicos parecen hasta sorprendidos, no tanto por el hecho de que la situación de esas áreas rurales haya conseguido ser trasladada al debate público por estos movimientos cívicos (con la inestimable colaboración de los medios de comunicación), sino por la intensidad del fenómeno en sí. Salvo honrosas excepciones, esta aparente sorpresa se sitúa entre la ignorancia y la hipocresía, porque no se trata de un fenómeno nuevo y, al menos, desde finales de los años 80, no solo estaba bien definido, sino que contábamos con instrumentos normativos y de intervención, además, sobre todo, de medios financieros (políticas y fondos europeos) y humanos (actores locales, desde equipos técnicos hasta un sector privado y muchos responsables públicos locales comprometidos con el desarrollo de su territorio). Por ello, para un

observador que ha podido ver ese proceso de despoblación, de cómo se ponían a nuestra disposición instrumentos; de cómo algunos de estos se han aprovechado relativamente bien para mejorar la calidad de vida de la población rural (por ejemplo, la mejora de la accesibilidad) pero, a su vez, de cómo el potencial de otros instrumentos ha estado claramente subutilizado; de cómo muchos actores locales han trabajado denodadamente en el marco de algunas políticas rurales, incluso sin contar con el compromiso serio —y financiero— de algunos ejecutivos regionales, etc., lo sorprendente es que la despoblación (lo que se ha venido en denominar reto demográfico) en la España rural interior sea una sorpresa, sobre todo para buena parte de la clase política.

Hablamos de despoblación, y de lo importante que es frenarla. Sin embargo, ¿por qué ahora parece que esto se ha vuelto tan urgente? ¿es también igualmente importante? Efectivamente, esta es una cuestión urgente, porque para muchas áreas el proceso es irreversible, sin vuelta atrás; y a la vez es importante, porque esa pérdida de población va acompañada, con frecuencia, del abandono de actividades, y esto puede contribuir decididamente a la insostenibilidad de muchas comunidades rurales (al menos, con sus funciones actuales, entre ellas la de residencia permanente para la población rural). Hay múltiples y variadas razones que justifican esa urgencia e importancia, de tipo tanto económico (mantenimiento de actividades que generen empleo e ingresos suficientes) como social (por ejemplo, el mantenimiento de estilos de vida y de la cohesión social tradicional en las comunidades locales). Las hay también, y muchas, de tipo ambiental, porque unas áreas rurales habitadas,

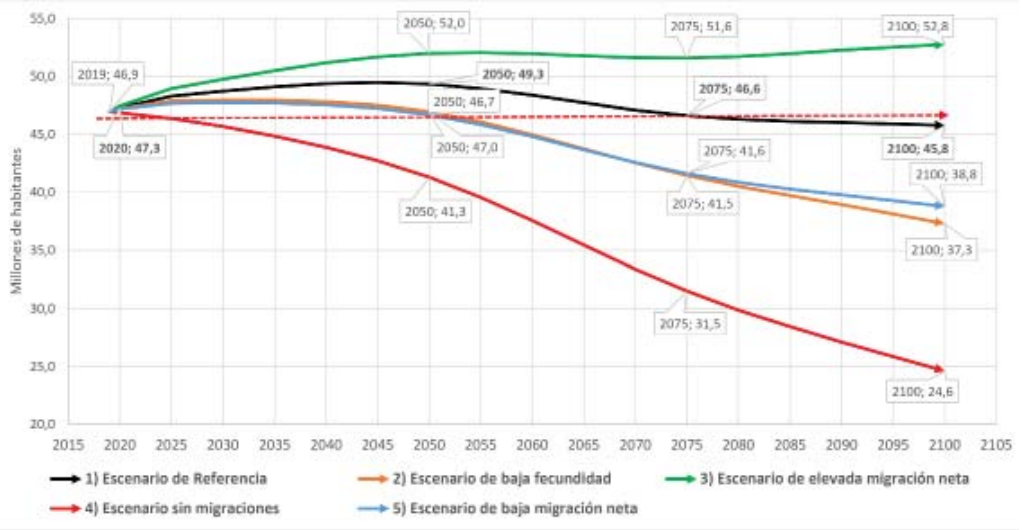
con actividades sostenibles de uso y gestión del territorio (tanto agrícolas como forestales), son la mejor contribución al mantenimiento de los paisajes y la biodiversidad y, con ello, además, contribuyen decisivamente a la lucha contra el cambio climático, al ser importantes sumideros de carbono. Las áreas rurales constituyen un patrimonio histórico, cultural, e incluso sentimental y personal para mucha gente, un patrimonio que con la despoblación está en franco deterioro.

Por ello, es pese a todo también bienvenida la tardía concienciación y reacción de la clase política, con el diseño y casi primeros pasos de acciones decididas para paliar los efectos de la despoblación y frenar ese proceso, en la medida en la que aún sea posible. Pero ello no puede hacernos olvidar lo complejo de la tarea, porque puede que, para algunas zonas rurales interiores, tal vez muchas, sea tarde para mantener una mínima sostenibilidad social, económica, e incluso ambiental. Y será necesario, casi con total seguridad, admitir y adaptarse a procesos de reconfiguración que ya están en marcha, por ejemplo, con la mencionada pérdida de funciones de primera residencia y su substitución, en el mejor de los casos y casi siempre parcial, por nuevas funciones residenciales (segundas residencias) o actividades (turismo rural, transformación de productos, etc.). Y ello va a suponer, cada vez más, también una doble reconfiguración, por un lado, social, en el seno de las comunidades locales, donde el envejecimiento es creciente, el reemplazo generacional está lejos de alcanzarse y, en el mejor de los casos, pobladores relativamente jóvenes, nuevos o locales, se resisten a abandonar. Por otro, en las próximas dos dé-

cadas vamos a asistir, con elevada probabilidad, a una reconfiguración en el sistema de asentamientos, con el debilitamiento creciente de aquellos núcleos con menos funciones y población, con menores vínculos y encaje más débil en el sistema de núcleos del área o de la región y, también en el mejor de los casos, el mantenimiento del atractivo de determinados núcleos intermedios. Estos, si cuentan con una dotación de servicios claramente equiparable (o con un acceso adecuado) y se mantienen como referencia para la población del área, podrán constituirse en verdadera "línea de defensa" contra la despoblación. A medio plazo, las estrategias públicas posiblemente habrán de pasar por concentración de esfuerzos en estos núcleos, así como por el apoyo a soluciones imaginativas en aquellos que hayan ido perdiendo funciones y cuyo umbral demográfico sea verdaderamente crítico.

La tarea es compleja e ingente, como se ha señalado, no solo en sí misma, sino también por un condicionamiento fundamental, la demografía. Con razón se suele utilizar el concepto de reto demográfico para referirse a los procesos de despoblación de la España interior. Porque contrarrestar las tendencias demográficas globales es ciertamente una tarea no ya compleja, sino probablemente casi imposible, al menos en varios decenios. Si revisamos las proyecciones demográficas para el conjunto de la Unión Europea y para España, estas indican que la pérdida de población va a continuar, casi de manera inexorable. En la Figura 1 se ofrecen estas previsiones para el conjunto de España, bajo diferentes escenarios. Según las tendencias actuales se prevé un ligero crecimiento del total de la población española durante las próximas décadas, pero desde me-

Figura 1: Proyección de la población total estimada en España hasta 2100 bajo diferentes escenarios



1) Escenario de referencia: sin cambios en las tendencias actuales. 2) Escenario de baja fecundidad: las tasas de fecundidad se suponen un 20 % más bajas que en el escenario de referencia. 3) Escenario de elevada migración: las tasas de migración neta se suponen iguales o superiores al 33 % respecto del 4) Migración net escenario de referencia. a nula. 5) Baja migración: las tasas de migración neta son un 33 % inferiores respecto de las que hay en el escenario de referencia.
En todos los casos los datos de migraciones y de fecundidad se refieren a todos y cada uno de los años en el horizonte temporal de las proyecciones. Dado que los valores de migración neta con los que se trabaja respecto del escenario de referencia son siempre positivos, queda claro que en nuestro caso estos se traducen por inmigración (es decir, elevada y baja inmigración, respectivamente en los escenarios 3 y 5).

