

**“Prohibido teorizar”:  
del diagnóstico a la acción en la lucha contra el despoblamiento en el medio rural.**

## 1. Tres clarificaciones previas

Unas palabras iniciales para explicar el título de esta breve aportación al Foro. En primer lugar, el término que preside el título, “prohibido teorizar”, es lo que con mucha probabilidad trasladarían a este Foro buena parte de los habitantes del mundo rural, por una sencilla razón: están cansados de promesas, de programas, de políticas, de teorías, y de pocas acciones concretas, o al menos, de pocas acciones que hayan resultado, hasta la fecha y desde hace varias décadas, suficientes para detener la pérdida de población. Por tanto, hemos de pensar en esta población, que no espera teorías sino hechos.

En segundo lugar, en ese contexto, esta intervención pretende poner sobre la mesa la necesidad de avanzar desde el diagnóstico del fenómeno de la despoblación, que es bastante conocido por todos, siendo muchos los especialistas que lo han analizado desde diferentes puntos de vista, y han puesto sobre la mesa los datos más relevantes sobre el mismo. Precisamente porque el diagnóstico es conocido, y porque la población que aun queda y quiere seguir viviendo en las zonas rurales (y, eventualmente, los que pretendan volver o instalarse en ellas) espera hechos y no teorías, es obligación de ese Foro avanzar desde el diagnóstico a la acción, al diseño de medidas prácticas y que puedan ser lo más eficaces posible frenando este fenómeno o paliando sus efectos sobre el territorio.

En tercer lugar, conviene introducir la diferenciación de dos términos, que a menudo se utilizan como sinónimos, despoblación y despoblamiento. El primero hace referencia a la pérdida masiva de población de un área, como ocurre en buena parte del medio rural español. Por su parte, el segundo, el despoblamiento, se refiere a la desaparición de núcleos de población, y por tanto al deterioro del sistema de poblamiento. Obviamente son dos fenómenos estrechamente asociados y de ahí que se utilicen como sinónimos. Sin embargo, y atendiendo a la diferencia entre ellos, una de las ideas que se quiere adelantar en esta ponencia es que para afrontar y luchar contra la despoblación se hace necesario actuar sobre el sistema de poblamiento, e incluso es posible que, al menos a medio plazo, se haga necesario pensar en una cierta reconfiguración.

## 2. El diagnóstico tradicional de la despoblación: los desajustes en el sistema de poblamiento heredado y los mecanismos de explotación y uso del territorio

Para ello, y debido a la limitación para un análisis más amplio o detallado de los diferentes elementos que podrían tenerse en cuenta, en esta exposición nos limitamos a abordar varios elementos clave. En primer lugar, unas breves notas sobre el concepto y diagnóstico del fenómeno de la despoblación, y las contradicciones que derivan entre un sistema de poblamiento heredado casi de la Edad Media, y los avances sociales, económicos, tecnológicos y hasta de modelo socio-territorial, acaecidos durante las últimas décadas del S. XX y lo que llevamos de S. XXI. Los resultados sobre el sistema de poblamiento ponen de relieve esos grandes desajustes, como puede verse en las tablas, gráficos y mapa siguientes.

**Tabla 1: Características básicas del sistema de poblamiento**

Tamaño demográfico	% Municipios	% Población	% Superficie	Densidad (Hb./Km2)	Índ. Masculinidad
0 - 99	17%	0.2%	7%	2.21	1.33
100 - 499	33%	1.5%	22%	6.05	1.14
500 - 999	12%	1.6%	12%	11.82	1.07
1.000 - 1.999	11%	2.8%	14%	17.71	1.04
<b>0 - 1.999</b>	<b>73%</b>	<b>6.1%</b>	<b>55%</b>	<b>9.85</b>	<b>1.08</b>
2.000 - 4.999	12%	6.6%	16%	36.73	1.02
5.000 - 9.999	6.55%	8.4%	10%	73.19	1.00
<b>2.000 - 9.999</b>	<b>18.1%</b>	<b>15.05%</b>	<b>26.30%</b>	<b>50.90</b>	<b>1.01</b>
10.000 - 19.999	4.08%	10.5%	6.4%	144.94	0.99
20.000 - 49.999	2.96%	15.9%	6.7%	211.06	0.98
50.000 - 99.999	0.96%	12.6%	2.7%	422.48	0.96
100.000 - 249.999	0.53%	16.2%	1.6%	896.55	0.93
250.000 - 499.999	0.11%	6.7%	0.6%	960.02	0.92
> 500.000	0.07%	16.9%	0.5%	3,192.96	0.89
<b>España</b>	<b>8,117</b>	<b>44,377,891</b>	<b>498.789</b>	<b>88.97</b>	<b>0.96</b>

Tamaño demográfico	% Municipios	% Población	% Superficie	Densidad (Hb./Km2)	Índ. Masculinidad
<b>0 - 999</b>	<b>62%</b>	<b>3%</b>	<b>41%</b>	<b>7.1</b>	<b>1.12</b>
<b>1.000 - 1.999</b>	<b>11%</b>	<b>3%</b>	<b>14%</b>	<b>17.7</b>	<b>1.04</b>

(\*) No se incluyen los municipios canarios. Datos a 31 de diciembre de 2017.

