

Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural en España

EDUARDO MOYANO ESTRADA*

RESUMEN

En este artículo se aborda el tema de la despoblación rural, mostrando la magnitud del problema y planteando su diversidad, en consonancia con la variedad de los territorios rurales en España. Tras exponer el contexto social y político del debate en el que surge este tema, se muestra el amplio panorama discursivo en torno a la ruralidad. Asimismo, se analizan las evidencias empíricas sobre el problema de la despoblación rural, y también los mitos que atraviesan el debate a la hora de sugerir soluciones. Finalmente, se proponen algunas acciones tanto desde el ámbito de las políticas públicas, como desde la sociedad civil.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace unos años, el tema de la despoblación rural ha entrado con fuerza en la opinión pública, los medios de comunicación y la agenda política. Ello puede comprobarse siguiendo las noticias de prensa, rastreando las redes sociales o viendo el número creciente de eventos sobre esta temática, así como leyendo los programas electorales de los partidos políticos.

* Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA- CSIC) (emoyano@iesa.csic.es).

Puede decirse que, si hay un tema que trasciende ideologías y que ha generado un consenso general en la sociedad española, este es el de la despoblación que afecta a un amplio número de municipios rurales. La cuestión forma parte del “reto demográfico” al que se enfrenta España y que el actual gobierno ha incorporado incluso a la denominación de uno de sus ministerios, el de Transición Ecológica y Reto Demográfico, con categoría de vicepresidencia.

El objetivo de este texto es indagar en tan complejo asunto y ampliar el horizonte de un debate en el que se mezclan discursos, evidencias empíricas y algunos mitos, además de propuestas poco contrastadas que no pasan de ser buenos deseos por parte de quienes las realizan. El contenido del artículo se nutre de otros trabajos publicados por el autor en distintas revistas y medios escritos o digitales de comunicación (Moyano, 2017 y 2019).

Este artículo se divide en cuatro apartados. En el primero se analiza el contexto social y político en el que sitúa el debate en torno al problema de la despoblación rural en España, mostrando el amplio y variado panorama discursivo sobre la ruralidad. En el segundo se exponen algunas evidencias empíricas sobre el mundo rural español, con la finalidad de acotar el alcance del problema de la despoblación

y mostrar su diversidad territorial. En el tercer apartado se muestran algunas certezas, pero también algunos mitos que circulan sobre este asunto y que es conveniente deshacer en aras de orientar el debate en la dirección adecuada. El artículo finaliza con una serie de propuestas sobre cómo abordar el problema de la despoblación rural tanto desde el ámbito de las políticas públicas, como de las posibles iniciativas de la sociedad civil.

2. EL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO

Es un hecho evidente la mejora de las comunicaciones viarias y de los equipamientos, así como la extensión de la red de servicios básicos por todo el territorio español (educación, salud, cultura, asistencia social, etc.). Asimismo, es también evidente la creciente interacción rural-urbana que ha acompañado al fuerte proceso de cambio ocurrido en nuestro país en los últimos cincuenta años, y todo ello en el marco de una imparable dinámica de globalización económica y cultural cuyos efectos se hacen sentir en el medio rural, tanto en lo que se refiere a la agricultura, como a las actividades no agrarias y a la movilidad de la población.

Eso explica la creciente convergencia entre el medio rural y el medio urbano, hasta el punto de que, en muchas zonas, no es posible distinguirlos. Es verdad que aún existen zonas con problemas de infraestructuras, así como con escasas dotaciones en equipamientos y con dificultades para acceder a los servicios básicos. Pero también es cierto que son zonas que pueden ser identificadas y que están registradas como casos que se alejan de la tendencia general de mejora del medio rural, y que, precisamente por eso, llaman más la atención.

No obstante, la innegable convergencia rural/urbana no tiene por qué llevarnos a ignorar la existencia en España de un medio rural amplio y diverso, cuya singularidad radica, sobre todo, en el menor tamaño de sus municipios (menos de 30.000 habitantes) y en la existencia de un hábitat disperso y de menor densidad poblacional (menos de 100 hab./km²), en contraste con el mayor tamaño y densidad de las aglomeraciones urbanas. Los espacios rurales continúan marcados, además, por la presencia dominante

en ellos del paisaje natural, y por la estrecha vinculación (directa o indirecta) de la población local con la agricultura, que aún representa más de un tercio de la actividad económica en muchas zonas rurales españolas.

Con esos parámetros, puede estimarse que el medio rural español ocupa más de las tres cuartas partes de la superficie del territorio peninsular (alrededor de 390.000 km²), si bien solo vive en él algo más del 17 por ciento de la población, siendo, como veremos, un espacio geográfico muy heterogéneo en términos demográficos, pero también socioeconómicos.

2.1. Nuevos discursos sobre el mundo rural

Las mejoras y los cambios experimentados en el mundo rural han tenido sus efectos en el ámbito de las ideas y los discursos, dejando obsoleto el tradicional discurso ruralista que mostraba el contraste entre una España rural (símbolo del atraso, la pobreza y el aislamiento) y una España urbana (símbolo de la modernidad y el dinamismo cultural), un discurso que dominó la escena política y cultural española durante gran parte del pasado siglo XX.

En ese contexto de cambios no es sorprendente que estén surgiendo nuevos discursos que, si bien alejados del viejo discurso ruralista, continúan enfatizando la singularidad del mundo rural, aunque desde puntos de vista diferentes. Son discursos que no se excluyen entre sí y que son, en la práctica, complementarios, si bien –solo con una finalidad analítica– los trataremos aquí por separado.

- Unos discursos son construidos “desde dentro” del mundo rural y elaborados por la propia población local. Apelan con orgullo al valor de la vida en los pequeños pueblos, mostrando la importancia de lo local y del territorio como símbolo de calidad diferenciada y reivindicando un lugar digno para el mundo rural en el conjunto de la ciudadanía (Díaz, 2011). Este discurso se ha reactivado durante la pandemia COVID-19 al valorarse positivamente el papel desempeñado por la actividad

agraria en el abastecimiento de alimentos a la población.