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj_19np&lang=en (actualización febrero 2021).

diados de siglo se iniciaría una lenta inflexión, que nos llevaría a finales de siglo con una pérdida neta de algo más de un millón de habitantes. Parece poco probable que avancemos hacia un escenario de elevada inmigración (es decir, de migración neta muy elevada), lo cual supondría aumentar en torno a 5 millones la población actual (y algo menos de 6 millones a finales de siglo). Y esperemos que sea también poco probable un escenario sin migraciones, porque ello supondría una pérdida superior a los cinco millones y medio hasta mediados de siglo y, sobre todo, 22 millones menos a finales de siglo. Y esta sí sería una verdadera catástrofe para nuestro

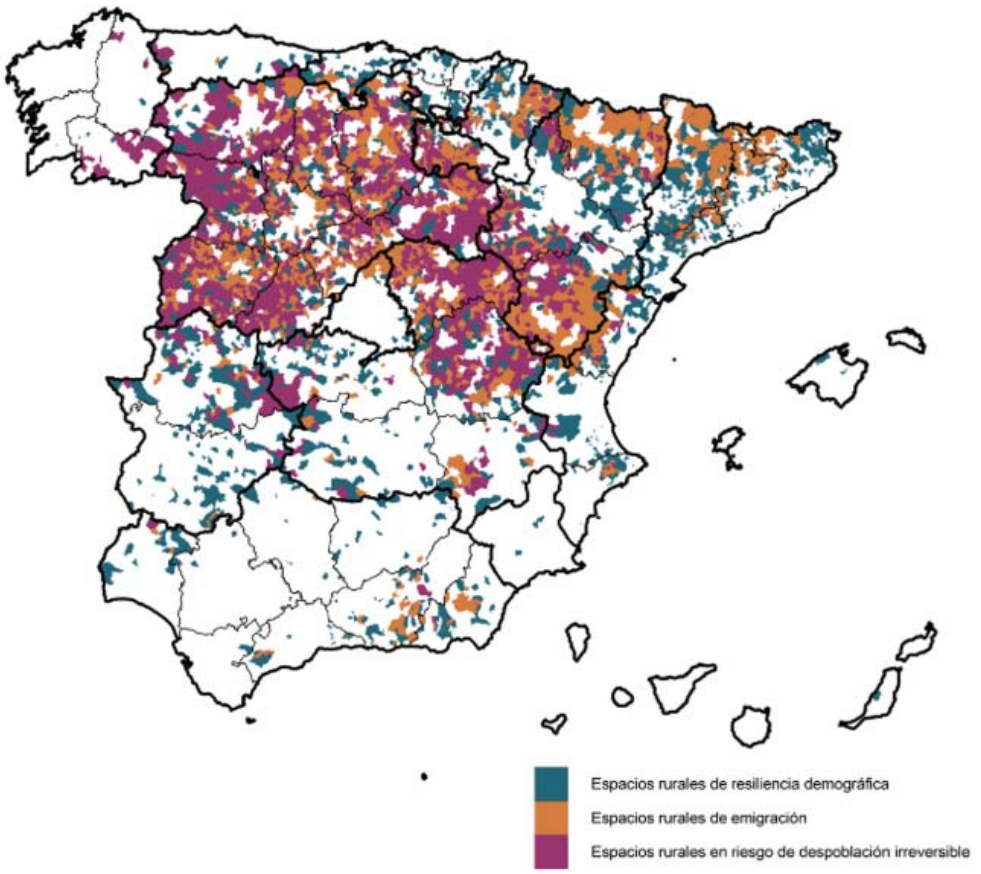
país, y ahí ya no hablaríamos de despoblación de la España rural interior. Hablaríamos de la despoblación de España.

No obstante lo anterior, parece mucho más realista la combinación de un escenario de baja fecundidad con baja inmigración. Con estos escenarios la situación no apunta a ser dramática durante las próximas tres o cuatro décadas, pero el declive demográfico sería inexorable, para llegar a finales de siglo con entre 8 y 10 millones de habitantes menos respecto de los que hay en estos momentos. Por tanto, a tenor de estos datos, parece claro que en ausencia de un aumento significativo de la fecundidad (poco probable) las migraciones (la inmigración) puede convertirse en pocos años en la variable demográfica fundamental para la supervivencia de España tal como la conocemos en la actualidad.

Es en ese contexto, de pérdidas de población neta muy probables, e importantes en el medio plazo, es en el que hemos de situar la despoblación de la España rural interior, en el medio y largo plazo. Es cierto que la situación es muy diversa en esa España interior, como muy bien ha destacado J. Recaño, con espacios de resiliencia demográfica, espacios rurales de emigración y espacios rurales en riesgo de despoblación irreversible (2017). Pero es igualmente cierto que la tarea de frenar la despoblación en las dos últimas tipologías, que ocupan la mayor parte de esta España rural interior de baja densidad (Figura 2) y, sobre todo, en la última se antoja, desgraciadamente, casi imposible.

Por ello, debemos ser realistas, alejándonos de declaraciones grandilocuentes en torno al mantenimiento de la España rural actual, y prepararnos para gestionar de la mejor manera posible la

Figura 2. Localización espacial de las tipologías de municipios rurales en España (2016)



Fuente: Recaño, J. (2017): La sostenibilidad demográfica de la España vacía. Perspectives Demogràfiques, 7. *Centre d'Estudis Demogàfics.*

necesaria e imparable reformulación social y territorial en nuestras áreas rurales. Hemos de pensar que, en un futuro probablemente próximo, la sostenibilidad rural solo será posible, por ejemplo, con un sistema de poblamiento reformulado, tal vez simplificado y, también, manteniendo bajas densidades de población. En ese posible sistema de poblamiento simplificado la clave no va a estar tanto en el mantenimiento a ultranza de la población actual, que previsiblemente va a ser casi imposible, sino en el mantenimiento

de las actividades (El Norte de Castilla, 2021) y de la sostenibilidad territorial, para la cual tal vez no va a ser tan necesario el mantenimiento de toda la población en sus lugares de residencia actuales (Esparcia, 2018; Moyano, 2020). La mayor movilidad, nuevas y más modernas actividades, así como la aplicación de innovaciones tecnológicas, probablemente van a permitir ese mantenimiento de actividades con menor población y tal vez combinado con una posible relocalización en núcleos de mayor umbral funcional. La referencia ya no deberá ser la socorrida densidad municipal, sino, junto con otros indicadores más vinculados a la calidad de vida y las expectativas de la población, la densidad en el territorio rural (sin límites administrativos precisos pero con una cierta unidad funcional), cuyo umbral demográfico crítico será variable en función de las características geográficas de cada territorio (mayor o menor accesibilidad interna y externa), del tipo de actividades (por ejemplo, más o menos exigentes de mano de obra o que impliquen un uso más o menos intensivo del territorio, o las nuevas actividades que puedan desarrollarse y consolidarse, etc.). Es decir, que deberán diseñarse medidas diferenciadas, o aplicarse de forma diferenciada, atendiendo a la también diversa realidad de los territorios rurales.

En este contexto, habrá seguramente que superar algunos mitos, como destacaba Moyano (2020), como es la excesiva confianza en las infraestructuras y equipamientos como factor clave contra la despoblación (bajo el supuesto de que estas atraen actividad económica —y, en con secuencia, contribuirán a retener a la población—, algo que desde prácticamente A. Hirschman está

muy superado, pero que la clase política se sigue empeñando en sacralizar). Algo similar ocurre con la creación de empleo como remedio contra la despoblación (es bien sabido que muchos de los empleos que se crean en las zonas rurales se ocupan o ejercen por población que se desplaza desde núcleos no rurales o de mayor rango funcional). Otro aspecto se refiere a la educación superior, dado que, como también es conocido, buena parte de los jóvenes que se forman fuera, ya no regresan a sus lugares de origen. Por último, la capacidad real de atraer población externa es un fenómeno de muy limitada envergadura, tanto si hablamos de población urbana (incluso parece ser que lo es en el nuevo contexto post-Covid-19, en contra de las voces que de manera infundada hablan del "regreso al campo" como consecuencia de la pandemia), como de población inmigrante (fenómeno igualmente limitado a casos concretos).

En conclusión, en España estamos ante un bienintencionado despliegue en el sistema de gobernanza y en los instrumentos de intervención, y ciertamente todos los esfuerzos para frenar el declive demográfico y socioeconómico de la España rural interior serán pocos. Las tendencias en las variables demográficas, también en la escala nacional, junto a un sistema de poblamiento poco ajustado al siglo XXI, son condicionantes críticos que derivan, en el medio y largo plazo, en un margen de maniobra estrecho en las políticas públicas. Por ello, lo poco o mucho que se pueda conseguir en los próximos años y decenios va a depender de acertar ahora con los necesarios liderazgos al frente de esas políticas públicas, de diseñar e implementar sistemas de gobernanza

e instrumentos eficaces y potentes, de movilizar capacidades, de mantener la también necesaria perspectiva de medio y largo plazo y, en definitiva, de ser capaces de concitar compromisos firmes por parte de todos los actores, públicos, sociales y privados, locales y regionales-nacionales. La población rural, y la sociedad en general, es lo que espera de sus responsables y políticas públicas, porque ahora sí, para una gran parte de la España rural interior, estamos ante la última oportunidad.

Albalat dels Tarongers (Valencia), agosto de 2021.

REFERENCIAS

Andrés, S. (2021): *La España en la que nunca pasa nada. Periferias, territorios intermedios y ciudades medianas y pequeñas*. Akal.

Asociación Española de Geografía –AGE- (2018): Abordar el reto demográfico, hacer frente a la despoblación. Manifiesto. 5 pp. https://go.uv.es/P21wcxW (Fecha de consulta: diciembre 2020).

Asociación Española de Geografía –AGE- (2020): Despoblación y marginación territorial. En https://go.uv.es/Kzqy83B (Fecha de consulta: marzo 2021).

Bandrés, E., Azón, V. (2021): *La despoblación de la España interior*. Ed. Funcas. https://go.uv.es/ALeN3JU (Fecha de consulta: marzo 2021).

Bock, B. (2015): Rural Marginalization and the Role of Social Innovation: A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Re-

connection. *Sociologia Ruralis*, 56(4): 552-573. En https://go.uv.es/N6vBZZB

Brunori, G., Viaggi, D., Miller, D. and Crehan, P. (2020): Long-Term Vision for Rural Areas. Contribution from 20 science-society-policy platforms. SHERPA Discussion Paper. En https://go.uv.es/KDBu1sP (Fecha de consulta: enero 2021).