Mapa 1: Umbral de población de los municipios españoles (31-12-2017) (Elaboración: R. Mesa)

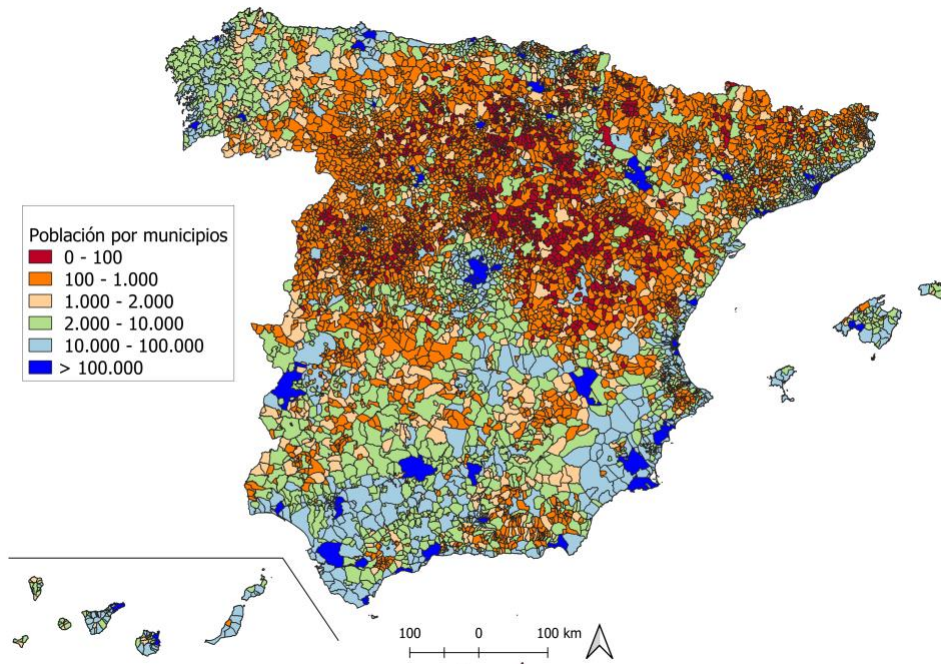
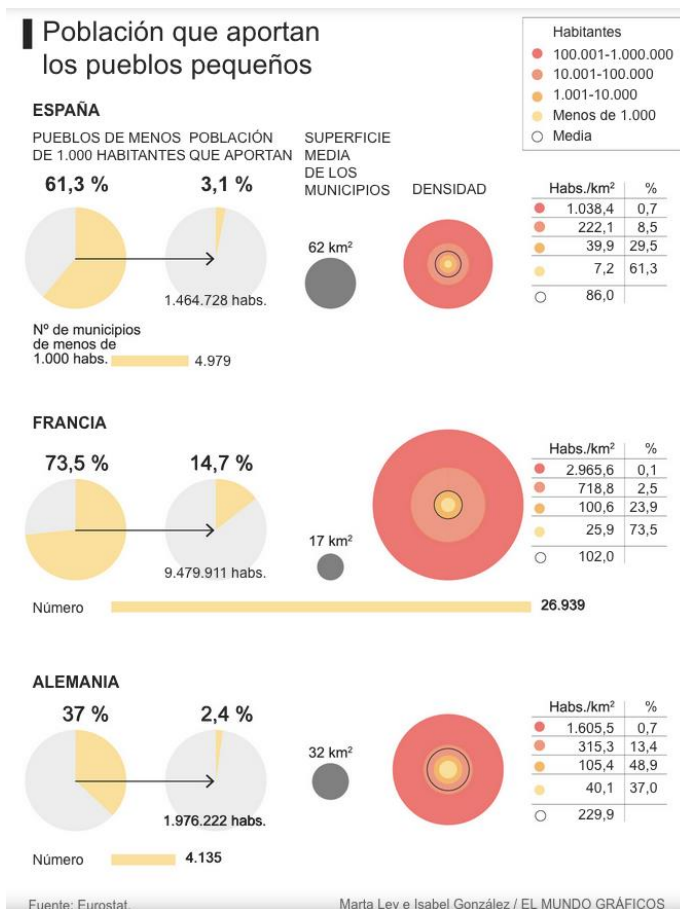


Gráfico 1: Sistema de poblamiento comparado España, Francia y Alemania.



Fuente:  
<https://www.elmundo.es/espana/2018/01/27/5a6b9793468aebc5468b4696.html> (27 de enero de 2018)

Es decir, y resumiendo, casi dos tercios de los municipios españoles albergan menos del 4 % de la población, suponiendo más del 40 % de la superficie del país. La Unión Europea considera como desierto demográfico a aquellas áreas por debajo de los 10 habitantes por kilómetro cuadrado. Los estudiosos sitúan en este umbral una doble tipología de municipios. En el primer caso, con densidades inferiores a los 4,5 h./km<sup>2</sup>, con elevado envejecimiento, con un 45 % de su censo con más de 65 años, y un tamaño medio que apenas supera los 100 habitantes, estaríamos ante una situación de “perdida de población irreversible”. En el segundo caso se incluyen los denominados espacios rurales de emigración, cuya densidad apenas supera los 6 h./km<sup>2</sup>, con tasa de crecimiento negativa y un tamaño por debajo de los 175 habitantes. La supervivencia de estos municipios también está en entredicho<sup>1</sup>.