Movimientos como el del “Orgullo Rural”, protagonizado por el sindicato agrario UPA, es un ejemplo de esto, al igual que las campañas organizadas por la organización FADEMUR en pro de la visibilidad del trabajo de las mujeres rurales. Por su parte, la plataforma ARCO (Agricultura de Responsabilidad Compartida) promovida por COAG para impulsar la interacción rural/urbana mediante circuitos cortos de comercialización, es otro buen ejemplo de ello, al igual que los amplios programas de movilización y sensibilización social organizados por la organización Vía Campesina o por CERAI (Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional). En esta misma línea hay que incluir las plataformas “Teruel existe” o “Soria ya”, que han protagonizado, junto a otras organizaciones, recientes movilizaciones sociales con el objetivo de sacar a la luz los problemas de lo que se denomina la “España vaciada” (Moyano, 2019).

- Otros discursos suelen, por el contrario, construirse “desde fuera” del mundo rural (desde el mundo urbano), ya sea denunciando el abandono que sufren algunos territorios (“discursos de denuncia”), ya sea resaltando las bondades de la vida en los pequeños pueblos, en comparación con la vida en las grandes ciudades (“discursos del idilio rural”), ya sea proponiendo que el medio rural se “re-naturalice” (*rewilded*) y recupere su vocación de conservar la naturaleza (“discursos de la renaturalización de los espacios rurales”).
 - En lo que se refiere al discurso de “denuncia”, se expresa en forma de lamento por un mundo rural desaparecido o en trance de desaparición, al que se le percibe como víctima del abandono, la indolencia y el desinterés de los poderes públicos. Es un discurso que tiene algunos elementos de coincidencia con los surgidos “desde dentro”, especialmente con las movilizaciones de

la “España vaciada” a las que hemos hecho referencia.

Es una especie de nuevo ruralismo que va de la mano de algunos trabajos periodísticos, como el de Sergio del Molino “La España vacía” (2016) o de Francisco Cerdá “Los últimos: voces de la Laponia española” (2017). También se apoya en algunas obras literarias, como las novelas de Julio Llamazares (“La lluvia amarilla”, 1988) y de Alejandro López Andrada (“El viento derruido”, 2004) o en los poemas y relatos de la escritora veterinaria María Sánchez (2017), que están teniendo un impacto cada vez mayor en los medios de comunicación.

Este discurso del nuevo ruralismo en su dimensión de denuncia encuentra fácil eco en una población urbana que, en su gran mayoría, salió hace décadas de sus pueblos de origen y que realiza visitas estacionales a sus lugares de nacimiento o a las casas de sus ancestros. Es el “turismo paisano”, término acuñado por algunos sociólogos extremeños, como J. A. Pérez Rubio e Y. García (2016), para denominar este fenómeno social y cultural, y de fuerte impacto económico local. Son estas unas actitudes movidas, sin duda, por el “hilo de la memoria” del que habla la socióloga francesa D. Hervieu-Léger (2016), así como por el deseo de muchas personas de reencontrarse con sus raíces locales.

- La otra lectura del discurso construido “desde fuera” es el denominado del “idilio rural”, término acuñado hace años por los investigadores K. Hoggart, H. Buller y R. Black (1995) en su análisis de los procesos de reestructuración rural, y utilizado de forma brillante en España por el geógrafo A. Paniagua (2001). Es un discurso que apela a las bondades del medio rural (sosiego, calma, paisaje, patrimonio cultural, estilo de vida *slow-slow*, interacción social, autenticidad, cercanía entre vecinos...) construyendo sobre ellas un escenario con el que se pretende seducir a la población urbana a vivir en los pequeños pueblos.

En el marco de esa lectura idílica del medio rural, se enfatiza la importancia de la instalación de nuevos pobladores como vía para neutralizar la tendencia a la despoblación de nuestros pequeños pueblos y comarcas, y se resaltan los casos de profesionales, intelectuales, artistas o de personas ya jubiladas, que, procedentes del medio urbano, deciden irse a vivir a las áreas rurales, rehabilitando casas abandonadas y dinamizando la vida en esos territorios. Son estos “neo-rurales”, casos dignos de ser destacados por su excepcionalidad, y que han sido objeto de interesantes estudios (como el de M. J. Rivera publicado en 2008 con el título “La ciudad no era mi lugar”). La experiencia del confinamiento provocado por la citada pandemia COVID-19 ha hecho que se reactive desde el medio urbano este discurso del “idilio rural”, mostrando la vida en los pueblos rurales como un “refugio” donde resguardarse ante situaciones de similar excepcionalidad que puedan darse en el futuro.

- Hay un tercer discurso, elaborado también desde fuera del mundo rural, pero con una mirada diferente de la de los otros dos: el de la “renaturalización de los espacios rurales” (*rural rewilding*); un discurso que se apoya en el informe publicado en la revista *Science* por un equipo internacional de científicos dirigido por H. Pereira y A. Perino (2019).

Este discurso aboga por dejar que las áreas despobladas recuperen su estado de naturaleza para así restaurar los ecosistemas, ofreciendo nuevas oportunidades para el disfrute del paisaje por parte del conjunto de la población. Aunque plantean que hay que contar con la población local, lo cierto es que este discurso pone la re-naturalización de los espacios rurales (*rural rewilding*) por delante de otros objetivos, y considera que los programas de intervención deben estar supeditados al fin último de la restauración de los ecosistemas.

Sea como fuere, los discursos contruidos “desde fuera” del mundo rural están poniendo el foco en los casos más llamativos y de más potencial mediático. Dan con ello una imagen algo distorsionada del medio rural al ignorar su amplia y diversa realidad, que incluye territorios no tan idílicos ni tampoco tan desolados ni tan destructores de los ecosistemas. Son territorios donde los problemas con los que se enfrentan día a día los que allí residen no son los de la despoblación y el abandono, sino de otra índole. Contrarrestar esos discursos es lo que intentan los grupos que “desde dentro” de los territorios rurales apuestan, como se ha comentado anteriormente, por un discurso innovador y proactivo, mostrando lo que se puede hacer desde las comunidades locales en pro de su desarrollo económico y social.