Camarero, L. (coord.) (2009): *La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Colección Estudios Sociales, 27. Fundación La Caixa. https://go.uv.es/2ONPZ7a

Camarero, L. y Oliva, J. (2019): *Thinking in rural gap: mobility and social inequalities*. Palgrave Communications, 5: 95, 8 pp. En https://go.uv.es/8Nvczld

Collantes, F. y Pinilla, V. (2019): *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Sociedad Española de Historia Agraria. Prensas de la Universidad de Zaragoza. (Traducción del original Peaceful Surrender: *The Depopulation of rural Spain in The Twentieth Century*, Cambridge Scholars Publishing, 2011).

Comisión Europea (2020): Efectos del cambio demográfico. *COM (2020) 241 final (17-06-2020)*. https://go.uv.es/UfsPo0A

Comisión Europea (2021): *Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040*. COM (2021) 345 final (30-06-2021). https://go.uv.es/FCCH993

Comité Económico y Social Europeo (2020): Dictamen "Retos demográficos en la UE a la luz de las desigualdades económicas y de

desarrollo". *Diario Oficial de la Unión Europea (C 232/1)*. En https://go.uv.es/kPcm0yq

Committee of the Regions (2016): *The impact of demographic change on European regions*. Report. https://go.uv.es/FUgh9Ui

Comité Europeo de las Regiones (2017): Dictamen "La respuesta de la UE al reto demográfico". *Diario Oficial de la Unión Europea (C 017/08)*. https://go.uv.es/yZ7T0aJ

Comité Europeo de las Regiones (2020): Dictamen "Cambio demográfico: propuestas para cuantificar y afrontar los efectos negativos en las regiones de la UE". *Diario Oficial de la Unión Europea (C 440/07)*. https://go.uv.es/3ImfLDS

Corselli-Fordblad, L., Strandell, H. (Eds.) (2020). *Ageing Europe. Looking at the lives of older people in the EU*. EUROSTAT 2020 Edition, 184 p. https://go.uv.es/50aKgJ0

Delgado, C. (2019): Depopulation Processes in European Rural Areas: A Case Study of Cantabria (Spain). *European Countryside*, 11(3): 341-369. https://go.uv.es/OfbfmX9

Delgado, J.M. (2018): Más allá del tópico de la España vacía: una geografía de la despoblación. En A. Blanco et al. (Eds.): *Informe España 2018*, pp. 232-295. Universidad de Comillas, Madrid. En https://go.uv.es/91EgPFw (Fecha de consulta: noviembre 2020).

Diario Oficial de la Unión Europea (2021a): *Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión* (30-06-2021). https://go.uv.es/Nde0azz

Diario Oficial de la Unión Europea (2021b): *Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se es-*

tablecen las disposiciones comunes relativas a diversos fondos (30-06-2021). https://go.uv.es/ffyC8Et

Esparcia, J. (2018): "Prohibido Teorizar": del diagnóstico a la acción en la lucha contra el despoblamiento en el medio rural. *Primer Foro Nacional de Despoblación*. Red Rural Nacional, Madrid (24-10-2018). https://go.uv.es/n3JfRBB

Esparcia, J. y Abbasi, F. (2020): Territorial Governance and Rural Development: Challenge or Reality?. Cejudo, E. y Navarro, F. (Eds.): *Neoendogenous Development in European Rural Areas. Results and Lessons*. Springer Geography, pp. 33-62.

Esparcia, J., Escribano, J., Serrano, J. (2015): From Development to Power Relations and Territorial Governance: Increasing the Leadership Role of LEADER Local Action Groups in Spain. *Journal of Rural Studies* 42: 29-42. https://go.uv.es/c7RB2uB

Esparcia, J., Martínez Pucle, A., Querol, V. (2020): Reflexiones en torno al medio rural y la despoblación: la necesidad de superar la vieja política y avanzar hacia un enfoque transversal y una verdadera gobernanza multinivel. *Revista de Treball, Economia i Societat* (Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana), 98: 1-7. https://go.uv.es/BjlxbZ6 (Fecha de consulta: noviembre 2020).

Esparcia, J., y Mesa, R. (2021): *LEADER en España. Cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora*. Universitat de València, Estudios y Documentos & Red Rural Nacional, 32.

ESPON (2013): *European Development Opportunities for Rural Areas* (EDORA). https://go.uv.es/trC6kTD

ESPON (2017): *Shrinking rural regions in Europe. Towards Smart and innovative approaches to regional development challenges in de-*

populating rural regions. ESPON Policy Brief. (Fecha de consulta: noviembre 2020). https://go.uv.es/Xjj2h2t

ESPON (2018): *Luchando contra la despoblación rural en el sur de Europa*. (Fecha de consulta: noviembre 2020). En https://go.uv.es/A8zfHNv

ESPON (2020): *European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance* - ESCAPE. En https://www.espon.eu/escape

European Commission (2011): *Territorial Agenda of the European Union. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. (Fecha de consulta: noviembre de 2020). En https://go.uv.es/9A1osYk

European Commission (2014): *Community-led local development. Cohesion policy 2014-2020*. (Fecha de consulta: noviembre de 2020). https://go.uv.es/q717zLf

European Commission (2021): *Territorial Agenda 2030. A future for all places*. Informal meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion. https://territorialagenda.eu/ (Fecha de consulta: julio 2021).

European Network for Rural Development (2021): *LEADER / CLLD*. https://go.uv.es/0LBrMR8 (Fecha de consulta: noviembre de 2020).

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2018): *Diagnóstico Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico. Eje Despoblación*. https://go.uv.es/DoPthT9 (Fecha de consulta: noviembre 2020).

Morales, G. y Méndez, B. (2017): La despoblación en el medio rural. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 36: 4-13. En https://go.uv.es/wyuGs9Q

Moyano, E. (2020): Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural en España. *Panorama Social*, 31: 33-45. En https://go.uv.es/Z7EqS0g

Muñoz, P. y Kimmitt, J. (2019): Rural Entrepreneurship in place: an integrated framework. *Entrepreneurship & Regional Development*. 31 (9-10): 842-873. https://go.uv.es/uHCpz0H

OECD (2006): *The New Rural Paradigm. Policies and Governance*. https://go.uv.es/BMxivL2

OECD (2012): *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*. https://go.uv.es/wTG7I0t (Fecha de consulta: diciembre 2020).

OECD (2016): Rural Policy 3.0. in *OECD Regional Outlook 2016. Productive Regions for Inclusive Societies*. Chapter 4: 179-222. OECD Publishing, Paris. https://go.uv.es/6CdGI2b (Fecha de consulta: diciembre 2020).

OECD (2018): *Rural 3.0. A Framework for Rural Development. Policy Note*. https://go.uv.es/MFiMZr5 (Fecha de consulta: diciembre 2020).

OECD (2019): *Rural 3.0. People-Centred Rural Policy. Highlights*. https://go.uv.es/OGXu95t (Fecha de consulta, diciembre 2020).

OECD (2020): *Rural Well-being: Geography of Opportunities*. OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris. https://go.uv.es/kLkB2aw (Fecha de consulta: marzo de 2021).

Oto-Peralías, D. (2017). The Medieval Frontier Origins of a Country's Economic Geography: The Case of Spain. *European Regional Science Association (*ERSA*)*. 45 p. https://go.uv.es/n2bAr9A (Fecha de consulta: diciembre 2020).

Oto-Peralías, D. (2020). Frontiers, Warfare and Economic Geography: the case of Spain. *Journal of Development Economics*, 146, pp. 1-19. https://go.uv.es/v727FYJ

Parlamento Europeo (2015): *Evaluación general del Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012)*. https://go.uv.es/mNrt1ic

Parlamento Europeo (2021a): *El segundo pilar de la PAC: la política de desarrollo rural*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. https://go.uv.es/C8kxt27 (Fecha de consulta: febrero de 2021).

Parlamento Europeo (2021b): Informe sobre la *Inversión de las tendencias demográficas en las regiones de la Unión mediante los instrumentos de la política de cohesión*. Documento de Sesión del Parlamento Europeo (25-03-2021). https://go.uv.es/sV5TydG

Pinilla, V. y Sáez, L.A. (2017): La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras. Informes CEDDAR. 24 p. https://go.uv.es/d0hdQrX (Fecha de consulta: diciembre 2020).

Presidencia de las Cortes de Aragón (2017). Informe especial sobre la despoblación en Aragón, 2000-2016: tendencias, datos y reflexiones para el diseño de políticas. Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, núm. 192, 25-10-2017. https://go.uv.es/D5GIY3m

Recaño, J. (2017): *La sostenibilidad demográfica de la España vacía*. Perspectivas Demogràfiques, núm. 7. Centre d'Estudis Demogàfics.

Red Española de Desarrollo Rural (2018): *RedPoblaR. Analizando el medio rural en clave positiva*. Madrid, REDR. En https://go.uv.es/5HNHJc6

Red Rural Nacional (2011): *LEADER en España (1991-2011). Una*

contribución activa al desarrollo rural. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. https://go.uv.es/rrurQP0 (Fecha de consulta: octubre de 2020).

Sánchez Aguilera, D. (2020): *De la academia a los mass media. Retos Demográficos en la España Actual*. 19 p. UGI (Comunicación personal).

VV AA (2019a): *Documento España Vaciada*. En https://go.uv.es/5ml46Kk (Fecha de consulta: diciembre 2020).

VV AA (2019b): *Manifiesto de la Revuelta de la España Vaciada*. https://go.uv.es/u0hf5Wx (Fecha de consulta: diciembre 2020).