Además del problema demográfico, social, económico y ambiental que ello supone este vaciamiento demográfico, un sistema de poblamiento tan atomizado y con esta debilidad demográfica y de capital humano presenta ya problemas de gestión que, con el tiempo, probablemente va a requerir cuando menos reflexionar sobre la idoneidad de una cierta reconfiguración, incluso administrativa.

En todo caso, este diagnóstico nos pone frente al enorme reto de cómo abordar la lucha contra la despoblación, de definir con claridad (y valentía) dónde se ha de actuar, qué se ha de hacer, cómo se ha de hacer, y de qué instrumentos nos habríamos de dotar para llevar todo ello a cabo. Para avanzar en esta dirección se plantea a continuación la idea de abandono de actividades, que constituye una mirada, cuando menos complementaria, a la estrictamente demográfica, y que permite plantear la gran importancia que tiene la dimensión territorial a la hora de analizar la despoblación.

### 3. La necesaria dialéctica despoblación versus abandono de actividades: ¿viabilidad con baja densidad?

En tercer lugar, planteados los dos aspectos anteriores, es necesario ponerlos en relación y ver qué derivadas tiene esa interacción de cara a la lucha contra la despoblación rural, y a ello hay que prestarle una atención especial. Sin desconocer que despoblación y abandono de actividades son dos aspectos con mutuas relaciones de causalidad, se plantea que, de cara a la lucha contra la despoblación en el medio rural, se hace necesario priorizar un enfoque, atendiendo a criterios básicamente demográficos (en cuya base están la mayor parte de las actuaciones que se han producido hasta la fecha), o bien a criterios de básicamente relacionados con las actividades (aspecto bastante menos tenido en cuenta, al menos de forma directa, a la hora de formular las diferentes actuaciones). Las actuaciones que se basan en un enfoque demográfico presentan una gran ventaja de tipo operativo, de cara a su implementación, y es que permiten definir tales intervenciones en función de criterios de ámbito municipal, aprovechando no solo la disponibilidad de estadísticas actualizadas y de un conocimiento preciso de la situación en cada municipio, sino de lo más importante, los ayuntamientos y las diputaciones como instrumento de gestión, y el ámbito municipal como marco de las actuaciones, bastante fácil en su concepción y

---

<sup>1</sup> <http://www.expansion.com/economia/2017/08/06/59873d67268e3e6a2a8b45cd.html>

operatividad. Todo ello supone una gran ventaja. Sin embargo, no por ello se está ante el enfoque más eficaz. Por ello, desde esta ponencia, se quiere llamar la atención sobre la necesidad, cuando menos, de considerar el enfoque basado en el abandono de las actividades. Como muy bien ha puesto de relieve recientemente el profesor Eduardo Moyano (en su excelente artículo [“Ampliando el debate sobre la despoblación rural en España”](#)), territorios sin actividades están abocados a la despoblación, mientras que territorios con una mínima base productiva no solo siguen siendo territorios vivos, sino que contribuyen, cuando menos, al mantenimiento de una cierta base poblacional, bien en el propio territorio o bien, y esto es fundamental, en la comarca (y a veces hasta incluso en la capital de la provincia). De esta forma, incluso con procesos de relocalización de población dentro de la comarca (y en su caso, de la provincia), estaríamos ante pérdidas netas de población en los municipios más pequeños y con menores servicios, pero ciertas ganancias, estancamiento o pérdidas mucho más moderadas, en los núcleos intermedios de esas zonas rurales.

Estos procesos territoriales constituyen una referencia diferente y necesaria a la hora de analizar no tanto el diagnóstico de la despoblación sino, sobre todo, de diseñar instrumentos de intervención e implementar acciones realmente eficaces. En consecuencia, para avanzar hacia esas acciones eficaces, se han de tener en cuenta no solo los elementos estrictamente demográficos, sino también qué pasa con la base de actividades del territorio. De la misma manera, ese pequeño -gran- cambio de enfoque implica pasar de la escala de municipio, en principio más operativa desde el punto de vista administrativo, a una escala supramunicipal, ciertamente aun menos operativa, por indefinida, por falta de instrumentos de gestión formalmente constituidos, por ineficacia de los existentes, etc., pero no por ello menos necesaria.

Junto a la introducción de elementos relacionados con la base productiva, por un lado, y una escala supramunicipal, por otro, hay que tener en cuenta el tercer elemento, también fundamental, el papel de la sociedad civil, de los actores locales. Si cuando se habla de escala municipal se asocia el municipio y, en definitiva, los actores institucionales (ayuntamientos y diputaciones), al hablar de escala supramunicipal es absolutamente necesario hablar de sociedad civil y actores sociales y económicos locales, trabajando al lado de los actores institucionales. Es bien sabido que, a estos actores, con frecuencia, desde algunos ámbitos institucionales se les niega legitimidad para intervenir en la implementación de políticas públicas, también en las referidas a la lucha contra la despoblación. Sin embargo, también lo es que una participación ordenada de la sociedad civil y de los actores locales constituye uno de los ingredientes del éxito en la implementación exitosa de muchas políticas y acciones (y baste para ello citar las buenas prácticas derivadas del programa LEADER, al menos en pasados periodos de programación).