2.2. La despoblación rural entra en la agenda política

Más allá del nivel discursivo, es un hecho innegable que existen pueblos en claro riesgo de despoblación e incluso de abandono, y eso explica que este problema haya entrado en la agenda política, lo que es una buena noticia. La gran manifestación del 31 de marzo de 2019 en Madrid de la “España vaciada” o la posterior del 4 de octubre, promovida por diversas asociaciones y plataformas sociales, han sido expresiones del malestar existente en amplias zonas rurales, contribuyendo a que este tema ocupe el interés de la clase política. El broche final ha sido el éxito alcanzado por la plataforma de electores “Teruel existe”, logrando un diputado al Congreso de los Diputados en las pasadas elecciones del 10-N. A ello ha contribuido también las grandes movilizaciones de protesta de los agricultores desarrolladas en los meses finales de 2019 y principios de 2020, que, además de reivindicar precios justos para sus producciones, reclamaban atención al mundo rural y denunciaban el abandono que sufren los pequeños municipios.

No obstante, el interés político por el tema de la despoblación se remonta a 2007,

cuando se aprobó la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Esa ley abordaba este problema poniendo el foco en la escala comarcal, y no en la municipal, lo cual constituía un acierto, ya que no es lo mismo hablar de municipios vacíos que de comarcas despobladas. Lamentablemente, la falta de dotación económica hizo que esta ley, tan bien diseñada, no tuviera una implementación real y efectiva, siendo por ello tantas veces citada como añorada en los actuales debates sobre el problema de la despoblación rural.

Por su parte, el Senado creó hace cinco años una Comisión Especial sobre este tema, y en la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas (celebrada en 2015) se acordó la elaboración de una Estrategia Nacional a ese respecto. A partir de esa iniciativa, el Gobierno de Mariano Rajoy creó en 2017 un Comisionado para el Reto Demográfico, presidido por Edelmira Barreira, a la que un año más tarde sustituyó la diputada socialista Isaura Leal al producirse el cambio de gobierno tras la moción de censura y, posteriormente, Ignacio Molina. En febrero de 2020 el Gobierno de Pedro Sánchez creó la Secretaría General para el Reto Demográfico, nombrando a Elena Cebrián Calvo para este cargo.

En el acto de presentación del informe “El medio rural y su vertebración social y territorial” del Consejo Económico y Social que tuvo lugar el 11 de septiembre de 2019 en Madrid, el propio ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación Luis Planas reconocía que este problema de la despoblación rural debe abordarse como un asunto de Estado y en un marco temporal de medio plazo. En línea con estas declaraciones, pocos días después el ya citado geógrafo Ángel Paniagua (IEG-CSIC) publicaba un interesante artículo con el título “La despoblación, una cuestión de Estado al margen de los cambios políticos” (2019), y abogaba por poner en marcha una estrategia continuada de al menos diez o quince años para revertir el problema. Lo cierto es que el abandono de los pequeños pueblos ha sido objeto de decenas de artículos de prensa, jornadas y comparecencias de los responsables políticos.

El de la despoblación rural es, por tanto, un tema que interesa y que preocupa, lo que es un primer paso para aportar algunas soluciones, siempre que se tengan en cuenta las evidencias empíricas disponibles, de que seamos

conscientes de su complejidad y deshagamos algunos mitos. Además, es necesario reconocer las dificultades que existen en nuestro país para que los problemas del medio rural se materialicen en intervenciones públicas, dada la escasa influencia que tiene el voto rural en un sistema electoral, como el español, en el que la circunscripción es la provincia, a diferencia de lo que ocurre en países como Francia o Gran Bretaña, que solemos tomar como referencia en la lucha contra la despoblación rural (Barco, 2019).

3. ALGUNAS EVIDENCIAS EMPÍRICAS

La primera evidencia empírica nos lleva a situar el tema de la despoblación rural en el marco del proceso más amplio de declive demográfico que afecta al conjunto de los países desarrollados, y en especial a nuestro país, con un descenso generalizado de las tasas de natalidad y fertilidad.

En ese contexto no debe sorprender que los municipios pierdan población, ya que lo extraño sería que no la perdieran. Por eso, reviste más interés fijar la atención en los municipios que no se despueblan, que lamentarse por los que están abandonados, algunos de ellos ya sin remisión. Sería conveniente conocer por qué, en contextos generales de declive demográfico, hay territorios cuya población muestra un evidente dinamismo, para así extraer de ellos enseñanzas que puedan ser de utilidad a la hora de abordar el problema de la despoblación rural (García Álvarez-Coque, 2017).

No obstante, los datos demográficos sitúan bien la magnitud de este problema. La citada Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural identificaba 105 comarcas “a revitalizar” por tener serios problemas reales de despoblación, y otras 84 comarcas calificadas de “intermedias” por estar en evidente riesgo de abandono, datos que se tendrían que actualizar al haber transcurrido más de diez años desde la aprobación de dicha disposición. Asimismo, el informe de la FEMP de 2016 situaba en 4.000 el número de municipios en peligro de extinción a corto y medio plazo, lo que significa casi la mitad del total de municipios españoles.

Desde el campo de la Geografía, y sobre datos demográficos, el estudio de Fernando

Molinero (2017), publicado bajo el título “La España profunda”, divide los espacios rurales españoles en cuatro categorías: i) “rural profundo” (menos de 5 hab./km²); ii) “rural estancado” (entre 5 y 15 hab./km²); iii) “rural intermedio” (entre 15 y 25 hab./km²), y iv) “rural dinámico” (entre 25 y 50 hab./km²). A esas cuatro categorías añade la de las “cabeceras comarcales” (municipios de más de 50 hab./km²), que en realidad no serían consideradas rurales, sino urbanas.

Las dos primeras categorías, que agrupan a la mayor parte del territorio rural español (328.845 km²), corresponderían a municipios rurales regresivos, ya sea estancados o en claro retroceso, y es en estos dos tipos de espacios donde puede situarse el mayor riesgo de despoblación, al contar con poblaciones envejecidas y en regresión. Los otros dos espacios rurales (intermedios y dinámicos) y las cabeceras comarcales son considerados viables, aunque necesitados de intervenciones para que no caigan en el estancamiento.