Proyectos de investigación H2020

DESIRA (2021): *Digitalisation: Economic and Social Impacts in Rural Areas*. H2020 Research Project. https://desira2020.eu/

EUSALP (2021): *EU Strategy for the Alpine Region*. En https://www.alpine-region.eu/

POLIRURAL (2021): *Future Oriented Collaborative Policy Development for Rural Areas and People*. H2020 Research Project. En https://polirural.eu/

ROBUST (2021): *Rural-Urban Outlooks: Unlocking Synergies*. En https://rural-urban.eu/

SHERPA (2021): *Sustainable Hub to Engage into Rural Policies with Actors. En https://rural-interfaces.eu/*

SIMRA (2021): *Social Innovation in Marginalised Rural Areas*. http://www.simra-h2020.eu/

SMARTA (2021): *Smart Rural Transport Areas*. https://ruralshared-mobility.eu/about/

Fuentes web, medios de comunicación y trabajos literarios

Campo Vidal, M. (2020): *La España despoblada. Crónicas de emigración, abandono y esperanza*. Madrid, Ed. Sagesse.

Cerdà, F. (2017): *Los últimos. Voces de la Laponia española*. Ed. Pepitas de Calabaza.

Del Molino, S. (2016): *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Ed. Turner.

El Diario.es (28-12-2017): "100.000 euros de sueldo para un cargo con una tarea fantasma: La Comisionada para el Reto Demográfico". (Fecha de consulta: julio 2021). https://go.uv.es/hgH24yf

El Diario Rural (2020): Estas son las (dramáticas) cifras de la despoblación en España. https://go.uv.es/GBXF1Q5 (Fecha de consulta: marzo 2021).

El Diario.es (29-11-2020): "Teruel Existe abre una senda: nacen media docena de partidos territoriales desde que llegó al Congreso". https://go.uv.es/Tvi9L6F (Fecha de consulta: julio 2021).

El Norte de Castilla (10-05-2008): "Zapatero garantiza que la despoblación primará para repartir el dinero autonómico". En https://go.uv.es/Uj69w8T (Fecha de consulta: diciembre 2020).

El Norte de Castilla (2021). Entrevista a J.C. Guerra: "Una cosa es despoblación y otra, abandono. Vincular ambas es un error". El Norte de Castilla, 22-05-2021. https://go.uv.es/xrm2STX (Fecha de consulta: julio 2021).

El País (0-12-2020): "Una década no será suficiente para combatir la despoblación". https://go.uv.es/qka5J51 (Fecha de consulta: enero 2021).

El País (10-12-2020): "La UE prioriza la despoblación en los fon-

dos FEDER con una definición de la que se beneficiará España". https://go.uv.es/09wfPyk (Fecha de consulta: enero 2020).

El País (12-02-2019): "España afronta la segunda oleada de la despoblación". https://go.uv.es/PNTWb3n (Fecha de consulta: enero 2020).

España Despoblada. (Fecha de consulta: enero 2020).En https://go.uv.es/78272WE

Esparcia, J. (2019a): La despoblación: reto demográfico y reto nacional. *El diario rural.* https://go.uv.es/FFZU4x3 (Fecha de consulta: marzo 2021).

Esparcia, J. (2019b): la inmigración: soluciones locales frente a la despoblación. *El diario rural.* https://go.uv.es/G3J0k9j (Fecha de consulta: marzo 2021).

Esparcia, J. (2019c): *Ruralidad y despoblación: entre el riesgo y la oportunidad*. Jornada sobre El Desafío Demográfico en Andalucía: Escenarios presentes y futuros. Centro de Estudios Andaluces 25 de noviembre de 2019. https://go.uv.es/HuAGdm1 (Fecha de consulta: julio 2021).

Esparcia, J. (2020a) (Dir.): *Las políticas contra la despoblación, a debate: ¿Qué y Cómo?*. Seminario Internacional organizado por Cátedra Avant Antidespoblament y Cátedra Prospect 2030. Universitat de València, 29-30 de Octubre. En: https://go.uv.es/wDrnWF4

Esparcia, J. (2020b): El despoblamiento rural: un problema territorial con raíces históricas. *El diario rural.* https://go.uv.es/S2xuCFW (Fecha de consulta: marzo 2021).

Gómez Mendoza, J. (2019): Por favor, no la llaman España vacía. El

País, 11-10-2019. https://go.uv.es/2igA2tJ

La Sexta (2017): "Tierra de nadie. Salvados". En https://go.uv.es/wbw5nDu (Fecha de consulta: enero 2020).

La Sexta (2019): "El país de la repoblación". https://go.uv.es/5cJJ4zK (Fecha de consulta: enero 2020).

Llamazares, J. (1988): *La lluvia amarilla*. Seix Barral.

Moyano, E. (2020): La España rural se moviliza de nuevo. *El diario rural*. https://go.uv.es/7yNUVLs (Fecha de consulta: marzo 2021)

RTVE (varios años): Un país en la mochila. José Antonio Labordeta. https://go.uv.es/mS8AEz6 (Fecha de consulta: enero 2020).

The Guardian (22-04-2019): "'Empty Spain': country grapples with towns fading from the map". https://go.uv.es/Crv0uO1 (Fecha de consulta: enero 2020)

IV

Estrategias y funciones de los espacios rurales: de territorios en crisis a territorios resilientes

María-José Prados Velasco

Universidad de Sevilla

mjprados@us.es

El lema de la edición 20 en este año 2020 de ColoRural invita a una reflexión abierta en torno al reto de la despoblación rural y sus consecuencias, con objeto de recoger propuestas recientes de investigación científica relativas a los espacios rurales. El planteamiento del Comité Organizador para el cuarto eje lleva como lema *Estrategias y Funciones de los Espacios Rurales: de Territorios en Crisis a Territorios Resilientes.* Este enunciado apunta una triada de términos clave *"crisis - multifuncionalidad - resiliencia"* en una lectura plenamente contemporánea de estos territorios. En síntesis, esta tríada de términos expresa cómo la diversidad de funciones de los espacios rurales les confiere capacidad de resistencia ante una situación de crisis estructural. La sucesión de crisis cíclicas provocada por la supeditación de las actividades primarias a factores exógenos y que continuaría con el éxodo rural, postergó a los territorios rurales al patio trasero de la política y la economía nacionales. Ello ha dado lugar a que durante décadas se haya hablado de una relación de dependencia respecto a las áreas urbanas, de desequilibrios y rupturas provocadas por la

Figura 1. Relaciones causales en la evolución reciente de los territorios rurales

CAUSA	CONSECUENCIA
Crisis	-Dependencia
Multifuncionalidad	-Multifuncionalidad agrícola
Resiliencia	-Reutilizar -Reciclar -Readaptar -Reinventar

Fuente: Elaboración propia.

inacción política, la pérdida de valor económico y la ausencia de contestación social.

En unos primeros momentos, la suma de inercias negativas obligó a un cambio de rumbo de la mano de una fuerte intervención pública en el sector primario, fundamentalmente en el sector agrario, con resultados desiguales y generadores a su vez de nuevos desequilibrios. Más adelante y ante la pérdida de centralidad de la agricultura comercial como motor económico exclusivo de los territorios rurales, los esfuerzos se dirigieron hacia la formulación de una política rural. Las sucesivas regulaciones políticas en los dos frentes, agrario y rural, harán emerger paulatinamente un conjunto de capitales que contribuyen al reconocimiento y puesta en valor de las propias capacidades de estos territorios. La suma de acciones singulares a escala local pone en valor el capital social, natural y cultural, demostrando la capacidad de resiliencia de los territorios rurales y despertando lo que puede calificarse como "sororidad rural". Aunque los desequilibrios van a continuar existiendo, los recursos y valores rurales comienzan a restablecer vínculos pre-existentes, lo que conlleva un cambio de percepción. Los territorios rurales comienzan a ser contemplados bajo unos esquemas morfológicos y funcionales nuevos, despertando el apetito de la población que habita en las ciudades y que desea un cambio en sus modos de vida, trabajo y ocio. Es indudable que la crisis COVID ha venido a situarlos, aún más, en el punto de mira.

En las páginas siguientes se exponen diferentes aproximaciones al modo en el que los territorios rurales muestran su capacidad de resiliencia. El texto se organiza del siguiente modo. En primer lugar

se establecen las premisas de partida y conceptos clave que describen y analizan el estado de la cuestión propuesto por el Comité Organizador para este Eje 4. La segunda parte refuerza la componente aplicada actual de las comunicaciones presentadas al Eje 4 desde una perspectiva doble: i) la de las estrategias con las que hacer frente a la crisis y ii) la del análisis territorial a partir de los estudios de caso. La tercera parte ofrece claves para reforzar la capacidad de resiliencia y sororidad rurales, identificando los temas pendientes en la agenda para alcanzar un nuevo Pacto Rural. El texto concluye con la propuesta de una nueva conceptualización de los territorios rurales.

1. MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual se organiza en una serie de términos clave que condensan la hoja de ruta con la que hacer frente a la crisis de los territorios rurales. Además de los ya mencionados *multifuncionalidad – crisis – resiliencia*, se incluyen otros como *cambio estructural, desarrollo rural y resurgimiento rural.* Aunque es conocido el amplio tratamiento del trasfondo teórico de estos conceptos, se establecen aquí relaciones causales entre ellos para aplicarlos al momento COVID. La catarsis provocada por la concatenación de circunstancias ligadas a la pandemia, el estado de alarma, el confinamiento, las cuarentenas y los auto-confinamientos… ha trastocado radicalmente el contexto de aplicación de estos conceptos, provocando un giro en la imagen de los territorios rurales. Esta imagen se ejemplifica a partir de una publicación reciente de nuestros compañeros de Geografía Urbana en Instagram, que ilustra de

Figura 2. La pandemia y sus efectos sobre la contraurbanización

Fuente: *ggeourbana*

forma humorística este cambio de rumbo. De cerrar el año 2019 con noticias relativas a la *España vaciada* y la demanda de actuaciones de las administraciones públicas de un lado y los problemas inherentes a la Reforma de la PAC de otro, hemos pasado desde la primavera de 2020 a contemplar a las áreas rurales como lugares seguros frente al virus y a los agricultores como héroes que han combatido la adversidad para garantizar el abastecimiento de alimentos. Esta pareja de miradas no enmascara sin embargo la existencia de dificultades debido a la persistencia de barreras importantes en los territorios rurales y, sobre todo, a los desequilibrios internos provocados por su carácter heterogéneo. De ahí que hechos tales como la precariedad de los servicios sanitarios, una accesibilidad física deficiente y la conectividad limitada por la escasa inversión en infraestructura de telecomunicaciones, son ahora más visibles con el aumento de la demanda provocado por "la contra-urbanización pandémica".

El concepto de multifuncionalidad alude a la capacidad de diversificación económica de los espacios rurales a partir de sus propios recursos. La multifuncionalidad es un atributo clásico en las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea como una vía válida para la recuperación y el bienestar económico y social de la población. Sus primeras formulaciones arrancan en las reuniones colaterales a la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro (1992), donde se establecen vínculos sólidos entre el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente como funciones que deben cumplirse en estos espacios. Más adelante la Agenda 2000 hará referencia a un nuevo modelo de agricultura "multifuncional, sostenible y competitiva" integrada en el territorio gracias a la utilización de los recursos locales y a su capacidad de dar respuesta a las demandas sociales (Comisión Europea, 2000; Renting *et al.*, 2003). En unos primeros momentos la multifuncionalidad se atribuye a la agricultura, y así la agricultura multifuncional engloba la diversificación de las actividades agrícolas y su capacidad de proveer servicios a la sociedad más allá de la mera producción de alimentos. La multifuncionalidad rural por su parte se ha visto impulsada por activistas del emprendimiento rural que han abierto camino a la reactivación económica, social y demográfica de estos espacios. En los territorios de la despoblación puede resultar más fácil hacerse notar con propuestas innovadoras basadas en el conocimiento y los recursos locales con las que hacer frente a situaciones de crisis, de ahí que el eco de sus logros consiga un mayor alcance provocando nuevas miradas hacia lo rural y su capacidad de resistencia. Unas fórmulas de explotación sostenibles, ritmos pausados, valores

Figura 3. Hacia el Renacimiento Rural

Fuente: Elaboración propia.

estéticos y matriarcados que han abierto paso al empoderamiento femenino son, entre otros, basamentos coherentes de apoyo a la multifuncionalidad rural.

La contraposición de los conceptos de crisis y resiliencia se explica porque la crisis puede ser superada a partir de la capacidad de readaptación de los territorios rurales. La resiliencia rural puede definirse como la capacidad que presentan los territorios rurales para adaptarse a las nuevas demandas que le plantean las sociedades urbanas a partir de la activación de los recursos preexistentes. Las estrategias descansan, como cabe esperar, en la diversidad de funciones. Estas se concretan en a) las actividades agrícolas entendidas en sentido amplio – por ejemplo, el *Farm to Folk* del *European Green Deal*- (Comisión Europea, 2019); b) las actividades artesanales como producto comercial y recuperación patrimonial a un tiempo; c) el desarrollo residencial inherente al retorno al campo; y d), la preservación de los paisajes y del medio natural que tanto refuerzan al sector servicios como apoyan la importancia ambiental estratégica de los territorios rurales. Esta diversidad de funciones productiva, patrimonial, residencial y de naturaleza, junto con sus sinergias

y contrafuerzas, ha venido acompañada de la deslocalización de la producción de bienes y servicios en las áreas urbanas. Y también de la deslocalización residencial que es en realidad la esencia del proceso de contraurbanización, y también del de la naturbanización (Berry, 1976; Champion, 1989; Prados, 2009). La resiliencia rural frente a la "crisis del campo" ha cobrado especial fuerza debido a la pandemia del COVID y el estado de alarma. Los agricultores y la transformación agroindustrial han salido reforzados bajo su consideración de actividades de interés esencial en esta crisis sanitaria. Los pueblos han hecho patente su capacidad de acogida y la actitud de compartir sus exiguos servicios sanitarios, siendo contemplados como lugares limpios, seguros y solidarios.

Tal vez por la historia reciente, tal vez por subrayar una lectura en positivo de la capacidad de resiliencia, el propio marco teórico del Coloquio introduce además el concepto de renacimiento rural. El *rural renaissance* como concepto de la Norteamérica rural de los años 1970 y 1980, se caracteriza por la reaparición del interés y la formulación de políticas relacionadas con los pueblos pequeños y las comunidades rurales en general (Serow, 1980). La crisis de las economías rurales, principalmente de la agroindustria, derivaría en pérdidas y redistribución de la población en determinados territorios rurales, al tiempo que otros territorios se revitalizaban como consecuencia de la contraurbanización. Más que tratar el vaciamiento poblacional de unos espacios rurales caracterizados por bajas densidades, el *rural renaissance* de los Estados Unidos se centra en los factores tractores de redistribución de la población hacia las áreas rurales. Estos factores serán los modelos de deslocalización de las actividades económi-

cas y el cambio en las preferencias residenciales de las poblaciones urbanas que, unidos, darán lugar a una diferenciación en aquellas áreas rurales que atraen población frente a las que no lo consiguen (Frey, 1987; Kayser, 1990).

En el caso de Europa los espacios rurales como objeto de estudio y acción política incorporan los conceptos de cambio rural o estructural (del *rural change* al *rural restructuring)* y, sobre todo, el desarrollo rural o *rural development*. El concepto de *rural restructuring* abunda en la situación de crisis estructural de los territorios rurales propiciada por la no inserción en el modelo desigual de expansión capitalista globalizado (Marsden et alt., 1990; Ilbery, 1998). La forma en la que los gobiernos nacionales o regionales actúan para corregir los desequilibrios generados, reproduciéndolos o atenuándolos, y cómo la política agrícola es capaz de provocar cambios en las áreas rurales contribuiría al *rural restructuring*. El concepto de desarrollo rural por su parte condensa una interpretación dinámica y adaptativa de la apuesta política en favor de los territorios rurales. Una apuesta dirigida a la corrección de los desequilibrios soco-económicos de las áreas rurales respecto de las actividades agrarias en particular y de las sociedades urbanas en general. Una apuesta que se ha visto alimentada a su vez, por las aportaciones interdisciplinares de la comunidad científica de ruralistas que ha trascendido en forma de manifiesto y documentos de apoyo a la Comisión. Y una apuesta que incorpora los conceptos de multifuncionalidad, desarrollo sostenible, cambio rural y el renacer de estos espacios a partir de diversos modelos de intervención y de resiliencia.

La Declaración de Cork (1996), pese a su escasa influencia en la evolución normativa y estratégica inicial del Segundo Pilar de la PAC, es sin duda el mejor precedente de la Política Integrada de Desarrollo Rural. Su impacto mediático continúa hoy, hasta el punto de dar lugar a un nuevo documento en 2016, la Declaración de Cork 2.0 amparada por el Comité Económico y Social Europeo (2017). Ambos documentos marcan los inicios y el momento actual de los modelos de Desarrollo Rural que han evolucionado de su carácter exógeno y endógeno hacia el modelo de desarrollo rural neo-endógeno o desarrollo rural en red (Lowe et alt., 2019). Se trata de un proceso de reajuste y adaptación a medida que las políticas de desarrollo rural han ido asumiendo progresivamente la heterogeneidad y también, pero no menos importante, el carácter central de unos territorios rurales frente al resto. Aunque en un primer momento la política de desarrollo rural adopta patrones de actuación unidireccionales y fuertemente jerarquizados que no hacen sino trasladar las lógicas de las demandas urbanas sobre los territorios rurales, su fracaso evidencia que es preciso intervenir incorporando también las necesidades de dichos territorios rurales y las demandas de sus habitantes (Lowe, Murdoch & Ward, 1995; Schmied D., 2005). El antiguo debate entre crecimiento económico y desarrollo se hace patente en el hecho cierto de que la inversión pública no provoca cambios más allá de sus propias actuaciones. Por ejemplificarlo de forma explícita, las dotaciones en infraestructuras nuevas o en equipamientos carentes de base social no tienen justificación económica, no consiguen ejercer de tractores sociales y suelen provocar impactos ambientales. Si están dirigidas a una demanda estacional o usos puntuales de la

población urbana generan además cierta frustración entre los residentes rurales, que ven desatendidas sus solicitudes al tiempo que se les hará responsables de la escasa optimización de esas inversiones públicas. En un segundo momento el desarrollo rural pasa a apoyarse en la necesidad de contar con los recursos humanos y materiales allí donde se encuentren (van der Ploeg J. D. & Long A., 1994; Gkartzios & Lowe, 2019). Ello supone un giro de 180 grados en favor de un desarrollo rural desde la base, que tiene por objeto el bienestar de la población rural apoyada en la gestión y puesta en valor de sus propios recursos. Este modelo de desarrollo rural endógeno asume la heterogeneidad y la participación como activos del cambio rural. Corresponde a las comunidades rurales identificar y poner en valor aquellos elementos que, al estar desposeídos de su función original, debe dotárseles de nuevos significados. El desarrollo rural pasa a ser un proyecto compartido y dirigido desde y para quienes residen en los territorios rurales al poner el foco en sus propias dinámicas.