La conclusión que cabe extraer en este apartado, especialmente significativa de cara a la necesaria perspectiva territorial en las políticas públicas, es que tan importante como evitar la despoblación de las zonas rurales (o más) lo es evitar su abandono (actividades). Y no debemos olvidar que, desde el punto de vista de la sostenibilidad social (calidad de vida de la población), económica (empleo e ingresos) e incluso ambiental (paisajes rurales), puede ser perfectamente viable un territorio rural con baja densidad de población, pero no abandonado.

## 4. La necesidad de priorizar: “Dónde” actuar, “qué” hacer, “cómo” hacerlo, “cuando” hacerlo.

El cuarto y último apartado de esta intervención se centra en recapitular algunas cuestiones, pero ordenando las respuestas de manera lógica desde la perspectiva de cualquier política pública, en este caso de lucha contra la despoblación. Se trata, básicamente, de responder a cuatro preguntas clásicas, el “dónde” actuar, el “qué” hacer, el “cómo” hacerlo y, finalmente, el “cuando” hacerlo. Fácilmente se puede empezar por responder a la última de las preguntas, porque sin ánimo de exagerar, la respuesta que seguramente nos darían los habitantes rurales sería claramente “oiga, para ayer”.

### 4.1. Pensar en el territorio: “Dónde” actuar

Cabe volver, por tanto, a la pregunta de “dónde” actuar. En gran parte la respuesta ha quedado ya planteada en los párrafos anteriores. Ante la necesidad de priorizar enfoque, exclusivamente a partir de indicadores demográficos (y escala municipal) o basado en actividades (y escala supralocal), la respuesta es que parece mucho más adecuado este segundo, al menos a medio plazo, siendo conscientes de que el primero es el más fácil para las administraciones públicas. Pero deberían de ser valientes y ser capaces de instrumentalizar un marco operativo supramunicipal que pueda ser significativamente más eficaz, al incorporar no solo la necesaria base de actividades como elemento de análisis y de estrategia de desarrollo, sino de implicar a los actores locales y sociedad civil en la implementación de las acciones y, en definitiva, hacerlos corresponsables de la gestión de su territorio.

### 4.2. ¿Por dónde empezar?: “Qué” hacer

Ante la pregunta de “qué” hacer, no hay una respuesta única, tanto porque puede variar según la escala (municipal o supramunicipal) sino también por qué elementos se apuesta, o al menos qué elementos se priorizan, o en su defecto, cuál es la combinación que se considera óptima y más eficaz, en función de los objetivos previstos. A grandes rasgos, dos serían los grandes ámbitos sobre los que actuar, el de los equipamientos, infraestructuras y servicios públicos, por un lado, y el del empleo, por otro. Sería deseable que se actuase en ambas direcciones, y de manera paralela. Sin embargo, las políticas públicas son, en gran parte elección, priorización, bien por adecuación a la estrategia que puede resultar más eficaz, o por limitaciones en la disponibilidad de recursos, entre otros criterios.

Vale la pena reflexionar brevemente sobre esta priorización, dado que el escenario ideal de actuaciones decididas y suficientes en ambas direcciones no siempre es posible. Para ello se puede recurrir a unos conceptos básicos extraídos de lo que Albert Hirschman denominó crecimiento desequilibrado. Él planteaba que el crecimiento regional era el resultado de sucesivos impulsos o fases en las que predominaban (o se priorizaban) bien las inversiones en capital fijo (en gran parte inversiones públicas, como infraestructuras de transporte y comunicaciones, equipamientos, etc.), o bien actividades directamente productivas (en gran parte

fruto de la inversión privada, ligada a la explotación de los recursos del territorio). Según sus estudios, en regiones o áreas en desarrollo era mucho más adecuado empezar por apoyar el surgimiento y/o desarrollo de una base productiva en el área, y centrarse en los sectores con más vínculos con otros sectores, a fin de activar o generar el máximo posible de efectos multiplicadores.

Pese a los planteamientos de Hirschman, en nuestro país, desde la época del desarrollismo franquista (y ha llovido mucho desde entonces) muchos tomadores de decisiones mantienen el *chip* de que las inversiones en capital fijo, es decir, dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, son casi la condición necesaria y, con frecuencia, suficiente, para que se produzca el “milagro del desarrollo”.