Estudios como el ya citado de Molinero (2017) aportan información interesante sobre el territorio rural, pero no muestra la realidad del dinamismo que existe dentro del mismo, ya que están basados en datos procedentes de los padrones municipales, unos registros que no siempre ofrecen una visión dinámica del poblamiento, marcado, como se sabe, por la gran movilidad geográfica a lo largo del año de poblaciones estacionales que no quedan recogidas en esos padrones. La realidad nos dice, por tanto, que, dentro de cada una de esas cuatro zonas, cabe encontrar una gran variedad de situaciones, con comarcas dinámicas en zonas estancadas o regresivas, y comarcas en declive en zonas cuyos datos muestran una imagen de dinamismo y vitalidad. El mundo rural es, por tanto, aún más diverso de lo que indican los estudios demográficos.

Por eso, para captar la diversidad del dinamismo interno existente en el medio rural, el documento “Del desarrollo rural al desarrollo territorial” (Foro IESA, 2009) combina información demográfica y datos económicos y sociales, proponiendo una tipología de tres zonas rurales muy útil para ordenar el debate y sugerir acciones de intervención según las características de cada zona; a saber: i) zonas con un buen nivel de desarrollo, asentadas en modernos sistemas alimentarios locales, dotadas de buenas infraes-

tructuras y equipamientos, bien urbanizadas y con núcleos muy poblados; ii) zonas del interior rural con importantes déficits estructurales y un grave declive demográfico, alejadas de los centros urbanos y con un sistema alimentario poco dinámico y de escasa competitividad; y iii) zonas intermedias con una buena interacción rural/urbana, donde el sistema alimentario local –y, dentro de él, la agricultura– se combina con otras actividades económicas, gracias, entre otras cosas, a la movilidad geográfica y a su buena posición logística, así como a la disposición de adecuadas infraestructuras.

4. DUDAS, CERTEZAS Y ALGUNOS MITOS

Siguiendo al antropólogo Rufino Acosta (2018) en un excelente artículo de prensa titulado “Despoblación: tópicos y esperanzas”, considero necesario señalar que, en los debates sobre la despoblación rural, si bien hay certezas evidentes, también surgen algunas dudas y se vierten afirmaciones que no se corresponden con la realidad. No obstante, de tanto repetirlas, se transforman en mitos.

La primera certeza es que España tiene una estructura territorial poco adecuada para afrontar los retos actuales del desarrollo. Es un hecho que la estructura de alrededor de 8.000 municipios proviene del modo en que se produjo el largo periodo de la Reconquista en la Edad Media, y que apenas ha sufrido cambios desde entonces. Esto hace que coexistan regiones con municipios de pequeño y muy pequeño tamaño, donde es acuciante el problema de la despoblación (Aragón, Castilla y León, y Asturias, por ejemplo), y regiones asentadas en una amplia red de medianos y grandes municipios (denominadas “agrociudades” por López Casero, 2000), donde el problema es de otra índole (Andalucía, la parte sur de Castilla-La Mancha y Extremadura).

Otra certeza tiene que ver con la necesidad de distinguir entre “despoblación” y “abandono”, por cuanto son dos temas diferentes. Puede haber comarcas en declive demográfico, pero en las que sus campos están bien cultivados, sus bosques cuidados y sus pequeños pueblos limpios, aseados y bien atendidos. Son

comarcas “despobladas”, pero no “abandonadas”. Mas también puede haber comarcas que no pierden población, sino que incluso la incrementan, pero que tienen mal cultivadas sus tierras y mal cuidados sus espacios naturales, estando mal atendidos sus núcleos rurales del interior al concentrarse los servicios en las cabeceras de comarca y no existir un sistema en red para que lleguen al conjunto del territorio. No son comarcas “despobladas”, pero sí “abandonadas”.

Además de esas certezas, hay algunos mitos que es preciso deshacer. Uno de ellos es el que resalta la mejora de las infraestructuras, servicios y equipamientos como un factor clave para luchar contra la despoblación rural, pero que, en realidad, no guarda relación directa con ello. Independientemente del indudable derecho de todo ciudadano (sea residente en el medio rural o en el medio urbano) a tener acceso a los servicios básicos asociados al sistema de bienestar, es un hecho que todas esas mejoras, necesarias y evidentes en las tres últimas décadas, y que, en buena medida, han sido resultado de los programas europeos de desarrollo y cohesión, no han frenado el descenso demográfico del medio rural. Comarcas bien dotadas en infraestructuras y equipamientos, y con buenos servicios, no han dejado de perder población. De ahí que, si bien esas inversiones son necesarias, no parece que sean suficientes para atajar el problema de la despoblación rural.

Otro mito que tampoco se corresponde con la realidad es el de afirmar que la creación de empleo en el medio rural es el mejor remedio contra la despoblación. Más allá del indudable valor que tiene crear empleo, lo cierto es que, si observamos la ingente cantidad de empleos que se han creado en el medio rural en sectores como los de la educación, la salud o los servicios sociales, muchos de ellos son ocupados por personas que se desplazan desde los grandes núcleos urbanos a los núcleos rurales, sin que residan en los pueblos donde desarrollan su trabajo. Incluso en actividades tan pegadas al territorio como las agrarias, se está dando este mismo fenómeno, sobre todo, en las grandes y medianas explotaciones, gracias a que los avances tecnológicos y la digitalización permiten a los agricultores gestionar su explotación sin tener que vivir en el núcleo rural donde está ubicada. Es verdad que las pequeñas explotaciones agrarias presentan algunas diferencias por su estrecha vinculación con el territorio, pero,

aun así, no están exentas de esta tendencia. También los asalariados agrícolas se desplazan cada vez más a los lugares de trabajo desde sus centros de residencia, muchos de ellos en ciudades o núcleos urbanos. El caso de los agentes forestales es aún más llamativo, dado que no hay actividad más vinculada al terreno que la de inspeccionar y supervisar el cuidado y la protección del bosque. Pues bien, muchos de estos agentes (en especial, los más jóvenes) deciden vivir en los núcleos urbanos y desplazarse a los espacios naturales para el ejercicio de las tareas que tienen asignadas.