En una última etapa que cabe situar en los momentos anteriores a la pandemia, se asiste a un nuevo modelo. El desarrollo rural en sus inicios puso en evidencia la amenaza de una mayor dependencia si no estaba apoyado en la legitimación de los recursos, experiencias y conocimientos de los propios territorios. En el proceso, los territorios rurales han demostrado ser autosuficientes y pueden desarrollarse con independencia de fuerzas externas (Guinjoan E., 2016). La condición de espacios multifuncionales —en producción, como residencia, por su valor natural— ha dado lugar al reconocimiento de la diversidad y la heterogeneidad basada en la pureza y el valor de lo auténtico (Lowe et alt., 2019). A partir de ese momento, el desarrollo

rural se basa en una combinación de factores no exportables como productos porque están ligados al territorio, tienen que ser consumidos *in situ*. Pero además, y no menos importante, la evolución de la intervención política en desarrollo rural hace posible que los actores locales demanden y actúen en el marco de nuevas formas de gobernanza *in situ* (Casellas et alt, 2013). De manera que se instrumentaliza un conjunto de herramientas tales como la Política Agraria Común; los servicios que los territorios rurales tienen capacidad de proveer; la intervención descentralizada del foco de la Unión Europea y de los Estados nacionales; la innovación y las buenas prácticas; y nuevas formas de gobernanza; se pone sobre la mesa una nueva fórmula de desarrollo rural informal, no dirigido y diverso que viene a sostener el valor de lo auténtico (Esparcia J., 2014; Lowe et alt., 2019).

Figura 4. Modelos de Desarrollo Rural. Una evolución

MODELOS	EXÓGENO	ENDÓGENO	NEO-ENDÓGENO
CLAVES	Economías de escala y de concentración	Explotación de recursos locales atendiendo al Desarrollo Sostenible	Localización física y accesibilidad virtual como potenciales
DINÁMICAS	Polos de Crecimiento Urbano	Emprendimiento, iniciativas locales	Redes locales-globales Gobernanza participativa
FUNCIONES	Producción Primaria para las áreas urbanas	Prestación de Servicios	Productos re-emergentes
PROBLEMAS	Productividad Baja y carácter periférico	Funciones restringidas a la capacitación de la población local	Nuevos desequilibrios Nuevas dependencias
PROPUESTAS	Modernizar el sector, movilidad de la mano de obra	Desarrollar capacidades, atracción de nuevos actores	Adaptabilidad, Resiliencia
INVESTIGACIÓN	Geografía Agraria	Geografía Rural	Trans-disciplinar
MÉTODO	Fuentes secundarias	Cualitativa	Vernáculo

Fuente: Adaptado de Lowe et alt., 2019: p. 31

La importancia del momento actual en el desarrollo rural descansa en reconocer la heterogeneidad y pluralidad de estos territorios, de ahí que los retos a los que se enfrentan no sean equivalentes en todos los casos. Dichos retos están relacionados con el reposicionamiento de los espacios rurales en Europa. En el pasado se afirmaba que existían relaciones de dependencia y supeditación sociodemográfica y económica y que, debido a ello, los cambios en las áreas rurales venían provocados por las necesidades o expectativas de las sociedades urbanas. En el momento presente los territorios urbanos y rurales evolucionan en paralelo porque los primeros cumplen funciones esenciales para los modos de vida de la población que vive concentrada en las ciudades. Los límites entre ambos territorios son cada vez más difusos en el plano morfológico y funcional, por lo que resulta complicado diferenciar a quiénes residen en la ciudad de quiénes lo hacen en el campo. Sin que se pretenda negar aquí el proceso de despoblación, la baja densidad o el predominio de las actividades económicas extensivas en las áreas rurales como temas pendientes en la agenda, es necesario reconocer que factores como el envejecimiento demográfico y las crisis recurrentes de una economía globalizada tienen carácter transversal. La Unión Europea ya no conoce territorios plenamente independientes de la influencia urbana porque dicha influencia se deja sentir en el plano social, económico y político con diferente intensidad. La escala y la permeabilidad del sistema territorial europeo ha permitido reorganizar las relaciones entre territorios urbanos y rurales. Pero también porque la demanda social ha comenzado a redirigirse hacia entornos con bajos niveles

de urbanización, la presencia de elementos naturales y paisajes de calidad. El resultado está dando lugar al reforzamiento de los territorios rurales en cuanto a la capacidad para fijar población, atraer nuevos pobladores e incluso, arrastrar determinadas actividades económicas de la mano del teletrabajo. Desde esta perspectiva se puede afirmar que las sociedades rurales son protagonistas de su resurgimiento, y que este se apoya sobre los mismos pilares que estaban provocando su erosión.

¿Puede decirse que nos encontramos ante un nuevo renacimiento rural? O, por el contrario, ¿nos encontramos ante el "sálvese quién pueda"? Resulta evidente que los territorios rurales están demostrando capacidad sobrada para responder a las demandas urbanas en la crisis reciente del COVID. Producto de su resistencia como principal fortaleza, han logrado generar verdaderas opciones de cambio de una situación de crisis que parecía —y continúa pareciendo a muchos— estructural e irreversible. Los interrogantes del marco teórico apuntan en esa dirección: "¿Hasta cuándo puede durar la tendencia negativa y de depresión de los espacios rurales? ¿Qué estrategias se pueden plantear para enderezar su rumbo declinante? ¿Qué experiencias se pueden aportar para ver los efectos positivos de las políticas y los planes rurales?". Las comunicaciones de este bloque temático ofrecen un elenco variado de respuestas a estos interrogantes. Apoyadas en estudios de caso y una amplitud de temas, coinciden en señalar las oportunidades que brindan los territorios rurales para residentes y nuevos pobladores y en qué medida logran mostrar su capacidad de resiliencia. Veamos cómo.

2. APROXIMACIONES ACTUALES SOBRE MULTIFUNCIONALIDAD RURAL EN TERRITORIOS RESILIENTES

Las diez comunicaciones presentadas al Eje 4 cubren regiones en España y Sudamérica para las que se investiga sobre las consecuencias de la despoblación, la evolución de los modelos de producción agrícola, las emprendedoras rurales, mujeres agricultoras y la salvaguarda del patrimonio. El proceso de despoblamiento rural se analiza en dos comunicaciones emplazadas en la Red Española de Reservas de la Biosfera (RERB) y en los viñedos castellano-leoneses. La dinámica demográfica negativa es una realidad generalizada en los espacios protegidos que puede ser corregida con actuaciones concretas desde la administraciones públicas. Es la propuesta que plantean Alicia Delgado y Susana Ramírez en su comunicación sobre las RERB y en la que conceden importancia a los dos ejes sobre los que pivota la política de desarrollo rural: las redes locales y el efecto demostrativo. Incluso allí donde la declaración de espacios protegidos va acompañada de incrementos poblacionales (Calvache et alt., 2016; Molinero y Alario, 2019) es necesario impulsar acciones que, a modo de buenas prácticas, consigan reactivar áreas especialmente sensibles. La ausencia de presión demográfica y económica ha permitido que determinadas áreas rurales se transmuten en espacios naturales protegidos, contribuyendo a preservar paisajes culturales de gran valor y a que los elementos del patrimonio territorial perduren, a modo de testigos de usos y aprovechamientos en declive. Es de justicia reconocer que la iniciativa pública ha jugado un importante papel en la declaración de espacios protegidos, pero es cierto también que debe

continuar impulsando iniciativas y peticiones locales largo tiempo desatendidas (OPAN 2009, 2019). Tal es así que antes de la crisis del COVID las entrevistas realizadas subrayan las limitaciones en la accesibilidad como principal demanda de quienes trabajan a distancia en un entorno de oportunidad y con una mejor calidad de vida. La dinámica demográfica negativa también puede ser revertida con la llegada de inmigrantes extranjeros, como demuestran Fernando Molinero y Milagros Alario en su comunicación sobre el caso de la inmigración a las explotaciones agrícolas de Castilla y León. La especialización vitivinícola de la Denominación de Origen Protegida Ribera del Duero es un factor tractor de mano de obra agrícola en busca de mejores condiciones laborales y salariales, en particular a raíz de la ampliación de la Unión Europea hacia países del este en 2007. Una vez asentados, estos trabajadores suponen un revulsivo para la oferta de empleo agrícola especializado y también para el rejuvenecimiento demográfico, a falta de conocer su comportamiento en relación con la fecundidad. El despoblamiento rural también se aborda desde la óptica del patrimonio olvidado en la región castellano-manchega por Ángel Ruiz, Manuel Serrano y Carmen Cañizares. Una vez más un nuevo caso de estudio, que trasciende a lo universal a través de su presencia en *El Quijote*, ilustra sobre el carácter ambivalente de las pérdidas demográficas: menos presión sobre los recursos, pervivencia de elementos materiales inalterados, desaparición de actores y riesgo de desaparición, a su vez, de los recursos patrimoniales. Los recursos del patrimonio agrario olvidado son los últimos testigos de cómo han contribuido a la construcción de los paisajes asociados, además del propio valor singular de unas construcciones o edifica-

ciones tradicionales. Los autores demandan un mayor compromiso de las administraciones en el inventario, catalogación y la formulación de planes estratégicos que deberán contar con la participación ciudadana. Y es que la identificación y puesta en valor por parte de la población es consustancial a su reconocimiento, paso previo para la declaración como BIC y para que puedan convertirse en un factor de reactivación de la economía rural. Es el caso de los logros en un paraje rural en la provincia de Buenos Aires, Argentina, desde donde Andrés Pinassi muestra las consecuencias de la puesta en valor de los recursos patrimoniales para la actividad turística y las relaciones con las administraciones públicas y la propia comunidad rural. La salvaguarda del patrimonio se presenta en este caso como una empresa particular no exenta de dificultades burocráticas y de las lecturas individuales de los proponentes. La acción social desde la base puede ser suficiente para la puesta en valor de elementos patrimoniales, incluso en ausencia del respaldo económico o político que demandan en la comunicación anterior referida a Castilla-La Mancha. El convencimiento social de la importancia de la puesta en valor del patrimonio rural de Nicolás Levalle y la suma de voluntades decididas a lograrlo han permitido alcanzar la meta con resultados patentes.