Resultado de este -en gran parte- equivocado mecanismo mental son los cientos de polígonos industriales vacíos en núcleos rurales, o los cientos de equipamientos públicos subutilizados, entre otras actuaciones, sin que obviamente hayan dado lugar, en este caso, ni al desarrollo de los territorios rurales, ni tampoco al freno del proceso de despoblación. Se ha pensado, también equivocadamente, o bien que la base productiva venía dada y su apoyo ya era suficientemente atendido por otras vías (como podría ser en nuestros días la propia PAC), o bien que no era posible ir más allá de las medidas de apoyo ya disponibles (como las políticas de ayuda a la inversión o las políticas relacionadas con el mercado de trabajo tales como la formación o ayudas al emprendimiento, etc.), gestionadas desde la escala regional e incluso local (a través de los agentes de empleo y desarrollo local).

La casi necesidad de priorizar los ámbitos en los que se centran las estrategias de desarrollo (y que esta priorización tienda a ser más adecuada en el caso de las actividades productivas), no supone negar el derecho de la población rural a disponer de servicios públicos esenciales suficientes y de calidad. Es una cuestión de justicia social básica que no puede ser cuestionada. La cuestión es dónde se localizan y cómo pueden prestarse de la manera más eficaz y eficiente posible, atendiendo a los recursos disponibles. Pero sí se habría de descartar la idea de que tales servicios públicos y, sobre todo, infraestructuras públicas no estrictamente sociales, puedan o deban cumplir la función de retener población (y mucho menos atraerla), sin que ello se fundamente en una verdadera necesidad o demanda latente.

A partir de lo anterior, estamos en mejor disposición de responder a la pregunta de “**qué**” hacer. Dos son los ámbitos en los que desde las administraciones públicas se puede o suele actuar, el empleo y los equipamientos y servicios.

- a) En primer lugar, el **empleo** es uno de los ámbitos en los que existe un mayor margen de actuación (entendiendo por tal tanto las acciones directas como aquellas que, aunque sea indirectamente, también contribuyen a su creación o mantenimiento). Aquí es necesaria una doble discriminación positiva, sectorial y territorial. La primera implica, por ejemplo, centrar esfuerzos en colectivos vulnerables, como los parados de larga duración, o especialmente estratégicos, como los jóvenes y las mujeres. Por su parte, el segundo tipo de discriminación positiva, la territorial, implica trasladar y aplicar, con especial énfasis, tales programas o actuaciones en el medio rural. Esta discriminación positiva habría

de ser obligatoria para con el medio rural, pero obviamente analizando cuidadosamente su contribución a la movilización de los recursos locales y a la base económica local.

A su vez, habría que diferenciar aquellas políticas o actuaciones de carácter general de aquellas otra específicamente agrarias o rurales. Entre las primeras hay una discriminación positiva creciente en función de los colectivos, de forma que están muy extendidas las acciones a favor de parados de larga duración (por ejemplo, a través de la formación para el empleo), o de jóvenes y mujeres. No obstante, las políticas generales referidas al empleo (incluyendo la formación), si bien se adaptan a las necesidades de los diferentes colectivos, no discriminan positivamente en la misma medida desde el punto de vista territorial. Por ello, el apoyo al empleo y, sobre todo, al autoempleo o emprendimiento rural queda en manos o bien de las políticas específicas agrarias (por ejemplo, la instalación de jóvenes agricultores, medidas contempladas en los Programas de Desarrollo Rural), o bien de políticas o acciones de desarrollo territorial en áreas rurales. En este último caso, pese a los exiguos recursos, tenemos algunas iniciativas surgidas en el marco de LEADER (como el programa Jóvenes Dinamizadores Rurales de Aragón, participado por 14 grupos, o las ayudas para mayores de 40 años y proyectos colectivos, en Asturias).

Otro tipo de políticas importantes, aunque no directamente orientadas a la creación de empleo, sí tienen una incidencia, cuando menos indirecta, y en ocasiones importante, en las en áreas rurales. Es el caso de las ayudas a la creación y puesta en marcha de actividades (agrarias o no agrarias). Adicionalmente, algunas de estas ayudas pueden contemplar en mayor o menor medida, entre los criterios de elegibilidad, la pertenencia a alguno de los colectivos prioritarios (caso de los jóvenes). Los diferentes PDR suelen contemplar este tipo de medidas, especialmente las referidas a la incorporación de jóvenes a la agricultura, actividades agropecuarias o sistemas agroforestales, así como el fomento de la transformación agraria (industrias agrarias). Más recientemente (aunque aún menos extendido), también se contemplan medidas concretas para el fomento de actividades no agrarias (caso del *ticket rural* asturiano).

Hay que tener en cuenta, no obstante, una diferencia fundamental a la hora de fomentar actividades no agrarias en las zonas rurales. Así, se ha escrito mucho sobre la “industrialización rural” (recordemos aquellos polígonos industriales en zonas rurales), y se han habilitado determinadas ayudas para la instalación de industrias generadoras de empleo en estas áreas. Sin embargo, se ha de tener en cuenta que cuando estas actividades tienen una importante componente exógena (no tanto en el tipo de actividad como sobre todo en la iniciativa empresarial, en las personas que están al frente de la misma), su sostenibilidad social tiende a ser limitada. Es decir, son actividades cuyo mantenimiento depende casi exclusivamente de criterios de rentabilidad económica, y cierran o desaparecen en el momento en el que el umbral de beneficios desciende. De ahí que se suela incidir en que las actividades de iniciativa local trabajan con criterios de rentabilidad económica, obviamente, pero también con criterios personales