Por razones similares a las anteriores, tampoco parece existir una asociación clara entre la industrialización del medio rural y su contribución a frenar la despoblación de las áreas rurales. Salvo en el caso de industrias asentadas desde tiempo atrás en el territorio, que están vinculadas estrechamente a la población local y han generado una cadena de actividades complementarias, la instalación de nuevas industrias no hace que la gente que trabaja en ellas decida vivir en los pueblos. La mejora de las carreteras ayuda a que estos trabajadores se desplacen desde los núcleos urbanos a los rurales para trabajar en las nuevas industrias allí asentadas. Por ello, el esfuerzo de industrializar el medio rural, algo que es positivo en sí mismo, no siempre va acompañado de un efecto directo sobre la despoblación.

Otra afirmación, desmentida por la evidencia empírica, es la que considera clave para frenar el declive demográfico en el medio rural apostar por la mejora de la educación y el acceso de los jóvenes rurales a la formación superior, facilitándoles el desplazamiento desde los pueblos a los centros universitarios. Aparte de la importancia innegable que esto tiene para la igualdad de oportunidades y la promoción de los jóvenes que residen en el medio rural, es un hecho que la obtención de un título de grado o posgrado favorece que los titulados salgan de los pueblos en dirección a las ciudades buscando ampliar sus horizontes de vida y encontrar nuevas oportunidades (González-Leonardo y López-Gay, 2019). De nuevo, esta es una política necesaria, pero no suficiente para afrontar el problema de la despoblación rural.

La idea de que la instalación en el medio rural de grupos procedentes del medio urbano contribuye a combatir la despoblación de los

núcleos rurales es otra afirmación sin mucho fundamento y que no deja de ser una quimera, dado que la magnitud de este fenómeno no pasa de ser algo anecdótico más allá del efecto positivo que pueda observarse en alguna comarca concreta o del impacto que siempre tiene en los medios de comunicación. Es bueno que los ayuntamientos faciliten ese proceso a los que deseen instalarse en los pueblos ayudándoles a rehabilitar antiguas casas solariegas o a habilitar casas rurales, pero como solución general me parece que tiene un efecto limitado.

Otro fenómeno a tener en cuenta es el del citado "turismo paisano", de carácter estacional y protagonizado por las sucesivas generaciones de emigrantes que retornan a sus pueblos de origen en ciertas épocas del año (vacaciones y periodos de fiestas locales, sobre todo) y que contribuyen a revitalizar y dinamizar la vida social y económica. Es una forma de poblamiento no permanente, sino flexible y temporal que, bien encauzado, podría ser una interesante ventana de oportunidad para algunas comarcas, si bien tampoco es la solución a un problema más complejo.

Lo mismo cabe afirmar del proyecto de facilitar la instalación en los núcleos rurales de grupos de refugiados y/o inmigrantes que buscan desarrollar nuevos proyectos de vida en nuestro país. Es loable la iniciativa que se está planteando en ese sentido desde las redes españolas de desarrollo rural en colaboración con la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), pero son muchas las dudas que surgen sobre las posibilidades de éxito de estas experiencias, más allá de la solución que puedan representar para algunos grupos concretos y del impacto localizado que puedan tener (Herrera, 2019).

El problema de fondo de todo este complejo asunto radica en el atractivo que sigue teniendo la vida en los núcleos urbanos. A pesar del malestar y de la insatisfacción que genera la vida en las grandes urbes, es un hecho que vivir en ciudades de tamaño medio resulta hoy más atractivo que vivir en los pequeños pueblos, ya que mucha gente aún percibe que el mundo urbano ofrece más oportunidades de empleo y de desarrollo personal. No es banal que sean más las personas que, a nivel mundial, viven ya en el medio urbano que las que residen en el medio rural, porcentaje que en el caso español

es abrumador en favor de la vida en los núcleos urbanos (más del 80 por ciento de la población española vive ya en municipios de más de 30.000 habitantes).

Invertir esa tendencia es una tarea hercúlea, ya que el problema del declive demográfico y la concentración urbana forma parte de un proceso más amplio de cambios culturales, sociales y económicos que afecta tanto a las áreas rurales, como a las urbanas (no solo se vacía la España rural, sino también muchos barrios de la España urbana). Es un problema que está asociado al actual modelo de desarrollo, basado en el consumo ilimitado de bienes y servicios, y que difícilmente las políticas pueden detener, aunque sí tratar de paliar sus efectos mediante programas que eviten el deterioro de la calidad de vida de las personas que, en uso de su libertad de elegir, deciden vivir en pequeños núcleos rurales.

Es este un proceso que no se frena por muchas inversiones que se hagan en infraestructuras y equipamientos, ni por mucho que se denuncie el abandono de nuestros pueblos o se apele a las bondades de la vida rural. Tampoco se frena por muchos ejemplos que se pongan sobre la instalación en el medio rural de este o aquel grupo de profesionales/artistas o de jubilados con elevado poder adquisitivo, o por mucho que estos casos ocupen las primeras páginas de los medios de comunicación en clara muestra de ser más la excepción que la regla.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS E INICIATIVAS PRIVADAS

Aun con esas limitaciones y reconociendo la complejidad de un problema que trasciende el ámbito de la despoblación rural, es un hecho que existe una Estrategia para el Reto Demográfico que requiere de intervenciones adecuadas. El objetivo de esta última sección es aportar algunas reflexiones sobre lo que se puede hacer desde el ámbito de las políticas públicas y de la sociedad civil, ya sea en el marco de esa estrategia o fuera de ella.

Una primera reflexión es que el reto demográfico tiene que plantearse como algo más que el problema de la despoblación rural, y que ese

reto debe ser afrontado como una cuestión de Estado. Y esto no solo porque el declive demográfico afecta a amplias áreas de nuestros territorios rurales, sino porque la disminución de la tasa de natalidad y el creciente envejecimiento de la población española es un problema que, si no se aborda, tiene implicaciones en la sostenibilidad de nuestro sistema de bienestar.