Otras aproximaciones a la capacidad de resiliencia y al resurgimiento rural se plantean desde la óptica de la producción agrícola, la agroindustria y el emprendimiento de las mujeres. A medio camino entre la recuperación patrimonial y paisajística y la activación de las explotaciones agrícolas, Raquel Salvador, Mónica Guillén, Rosa Gómez-Báguena y Mª Auxiliadora Casterad presentan un trabajo aplicado sobre el proyecto RegATeA. El envejecimiento y la

despoblación tienen consecuencias graves sobre el sostenimiento de las explotaciones agrícolas tradicionales, poniendo en crisis el territorio de la ribera turolense. En este caso las tecnologías de información geográfica son aplicadas a la identificación, reactivación productiva y motor de cohesión social. Las relaciones de las actividades agrícolas con el medio son consustanciales a la sostenibilidad del medio rural. El calentamiento global unido a los métodos de producción intensiva está propiciando una mayor conciencia social sobre lo paradójico de nuevas formas de producción agrícola desenraizada en este medio geográfico, a la vez que la agricultura tradicional se enfrenta a las consecuencias de la sobrexplotación de recursos. En otra comunicación presentada por José Antonio Sillero y José Damián Ruíz, el olivar de secano sirve de ejemplo en un estudio de caso en dos cuencas de la provincia de Málaga. La importancia del cultivo tradicional de olivar como hacedor de paisaje, el que su explotación en secano sea una práctica en riesgo de extinción y su capacidad de combatir el cambio climático como fijador natural de CO_2, son elementos a tener en cuenta en su condición de cultivo resiliente. Una condición que podrá verse transmutada en el caso de que el riesgo de stress hídrico le aboque a su transformación en regadío o incluso a su desaparición.

Dos comunicaciones abordan por su parte las relaciones entre producción agrícola y producción industrial. La implantación de la industria azucarera y su relación con los mercados de trabajo locales en la comparación entre Brasil y España es investigada en el trabajo de Paul Santos y Fernando Molinero. La dinámica de la agroindustria a lo largo de la segunda mitad del siglo XX impelió cambios en los

sistemas de cultivo provocando una intensificación y mecanización, con importantes efectos sobre la concentración de la producción y la expulsión de mano de obra agrícola. La consecuencia inmediata es una vez más la despoblación, pero también la degradación y la pérdida de elementos patrimoniales. La producción y transformación de la producción ganadera da pie a un análisis comparado, en esta ocasión entre comarcas productoras en Galicia y Cataluña. El estudio de casos de la comunicación de Xosé Arnesto se enfoca hacia entrevistas a productores transformadores y sus relaciones con el abastecimiento a partir de producción ecológica, de proximidad o con denominación geográfica. Las empresas muestran una inserción clara en el entorno social, productivo y ambiental y lo consideran un valor positivo en sus productos. La lectura sobre los beneficios mutuos entre producción, transformación y consumidores no se limita a la producción de cadenas alimentarias diferenciadas. Su contribución a la reactivación de las economías rurales se realiza a partir de acciones que beneficien a las comunidades locales en un sentido amplio, contribuyendo al mantenimiento de las actividades agrarias y a la fijación de población en las áreas rurales. Como nota negativa, en las entrevistas se hace patente de nuevo la necesidad de mejorar la conectividad de internet para permitir la competencia en mercados externos con mejores condiciones.

Por último, otro par de comunicaciones gira en torno a mujeres y medio rural. De nuevo casos de estudio comparados son la base de la investigación en el medio rural de Castillo-León de un lado, y Galicia y Cataluña de otro. La incorporación de las mujeres a la agricultura se analiza como un proceso minoritario pero de importancia

cualitativa en las explotaciones agro-ganaderas de Castilla y León. Milagros Alario y Eva Cano vienen a confirmar que esta incorporación no parece estar ligada a agentes externos. En realidad, se trata de decisiones autónomas, de mujeres formadas que encuentran en los territorios rurales una salida a medio camino entre la vuelta a las raíces familiares y una apuesta en favor de nuevas fórmulas de producción. A ello se suma el que no se encuentran solas gracias a la importancia del tejido asociativo, el establecimiento de relaciones personales con los consumidores y al uso de redes virtuales, a pesar de sus carencias y también de la sensación de abandono por parte de las administraciones. La expresión de "ruralidad fluida" que acertadamente introducen las autoras viene a caracterizar nuevas situaciones en las que la opción por el medio rural y la actividad agraria no es incompatible con la contemporización con estilos de vida más propios de la ciudad. Por último, un equipo de compañeras de las universidades de Santiago y Autónoma de Barcelona encabezadas por Mireia Baylina presentan su trabajo sobre procesos de tránsito hacia el nuevo emprendimiento rural. En el análisis de emprendedoras rurales en Galicia y Cataluña de nuevo la opción por un cambio personal, residencial y profesional prima en la decisión de emprender, una decisión que es adoptada de forma autónoma. Unas veces como opción laboral; otras veces como una opción vital y de compromiso con el territorio y el medio ambiente; y en ambos casos con el referente proporcionado por antecedentes familiares o ejemplos a través de redes asociativas. La fortaleza de estas actoras es un activo para los territorios rurales. Su impronta va más allá de la llegada de nuevas pobladoras y de la reactivación económica dado que se cons-

tituyen en nuevos modelos individuales a partir de la relectura de los modelos matriarcales.

Las comunicaciones presentadas son una muestra correcta de las claves de la investigación actual sobre los territorios rurales en el contexto hispanohablante. Todas ellas tienen en común la defensa y puesta en valor de la condición heterogénea y diversa de los territorios rurales y la necesidad de realizar aproximaciones apoyadas en el reconocimiento de las diferencias de escala. La investigación de base en la escala local permite además profundizar en el análisis, la mayor parte de las veces análisis territoriales comparados. La constatación de semejanzas y singularidades entre los casos de estudio llevan a extraer conclusiones con una mayor capacidad de extrapolación. La utilización de fuentes directas de información, fundamentalmente a partir de la realización de encuestas y entrevistas en profundidad, es una herramienta que incide en esta necesidad de investigar en los territorios rurales a partir de casos de estudio, situándose en ellos y a partir las declaraciones de los propios actores. Sumado a ello, las tecnologías de información geográfica son una aportación destacada de información directa, a la vez que permiten ampliar la cobertura espacial y temporal en las investigaciones. Para elevar el alcance y la difusión de las investigaciones geográficas es preciso enfatizar en dos acciones urgentes. La primera es la necesidad de abstraer los resultados de los análisis empíricos realizados en la investigación de base rural. Es necesario valorar los cambios estructurales de los territorios rurales, en parte provocados por la despoblación, en parte por la redefinición funcional. Estas valoraciones estructurales pueden hacer posible una capacidad de abstracción que dote a las aportaciones de

la Geografía Rural Iberoamericana de la posición y reconocimiento adecuados en el contexto científico y académico internacional. La segunda es plantear sobre lo estudios de caso, opciones para la formación de profesionales del ámbito de las Ciencias Sociales en la Gestión del Desarrollo Rural. De modo que se fomente la transferencia de conocimientos y aumente la influencia de académica en la aplicación de la política de desarrollo rural.

3. CLAVES PARA EL ENTENDIMIENTO DE LOS TERRITORIOS RURALES EN EL MOMENTO COVID

La crisis del COVID nos traslada de la España Vaciada a los territorios rurales como objeto de deseo residencial; concede el papel de servicio público esencial a los productores agrarios; contrapone la crisis empresarial sobrevenida por el cierre de fronteras a los temporeros del este de Europa y norte de África, a los ERTE de la hostelería y el turismo. La pandemia y el teletrabajo son los responsables de esta situación insólita pero ¿se trata sólo de un escaparate? ¿qué se almacena en la trastienda? La prensa incide en la imagen de las áreas rurales como espacios libres de contagio y, por tanto, seguros y solidarios. La España Vacía se transmuta en la España que se va llenando por mor de la necesidad de mantener la distancia interpersonal y la búsqueda de espacios abiertos y aire más puro, esta vez sin balnearios ni hospitales de montaña en lugares mágicos. Las experiencias emprendedoras y los cambios de rumbo profesional de quienes se trasladan a vivir a estos territorios forman parte también de esa nueva imagen del resurgir de la España rural.