o sociales (procedencia o deseo de los responsables de la iniciativa de trabajar en una zona rural, de estar inmerso en una sociedad rural, de vivir en un determinado entorno rural, y no solo de obtener un determinado nivel beneficios). En estos casos, los intangibles rurales (entorno, paisaje, posibles dinámicas sociales, etc.) pueden parcialmente compensar una menor exigencia en cuanto al umbral de beneficios con el que se trabaja para el mantenimiento de la empresa o iniciativa en cuestión (y así ocurre, por ejemplo, en muchas iniciativas de turismo rural en nuestro país). Es evidente por tanto que aquí es necesaria también una clara discriminación positiva a favor de las iniciativas locales con una sostenibilidad demostrada (bien a través de ayudas directas, préstamos a bajo coste, cuotas a la Seguridad Social u otros instrumentos que pudieran diseñarse).

En esta línea argumental, en la que el carácter local de las iniciativas ha de ser un elemento central en las ayudas al sostenimiento o creación de empleo, merece mención especial todo lo referido al empleo asociativo o cooperativo. Nos referimos aquí al empleo que verdaderamente se crea desde el sector cooperativo (más allá de la mera pertenencia a las tradicionales cooperativas de servicios, cuyo impacto real, como es bien sabido, es limitado). Sin embargo, el empleo asociativo en áreas rurales, especialmente en el ámbito de la agroalimentación, tiene seguramente un potencial y recorrido aun muy elevado, sobre todo como consecuencia de una mayor adaptación de la normativa a la realidad rural (permitiendo, por ejemplo, que el personal de una cooperativa pueda prestar servicios en las explotaciones de los socios, o ampliando el ámbito de las actividades en las que estas pueden actuar, más allá incluso de las de tipo agroalimentario).

El empleo en las áreas rurales se ve también afectado por una combinación casi perversa de cualificación y movilidad, o tecnificación y movilidad, cuyo resultado es una creciente flexibilidad residencial, habitualmente con consecuencias negativas para las áreas rurales o para aquellas en las que el sistema de poblamiento es más débil. Esta mayor flexibilidad se traduce en la tendencia de determinados profesionales a fijar su residencia en núcleos de tamaño medio, allí donde hay una relativamente buena dotación de servicios. Este es el caso, por un lado, de profesionales con empleos cualificados, como ocurre en sectores como la sanidad, la educación, los servicios administrativos o los servicios sociales; por otro, de profesionales de la agricultura que, pese a la diferente cualificación, se benefician de la introducción de avances en la tecnificación, la digitalización (por ejemplo, control de actividades vía internet) y, por supuesto, la mayor movilidad física.

La creación y consolidación de empleo es sin duda una pieza central en la lucha contra la despoblación rural, y como tal es una condición necesaria, pero ciertamente no suficiente. Y aquí entra en juego otro de los ámbitos sobre los que es necesario actuar.

b) El segundo ámbito en el que se puede actuar está referido a los servicios, equipamientos e infraestructuras. Tal como se ha señalado, parece demostrado que la sola dotación de servicios no genera desarrollo regional, ni tampoco, en este caso, desarrollo en áreas rurales. Sin embargo, no cabe duda y no puede discutirse que contribuyen de forma muy clara a la calidad de vida de la población rural. Para esta, una calidad de vida equiparable a la que disfruta la población urbana, en general, y el acceso a los servicios y equipamientos suficientes, en particular, constituye un derecho y una cuestión básica de equidad. En este marco, hay tres cuestiones clave a tener en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre la dotación de servicios y equipamientos en zonas rurales. La primera, el compromiso social, y casi moral, que el país asume (o está dispuesto a asumir) respecto de esa comparable calidad de vida de la población rural, en tanto que ello determinará el coste aceptable y, con ello, el esfuerzo presupuestario. La segunda clave, derivada de la anterior se refiere a dónde se localizan tales servicios y equipamientos, lo que implica tomar decisiones claras, y tener una política clara, sobre los umbrales en cuanto a tamaño y/o composición demográfica de los núcleos donde hayan de mantenerse o instalarse tales equipamientos, y en cuales no. Dado que obviamente esos umbrales mínimos (definidos tanto en función de ese compromiso social-moral y de las consecuentes disponibilidades presupuestarias) dejan fuera, pese a todo, a una parte importante de los núcleos de población, la tercera clave es mantener una política activa e inteligente que permita no solo más y mejores servicios móviles sino también una mayor flexibilidad en su prestación, o la posibilidad de articulación de prestación combinada. Fórmulas de este tipo se han venido aplicando en zonas rurales de baja densidad de diferentes países europeos, y en España tenemos también algunas iniciativas en esta línea. El acceso a servicios puede también aprovecharse, como se ha señalado en muchas ocasiones, de las nuevas tecnologías (desde tele-educación a tele-medicina, entre otros). Sin duda todo ello requiere no solo de presupuesto e iniciativas desde las administraciones, sino también de una actitud proactiva y receptiva, además de una cierta formación, por parte de la población rural, para aprovechar más y mejor las potencialidades que se derivan de las TIC.