Debe ser, por ello, una estrategia integral y transversal de medio y largo plazo, y dirigida al conjunto de la sociedad española, ya que el problema no solo afecta al medio rural. Debe ser, además, una estrategia en la que se impliquen todos los departamentos ministeriales (educación, sanidad, fomento, agricultura, economía y hacienda, etc.) y todas las administraciones (europea, central, autonómica y local).

Pero, en el caso concreto de la despoblación rural, tiene que ser también una estrategia diferenciada según las características de cada comarca (agrícolas, ganaderas, forestales, periurbanas...), en la que se combinen políticas a nivel macro y a nivel micro, y en la que se impliquen las administraciones regionales y locales. Debe ser, además, una estrategia que ponga en marcha sistemas eficaces de gobernanza territorial para impulsar dinámicas de concertación a escala comarcal y de participación de las poblaciones en la definición de programas de desarrollo territorial que trasciendan el ámbito de los intereses particulares.

5.1. El papel de las políticas públicas

En lo que respecta a las políticas públicas, la experiencia acumulada en materia de desarrollo rural nos dice que el problema del abandono y la despoblación rural no se puede abordar solo con políticas descendentes y administrativas (*top-down*), centradas en las grandes inversiones a nivel macro, ni tampoco con políticas ascendentes y participativas (*bottom-up*), implementadas a nivel micro en los territorios; antes bien, es necesaria una combinación de ambas.

En lo que se refiere a las políticas públicas *top-down*, es indudable el positivo efecto que, sobre el desarrollo de las zonas rurales (aunque

no necesariamente sobre el problema de la despoblación), tienen las grandes inversiones en infraestructuras (carreteras, conectividad, etc.) y equipamientos (educativos, sociales y culturales, entre otros), para los cuales el fondo europeo FEDER y los fondos de cohesión han sido de gran importancia. En este sentido, la continuidad de la política de cohesión para la programación 2021-2027 es un elemento positivo, pero siempre que se incluyan en ella acciones específicas dirigidas al problema del abandono y de la despoblación, y que se movilicen otros fondos estructurales, como el FEADER y el FSE, o los nuevos fondos creados en el marco de las nuevas prioridades de la UE (como el FAMI, para el tema migratorio). A este respecto cabe mencionar la moción aprobada por el Parlamento Europeo instando a la Comisión a que incluya en la política de cohesión, como eje temático, el desafío demográfico de las áreas rurales, posibilitando a los ayuntamientos el uso de los recursos asociados a los distintos fondos estructurales.

Asimismo, y a pesar de las limitaciones ya señaladas en la solución del problema de la despoblación, es un hecho que las políticas de reindustrialización pueden desempeñar un importante papel en el desarrollo de los territorios rurales, pero siempre que fomenten la instalación de modelos ajustados a las características del medio rural y preferiblemente integrados en el territorio. En este sentido se abre un interesante debate sobre cuál es el modelo industrial más adecuado para las zonas rurales: si el sustentado en pequeñas/medianas empresas y empresas de base cooperativa, o si el basado en grandes factorías e instalaciones industriales (pensemos en el debate surgido en torno a las macrogranjas de porcino, a las grandes centrales de biomasa o a los cementerios nucleares).

Respecto a las políticas públicas destinadas directamente a mejorar la renta de los hogares rurales, son evidentes sus positivos efectos en la fijación de población en el medio rural. Por ejemplo, es un hecho que programas como los asociados al tan vilipendiado Plan de Empleo Rural (PER) en Andalucía y Extremadura (ahora PROFEA) o las también criticadas ayudas directas del primer pilar de la PAC, así como las indemnizaciones compensatorias de montaña, han contribuido, más que las inversiones del FEDER en grandes infraestructuras, a fijar población en los núcleos rurales. Su efecto inmediato en el poder adquisitivo de amplios grupos de

la población rural, sobre todo de los de menor nivel de renta, es un factor que los induce a permanecer en los pueblos. Lo mismo está ya ocurriendo con iniciativas como el “ticket rural” del PDR asturiano, si bien aún es pronto para evaluar sus resultados. De ahí que promover políticas de transferencia de renta del tipo de la “renta básica” y sus variantes, o introducir nuevos criterios de condicionalidad en la PAC para incentivar la permanencia de la población en los núcleos rurales o para incentivar nuevas instalaciones (García Azcárate y Langreo, 2019), pueden ser fórmulas eficaces, pero siempre que estén garantizados los servicios básicos y las infraestructuras necesarias.

En relación a las políticas *bottom-up* (ascendentes y participativas), son importantes las que facilitan el acceso de la población rural a los servicios básicos del sistema de bienestar, siendo las instituciones más cercanas (ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas) las llamadas a desempeñar un papel fundamental si cooperan entre sí para mejorar la eficiencia de sus acciones. En este ámbito, hay importantes retos, como el tantas veces reclamado “pacto local” que permita dotar de recursos y competencias a los ayuntamientos (cuyo papel en el desarrollo local es un elemento clave), o una renovación de las diputaciones provinciales que acote sus funciones y convierta a estas ya centenarias entidades en un instrumento de gobernanza participativa para el desarrollo de los pequeños municipios.

No obstante, en un contexto de recursos públicos escasos en el que hay que establecer prioridades, será preciso definir en cada tipo de espacios rurales las estrategias *top-down* más adecuadas de inversión en infraestructuras y equipamientos (carreteras, electrificación, banda ancha, medios de transporte, centros escolares y de salud...), así como las estrategias *bottom-up* más eficaces, planteándolas siempre a una escala comarcal y no municipal, y con criterio de racionalidad, flexibilidad y eficiencia.

Es indudable que en las comarcas agrarias se tendrán que emplear los recursos públicos para avanzar en el proceso de modernización de la agricultura, promover el relevo generacional (facilitando la instalación de jóvenes en la agricultura), allanar el acceso de las mujeres a la cotitularidad de las explotaciones agrarias, impulsar los modelos asociativos y favorecer la

renovación formativa de los agricultores, capacitándolos para acceder al mundo digital y las nuevas tecnologías. En comarcas forestales serán necesarias acciones que asocien la participación social con el cuidado del bosque, de forma que la conservación de esos espacios naturales sean ventanas de oportunidad para el desarrollo local. En otras comarcas con economías más diversificadas habrá que diseñar estrategias integrales de desarrollo, que faciliten la interacción rural-urbana y la instalación en el medio rural de nuevos emprendedores (para lo cual sería preciso una política fiscal favorable), promoviendo la movilidad y el transporte con fórmulas flexibles y a la demanda, y extendiendo por todo el territorio la banda ancha de las telecomunicaciones.