Más allá de los titulares de prensa, los casos de estudio investigados no alcanzan aún a apoyar esas afirmaciones. Incluso a sabiendas de que la simiente de nuevas aspiraciones residenciales y la capacidad de reinventarse de unas sociedades rurales en tránsito permita albergar cierta esperanza. La realidad mostrada en las comunicaciones abunda en la despoblación y el despoblamiento, con sus efectos colaterales sobre las actividades económicas tradicionales, sobre el paisaje y los recursos patrimoniales. Los aspectos innovadores relacionados con el emprendimiento y cierta capacidad de atracción residencial se ven confrontados al desamparo provocado por el vértigo de toda nueva empresa en un contexto precario en cuanto a la dotación de infraestructuras y la ausencia de masa crítica. La crisis agraria y medioambiental no hace sino sumar riesgos a un futuro incierto.

El coronavirus, el confinamiento y las restricciones a la movilidad, están suponiendo un fuerte apoyo a la agricultura de proximidad en la venta directa de productos de primera necesidad en una actividad comercial kilómetro 0. Los consumidores son ahora más conscientes de la relevancia de sus propias pautas ante el mercado frente al control del virus e incluso a las economías de distribución. Mientras, los agricultores claman mejoras en las infraestructuras de telecomunicaciones conscientes de que hacerse visibles en la realidad virtual es tanto o más importante que trasladar sus productos en el espacio físico. ¿Estaremos tal vez asistiendo al *cinquecento* del renacimiento rural? Es difícil responder a esta pregunta en momentos tan inciertos. Resultaría paradójico afirmar que de una crisis sanitaria se pretenda dar salida a la crisis del mundo rural. La tendencia demo-

gráfica regresiva y de depresión económica no puede ser superada, ni tan siquiera corregida, con decisiones individuales o colectivas ante situaciones coyunturales, por muy graves que éstas sean. Las brechas de desigualdad rural frente a los territorios urbanos se han hecho más patentes si cabe. En las comunicaciones se mencionan las limitaciones en la accesibilidad física y virtual. Pero también es necesario incidir en que emergen otras brechas como la barrera generacional; la persistencia de la brecha de género en sectores que continúan fuertemente masculinizados, desde las actividades a la banca; o la barrera del idioma que cobra una importancia trascendental si el mundo rural se hace más global a través de las redes virtuales.

Por su propia naturaleza la realidad rural es localizada, heterogénea y preferentemente desregularizada. Se hace difícil generalizar y hacer pronósticos en un contexto de crisis estructural que no sabemos cuándo habrá tocado fondo. Por establecer apuntes en la agenda futura, tal vez sea necesario seguir sumando en investigación a partir de algunas líneas principales. Las tecnologías de la información geográfica siguen teniendo una importancia testimonial a pesar de ser un complemento idóneo para situar en el espacio las declaraciones o la información obtenida a partir de fuentes primarias. Los *big data* pueden enriquecer además estas aproximaciones más cualitativas. Un segundo apunte es la necesidad de insertar la investigación geográfica a partir de estudios de caso en sus contextos, que más que un cambio de escalas debe referirse al valor de extrapolar la información de base local. Aunque este apunte lo encontramos en la investigación comparada de las comunicaciones del Eje, sería importante intentar encontrar casos semejantes analizados en otros contextos para dar

valor y enfatizar los resultados de la investigación, haciendo crecer su capacidad de influencia. Y tercero, asumir que los métodos de investigación aplicada propios de la Geografía Rural son esenciales para una aproximación correcta al conocimiento científico de los territorios rurales. Un conocimiento científico que incide en la naturaleza de los territorios rurales para hacerlos valer como protagonistas sociales, económicos y políticos de una nueva normalidad también desde su propia perspectiva. Y que lleva como resultado a una nueva conceptuación de los espacios rurales. Los territorios rurales son aquellos que presentan bajas densidades demográficas y económicas; un conjunto diverso de funciones apoyado en capitales y recursos autóctonos; y relaciones de interdependencia con las lógicas urbanas.

Los territorios rurales deben ser contemplados desde perspectivas dinámicas que tengan en cuenta las trayectorias diferenciadas debido a su carácter heterogéneo y al papel cambiante que les queda por desempeñar en los próximos años. Deben ser contemplados, además, tomándolos como centrales y en una aproximación a su conocimiento desde la base. Y deben ser insertados en una perspectiva holística que tenga en cuenta el contexto económico global de orden social, económico y político. Esta situación en tránsito y necesitada de continuos cambios de enfoque y adaptación evoca el término de *ruralidad líquida*. Para Z. Bauman la *vida líquida* "es la manera habitual de vivir de nuestras sociedades modernas contemporáneas, sin mantener un rumbo claro porque al definir su estado como líquido no conserva su forma por mucho tiempo" (Bauman Z.: 9). La *ruralidad líquida* vendría a designar en este caso a territorios y sociedades que experimentan constantes cambios de rumbo sin que tengan claro su destino, su

final, su nueva imagen. La *ruralidad líquida* establece un contrapunto adecuado al concepto de *resiliencia rural*. La principal fortaleza de los territorios y sociedades rurales en este contexto de mudanza es la que le proporcionan sus propios recursos y herramientas. Gracias a ellos han logrado hacerse fuertes en un momento de precariedad y de incertidumbre. A modo de cierre, F Molinero designa el cuarto paradigma de desarrollo rural como aquel que descansa en las actividades telemáticas y del teletrabajo, que ya están aquí. Me gustaría apuntar también el de transformar la idealización rural en un pacto en favor de las áreas rurales en el que sepamos dar voz a los actores y visibilizar el valor de nuestra propia disciplina.

REFERENCIAS

Bauman Z. (2919): *Vida Lí*quida. Barcelona, Austral.

Berry B. J. L. (1976): *Urbanization and Counterurbanization*. Beverly Hills: Sage Publications.

Calvache F. M., Prados M. J. & Lourenç0 J. (2016): "Assesment of National Parks affected by naturbanization processes in Southern Eur*ope*". *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 59, nº 9, pp. 1629-1655.

Casellas, A., Tulla Pujol, A. F., Vera, A., & Pallarès Blanch, M. (2013): "Gobernanza local y espacio rural: un análisis territorial desde la perspectiva de gén*ero*". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 62, pp. 379-402.

Champion A. (1989): *Counterurbanization. The Changing Peace and Nature of Population Deconcentration*. London: Arnold.

Comisión Europea (2000): *Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia*. Bruselas (Bélgica).

Comisión Europea (*2019): The European Gree*n *Deal*. Comunicado de la Comisión. Documento COM (2019) 640 final.

Comité Económico y Social Europeo (*2017): Dictamen del Comité Económico y Social Europeo. De la Declaración de Cork 2.0 a Acciones Concretas*. Ponente Sofia Björnsson. Documento NAT/709.

Conferencia Europea de Desarrollo Rural (1*996): Por un paisaje rural vivo*. Cork (Irlanda).

Esparcia J. (2014): "Innovation and networks in rural areas: An analysis from European innovative proje*cts*". *Journal of Rural Studies*, nº 34, pp. 1-14.

Frey, W. H. (1987): "Migration and Depopulation of the Metropolis: Regional Restructuring or Rural Renaissan*ce?*". *American Sociological Review*, vol. 52, nº 2, pp. 240-257.

Gkartzios M. & Lowe P. (2019): "Revisiting neo-endogenous rural development", en M. Scott, N. Gallent & M. Gkartzios *(eds.) The Routledge Companion to Rural Pla*n*ning*, 139-169. Londres: Routledge.

Guinjoan, E., Badia, A., & Tulla, A. F. (2016): "El nuevo paradigma de desarrollo rural. Reflexión teórica y reconceptualización a partir de la Rural W*eb*". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 71, pp. 179-204.

Ilbery B. (ed.) (199*8): The Geography of Rural Change*. Essex, Longman.

Kayser, B. (1990*). La renaissance rurale, sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris: Armand Colin.

Lowe P., Murdoch J. & Ward N. (1995): "Beyond endogenous and exogenous models: Networks in rural development", en J. van der Ploeg & G. van Dijk (eds.*) Beyond modernization. The impact of endogenous rural develop*ment: 87-105. Assen: van Gorcum

Lowe P., Phillipson J., Proctor A., Gkartzios M. (2019): "Expertise in

rural development: A conceptual and empirical analysis". *World Development* nº 116, pp. 28-37.

Marsden T., Lowe P. & Whatmore S. (1990*): Rural restructuring: global processes and their respon*ses. London. Fulton.

Molinero Hernando, F. y Alario Trigueros, M. (2019): «Ante el reto de la despoblación de la España interior y sus diferencias regionales», en Cejudo García, E. y Navarro Valverde, F.A. (Eds.*) Perspectives in Rural Developm*ent, nº 3, pp. 41-70.

Naciones Unidas (1992)*: Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En*
https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm

Prados, M. J. ed. (2009): *Naturbanization. New identities and processes for rural-natural area*s. London, Taylor & Francis.

Renting, H. et al. (2003): "Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development". *Environment and Planning* A, vol. 35, nº 3: 393-411.

Serow, W. J. (1980): "The Role of Long Distance Migration in the Rural Renaissance", en Gentrification and in Growth of the Sunbelt. *The Review of Regional Studies*, vol. 10, nº 3, pp. 24-31.

Van der Ploeg J. D. & Long A. (1994): *Born from within: Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development.* Assen: van Gorcum.

AGE
Asociación Española
de Geografía
Grupo de Geografía Rural

Universidad de Valladolid
Departamento de Geografía