### **4.3. ¿Con qué instrumentos?: “Cómo” hacerlo**

Definidos el dónde y el qué, en tercer lugar, se ha de definir cómo se quiere hacer, es decir, a través de qué instrumentos. Introduciremos aquí cuatro observaciones.

En primer lugar, ha habido en la última década muchas experiencias destinadas al mantenimiento, regreso o atracción de población a zonas rurales, como los diferentes proyectos de nuevos pobladores. En algunos casos, y a la sombra de la ola inmigratoria que se tuvo en España hasta el estallido de la crisis de 2008, tales iniciativas se han orientado a la localización de inmigrantes, a veces refugiados. Son también conocidas algunas experiencias de atracción de población urbana, basadas en la disponibilidad de servicios de internet, mayor movilidad y proximidad de centros de servicios de tamaño medio, etc. En este sentido, con frecuencia se señala la no disponibilidad de banda ancha como uno de los cuellos de botella que, de

resolverse, permitiría avanzar de manera decidida en este tipo de iniciativas, especialmente en lo que respecta a la población urbana, e incluso a la potencial instalación de iniciativas productivas (principalmente externas). Sin embargo, buena parte de estas experiencias, siendo positivas, no dejan de tener un carácter aislado, con efectos limitados o localizados, y no parece que esta sea, al menos a corto o medio plazo, una solución viable y generalizable para los núcleos de población de menor tamaño.

Un segundo tipo de instrumentos son las políticas o actuaciones con enfoque sectorial basadas en la transferencia de rentas. En este sentido, el primer pilar de la PAC constituye un complemento de rentas que puede ser fundamental, pese a algunos desajustes (por ejemplo, una insuficiente discriminación entre ayudas a grandes y pequeños propietarios, los primeros raramente residentes en zonas rurales). Medidas como las ayudas directas o la indemnización compensatoria de montaña tienen efectos positivos sobre la retención de población, probablemente más incluso que algunos equipamientos e infraestructuras (muchas de ellas financiadas en etapas anteriores también con fondos europeos, por ejemplo, el FEDER). En general, las políticas de transferencias de rentas directas, en tanto que complemento y vinculadas a actividades específicas tienen un papel positivo en el mantenimiento de la población rural. Ello dejaría parcialmente al margen a las transferencias vía pensiones que, precisamente por no estar ligadas a actividades concretas, sino básicamente a la demanda y consumo de servicios, tienen una elevada “volatilidad”, permitiendo que los receptores puedan residir y consumir en sus núcleos de origen, en núcleos medios próximos o, lo que es bastante frecuente, en los núcleos de residencia de los descendientes. Por tanto, las transferencias vía pensiones merecerían de otro tipo de consideraciones, y no cabe equipararlas a las transferencias asociadas al desarrollo de actividades productivas como instrumento de retención de población.

Las transferencias directas de rentas, o las ayudas a nuevas instalaciones o al emprendimiento rural, entre otras fórmulas, no siempre son suficientes. Como ponen de relieve muchos expertos (y actores rurales) habrían de ir acompañadas de medidas de discriminación fiscal positiva, especialmente en territorios en peligro de despoblamiento, baja densidad, etc. (por ejemplo, reducción de cuotas a la Seguridad Social o incentivos en el IRPF).

Un tercer tipo de instrumentos podría englobarse bajo el epígrafe de las estrategias de desarrollo con enfoque territorial, básicamente lo que se viene haciendo en torno a LEADER. Es evidente que en muchos casos estas estrategias han tenido efectos muy positivos en la dinamización de las economías y sociedades locales, con efectos obviamente muy positivos de cara a la retención de población. Pero no sería correcto generalizar ni atribuir a LEADER una capacidad explicativa que probablemente no tiene. Esto es así porque aun no disponemos de una verdadera evaluación sobre el impacto real que han tenido o están teniendo los programas LEADER, y en particular, cual es la capacidad explicativa real de la puesta en marcha o mantenimiento de iniciativas productivas, en general, y de procesos de mantenimiento, retención o atracción de población en áreas rurales, en particular. Es decir, no tenemos una respuesta clara y concreta a la pregunta de en qué medida, o qué parte de los

resultados de las iniciativas y los procesos que se han promovido o en los que ha participado LEADER, derivan concretamente de LEADER, y qué parte derivan de otros factores explicativos (a los que se suele hacer poca referencia y que, en todo caso, al no estar analizados ni “medidos”, no permiten conocer bien el papel de cada uno de ellos, incluido el propio LEADER). Por tanto, sin que deje de ser un instrumento importante, es posible que a LEADER le estemos dando una capacidad explicativa y un potencial que no sabemos a ciencia cierta si tiene, a falta de análisis de impacto detallados.

A todo ello se añade el hecho de que la integración de este enfoque en el 2º pilar de la PAC ha supuesto una creciente rigidez administrativa y una pérdida de las esencias de dinamización económica y social con las que nació. Si a ello se añade la importante reducción de fondos disponibles, el resultado es que LEADER prácticamente ya no puede ser considerado como un instrumento ni de lucha contra la despoblación ni siquiera de desarrollo socioeconómico de los territorios rurales. Su recuperación pasa, tal como se planteó hace años, por su integración en la política de cohesión.