Habrán también territorios en los que la fuente de supervivencia de las familias residentes descansa en los ingresos obtenidos de manera temporal por la afluencia de visitantes en determinadas épocas del año (fines de semana y/o periodos vacacionales) que buscan lugares de ocio y esparcimiento. En estos casos, las autoridades locales deberán promover planes de rehabilitación de las casas rurales para que sirvan de acogida a esos visitantes (Errando, 2019), pero también impulsar proyectos de turismo rural comunitario en los que se implique el conjunto de la comunidad local en la oferta de atractivos paquetes turísticos (Calderón, Garrido y Moyano, 2019).

Muchas de estas acciones están ya recogidas en la programación estratégica 2014-2020 de la Unión Europea, y han formado parte de los planes de desarrollo rural nacionales y regionales, pero no acaban de ser lo suficientemente ágiles y eficaces como para convertirse en un instrumento de dinamización del medio rural, por lo que debe revisarse su arquitectura institucional de cara al periodo 2021-2027. Respecto a las políticas rurales, contamos ya con una dilatada experiencia de los programas LEADER y de las acciones emprendidas en el marco de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR). Esa experiencia de más de 25 años ha mostrado algunas de las potencialidades de estos programas, pero también sus limitaciones (Peralta, 2018). Parece claro que, por sí solos, los programas LEADER (hoy integrados en la Estrategia de Desarrollo Participativo) no tienen capacidad para abordar un problema de tanta envergadura como el del abandono y la despoblación rural. También

parece claro que las acciones de los GDR se limitan a intentar dinamizar determinados sectores de la población local, siendo insuficientes por la escasez de recursos con que cuentan y por las rigideces administrativas que se les imponen desde los organismos de gestión del FEADER (Esparcia, 2019).

5.2. Las iniciativas de la población local

Sin duda, el dinamismo social y económico de las áreas rurales trasciende el ámbito de la política pública, y tiene su propia lógica. Hay casos de comarcas que muestran un elevado nivel de desarrollo sin que haya tenido que ver en ello la influencia de un programa público de intervención, y también casos en los que, a pesar del esfuerzo de los poderes públicos, no despegan en su proceso de desarrollo y continúan estancados.

Por eso, a la hora de abordar los problemas de la despoblación y el desarrollo de las zonas rurales, es importante no magnificar el papel de los poderes públicos, ni tampoco enfatizar en exceso la capacidad de los grupos locales para definir y hacer efectivas sus propias estrategias. Unos y otros desempeñan funciones importantes, pero con lógicas de funcionamiento distintas.

Mientras que las iniciativas surgidas de la población local suelen guiarse por la búsqueda del interés particular a la hora de realizar inversiones en algún proyecto, los poderes públicos velan por el respeto de la legalidad, por asegurar un marco jurídico y político estable y por garantizar servicios básicos (salud, educación, conectividad y transporte, entre otros), pero también por ofrecer un sistema de gobernanza que genere confianza y facilite el encuentro y la concertación.

Por tanto, la clave, no fácil, es que los distintos grupos de intereses locales, sin renunciar a su legítimo derecho de buscar el interés particular, sean capaces de participar en las distintas instancias de gobierno (gobernanza) para cooperar entre sí y con los poderes públicos, con el objetivo de definir una estrategia de desarrollo que refleje el interés general del territorio. El

reto es convertir una dinámica de “suma cero” en otra de “suma positiva”.

En este sentido, iniciativas como la Declaración de Añora (2018) sobre las *Smart Villages* (Áreas Rurales Inteligentes) o las que se están proponiendo en el campo de la sanidad y video-asistencia a las personas mayores (*silver economy*), gracias a la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación (Fernández de Caley y Santos, 2019), son un buen ejemplo de viabilidad de proyectos emprendedores surgidos de la propia sociedad aprovechando las infraestructuras, los equipamientos y los sistemas de gobernanza propiciados por las políticas públicas.

Asimismo, iniciativas en el campo de la cultura y el ocio (en torno a la gastronomía, el folklore cultural, el turismo religioso, los deportes de naturaleza, la contemplación del paisaje, la observación astronómica, la fotografía ornitológica, etc.) o en el de los servicios de proximidad (muchos de ellos protagonizados activamente por mujeres rurales organizadas en cooperativas), son otros tantos ejemplos de la pujanza de la sociedad rural en la búsqueda de sus propios ejes de desarrollo. Estos ejes, si bien no pueden resolver el problema general de la despoblación, pueden ayudar, al menos, a que en algunas comarcas no siga avanzando y a que mejoren las condiciones de vida de las personas que allí residen.

6. CONCLUSIONES

Aunque la pandemia COVID-19 ha trastocado la agenda social y política, el problema de la despoblación rural existe y es una realidad en la España actual, pero hay que abordarlo con realismo, partiendo de la profunda diversidad en que se manifiesta, acotando las zonas afectadas y midiendo su magnitud real, para tratarlo con instrumentos apropiados.

La citada y tantas veces elogiada Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2007) representó un esfuerzo notable por cartografiar la realidad de nuestro mundo rural, por lo que mucha de la información que contiene es de utilidad a la hora de afrontar el reto de la despoblación. No obstante, tras una década de

cambios importantes en las áreas rurales españolas y de reorientaciones de las políticas europeas en materia de desarrollo rural, conviene revisar sus planteamientos.