En cuarto lugar, en nuestro país se han diseñado otros instrumentos, concebidos parcialmente para mejorar la estabilización de la población rural, su calidad de vida, un mejor acceso a servicios, ayudas para el mantenimiento de actividades, etc. Básicamente cabría referirse aquí a la -añorada en muchos ámbitos- Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que nació con grandes expectativas, y que sigue durmiendo “el sueño de los justos”. Muchos especialistas coinciden en que fue un instrumento bien concebido, especialmente por su carácter verdaderamente integral y como instrumento de intervención de las administraciones públicas. Sin embargo, no cabe volver a ella tal cual se concibió. De hecho, no hay que olvidar que su muy limitada implementación se vio, además, empañada por la concepción que desde muchas administraciones (regionales y locales) se tuvo de ella como una forma de obtener más ayudas, y no como un instrumento de intervención en el territorio (y hay una diferencia de matiz muy importante). Por otro lado, ha pasado más de una década, y habría que ir a un instrumento de similar concepción (especialmente manteniendo su carácter integral), pero adaptado a la situación actual y, probablemente, menos dependiente de las administraciones públicas y dando un mayor margen de actuación a los partenariados público-privados.

Para finalizar, la participación de los actores privados y sociales en la vida pública en general, y en gestión de los territorios rurales en particular, no es una cuestión menor. La intervención en los territorios rurales no es solo responsabilidad de las administraciones públicas; lo es también (y casi principalmente) de los actores rurales, y estos no solo son mayores de edad, sino que también tienen el derecho a intervenir en la gestión de su territorio y, por qué no, también a equivocarse. Para ello han de contar con instrumentos adecuados, y especialmente con aquellos que permitan asumir compromisos desde lo local, así como tomar decisiones teniendo siempre presente que fuertes dosis de sentido común a la hora de valorar qué hacer, dónde hacerlo y cómo hacerlo.

## 5. Hacia instrumentos para la acción

Se hace necesario valorar bien la eficacia de los diferentes instrumentos en marcha, y proponer otros que permitan complementar y actuar de manera decidida de cara al objetivo de luchar contra el fenómeno del abandono de actividades y de la despoblación. Así, vale la pena visitar las 78 medidas de la FEMP, los 15 ejes de acción del Gobierno de Aragón, cheque rural para jóvenes en Asturias, Estrategia Madrileña para Municipios Rurales, Fondos Estructurales del gobierno castellano-manchego para la despoblación y el empleo, etc.

Mientras tanto, y tal vez a nivel más global, España como país, y nuestro parlamento, tiene que abordar un **Plan de Emergencia Socio-Territorial Rural**, con al menos cuatro premisas. En primer lugar, se hace necesario mantener la perspectiva las áreas de baja densidad y en peligro de despoblamiento en las negociaciones sobre el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, porque de ahí habrán de surgir políticas y medidas que podrán contribuir a abordar el problema desde una perspectiva más amplia e integrada (con instrumentos que van desde la PAC, la Política de Cohesión, las políticas sociales, de infraestructuras y comunicaciones, etc.). Pero no es suficiente ni nos podemos conformar con esperar a ver qué surge de ese marco financiero y las consecuentes políticas europeas. Es necesario, en segundo lugar, ser plenamente conscientes de la urgencia del problema, y por ello el compromiso de las administraciones públicas con la justicia social y territorial implica actuar de manera decidida, habilitando los recursos necesarios que no lleguen desde las políticas europeas, sin parches ni lavados de cara más o menos partidistas. Para ello las zonas rurales en general, y las de baja densidad y en peligro de despoblamiento en particular, exigen y precisan de un verdadero y sincero pacto de estado (concepto que no por manido, es menos importante o necesario).

En tercer lugar, para orientar esa acción, que necesariamente ha de ser decidida y traducida a recursos y programas de acción claros y contundentes, se han de valorar tanto las orientaciones de medidas como las señaladas por la FEMP, el Foro de las regiones con desafíos demográficos, el Pacto sobre el Cambio Demográfico del Comité de las Regiones, o las emitidas en su día por la Comisión Especial del Senado sobre la Evolución Demográfica en España, entre otros muchos organismos y foros. Pero, sobre todo, todas estas aportaciones han de permitir **establecer prioridades** para estos planes de acción. Una priorización que implica definir, con mucha valentía y claridad, dónde se ha de actuar y dónde no, cómo se ha de actuar y qué objetivos concretos se persiguen en cada caso. Porque como se ha señalado, no es lo mismo hablar de calidad de vida que de creación o mantenimiento de empleo, o de mantenimiento de actividades. Ello implica estrategias probablemente diferentes que, en todo caso, precisarían de priorizaciones diferentes. En este contexto, la eficacia de las acciones pasa por instrumentos que permitan la intervención y gestión integral, de carácter socioeconómico, desde la escala local (supramunicipal), con perspectiva territorial y que permitan combatir de manera directa el abandono de actividades y, con ello, reforzar las estrategias de creación o mantenimiento de empleo.