A la luz de los diversos estudios realizados desde las ciencias sociales (en particular, de la demografía, la geografía, la sociología y la antropología) es indudable la existencia en la España rural de territorios que, gracias a su buena localización geográfica y a disponer de suficientes recursos productivos, mantienen, e incluso incrementan, su nivel de población y son viables, ya sea por sí solos, ya sea integrados en un contexto de desarrollo comarcal. Otros territorios están en declive, pero aún tienen potencial para salir de su estado regresivo si las iniciativas locales son acompañadas con políticas públicas apropiadas a escala comarcal, con la finalidad de reactivarlos.

Pero en otros continuará el inevitable descenso demográfico y la despoblación de algunos de sus pequeños municipios, sin posibilidad alguna de invertir esa tendencia. Son municipios condenados irremisiblemente a la despoblación, que no al abandono, si bien para conjurarlo efectivamente es necesario aplicar medidas que, en consenso con las poblaciones locales, eviten el deterioro de las condiciones de vida de los que aún viven allí. En aquellos casos en los que no resulte posible prevenir ese deterioro, puede que no tenga sentido volcar esfuerzos y recursos en repoblar lo que está condenado a la despoblación por la ley de los tiempos que le han tocado vivir. Ahora bien, ello no excluye la posibilidad de aplicar programas de servicios de atención y proximidad para satisfacer las necesidades básicas de la población local. Como tampoco excluye la puesta en marcha de programas de conservación a nivel supramunicipal y mediante estrategias flexibles e imaginativas, allí donde tenga un especial valor el patrimonio arquitectónico, histórico o natural.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, R. (2018). Despoblación: tópicos y una esperanza. *Diario Hoy*, 14 de septiembre. Disponible en: <https://www.hoy.es/nacional/despoblacion-topicos-esperanz-20180914001943-nt.html>

BARCO, E. (2019). España no es Escocia, ¿o sí? *El Diario Rural*, 24 de noviembre. Disponible en: <http://eldiariorural.es/espana-no-es-escocia-o-si/>

CALDERON, E., GARRIDO, F. y MOYANO, E. (2019). Incidencia del capital social en la formación y sostenibilidad de experiencias de Turismo Rural Comunitario en Costa Rica. Trabajo presentado en el *XIII Congreso Español de Sociología*, Valencia, 3-6 de julio.

CERDÁ, F. (2017). *Los últimos: voces de la Laponia española*. Madrid: Pepitas.

CONSEJO ECONOMICO y SOCIAL. (2018). *El medio rural y su vertebración social y territorial*. Madrid: CES.

DÍAZ MÉNDEZ, C. (2011). Perfiles de mujeres jóvenes rurales de baja cualificación. Un estudio de caso para la comprensión de sus estrategias de inserción sociolaboral en Asturias (España). *Revista Internacional de Sociología*, 69(3), pp. 726-744.

ERRANDO, I. (2019). España se vacía, ¿y los ayuntamientos qué hacen En: *XXVI Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 42-44). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

ESPARCIA, J. (2019a). La inmigración: soluciones locales frente a la despoblación rural. *El Diario Rural*, 15 de noviembre. Disponible en: <http://eldiariorural.es/la-inmigracion-soluciones-locales-frente-a-la-despoblacion-rural/>

—. (2019b). La despoblación: reto demográfico y reto nacional, *El Diario Rural*, 23 de octubre. Disponible en: <http://eldiariorural.es/la-despoblacion-reto-demografico-pero-ante-todo-reto-nacional/>

FERNÁNDEZ DE CALEYA, J. y SANTOS, R. (2019). Despoblación rural y escenarios de emprendimiento. En: *XXVI Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 66-71). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

FORO IESA. (2009). *Del desarrollo rural al desarrollo territorial*. Córdoba: IESA-CSIC.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M^a. (2017). Serranía celtibérica. *AgroNegocios*, 11 de abril. Disponi-

ble en: <https://www.agronegocios.es/serrania-celtiberica/>

GARCÍA AZCÁRATE, T. y LANGREO, A. (2019). ¿Qué actividad en la España vacía? *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1), pp. 9-15.

GONZÁLEZ-LEONARDO, M. y LÓPEZ-GAY, A. (2019). Emigración y fuga de talento en Castilla y León. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 80(2612), pp. 1-31.

GUZMÁN, M. (2018). La despoblación rural: problema versus oportunidad. En: *XXVI Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 61-65). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

HERRERA, M. J. (2019). Algunas reflexiones sobre migración y mundo rural. En: *XXVI Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 75-82). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

HERVIEU-LEGER, D. (2016). *La religión, hilo de la memoria*. Madrid: Herder.

HOGGART, K., BULLER, H. y BLACK, R. (1995). *Rural Europe. Identity and Change*. Londres: Arnold.

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

LÓPEZ ANDRADA, A. (2004). *El viento derruido*. Córdoba: Almuzara.

LÓPEZ CASERO, F. (1989). *Las agrocidades mediterráneas*. Serie Estudios del MAPA. Madrid.

MOLINERO, F. (2017). La España profunda. En: *XXV Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 34-43). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

MOLINO, S. DEL (2016). *La España vacía*. Madrid: Turner Noema.

MOYANO, E. (2017). ¿Está vacía la España rural? En: *XXV Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 27-33.). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

—. (2018). Ampliando el debate sobre la despoblación rural. *AgroNegocios*, 18 de

noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.agronegocios.es/ampliando-horizontes-en-el-debate-sobre-la-despoblacion-rural/>

PANIAGUA, A. (2018). La despoblación, una cuestión de Estado al margen de los cambios políticos. *Diario ABC*, 25 de septiembre de 2018.

PANIAGUA, A. y HOGGART, K. (2001). The restructuring of rural Spain. *Journal of Rural Studies*, 17, pp. 63-80

PERALTA, J. L. (2017). El enfoque LEADER y los Grupos de Acción Local ante la nueva programación estratégica de la UE. En: *XXIV Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 110-117). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

PEREIRA, H. y PERINO, A. (2019). Rural rewilding. *Science*, abril.

PÉREZ RUBIO, J. A. y GARCÍA, Y. (2016). El turismo paisano: un turismo sin atractivo turístico. En: *XXIII Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España* (pp. 171-178). Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

RIVERA, M. J. (2008). *La ciudad no era mi lugar*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

SÁNCHEZ, M. (2017). *Tierra de mujeres*. Barcelona: Seix Barral.