

***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***

Javier Esparcia, Catedrático de Geografía y Doctor en Sociología, Universidad de Valencia  
(javier.esparcia@uv.es)

Antonio Martínez Puche, Profesor Titular de Geografía Humana, Universidad de Alicante  
(antonio.martinez@ua.es)

Vicent Querol, Profesor de Sociología, Universidad Jaume I de Castelló  
(vquerol@uji.es)

En las páginas que siguen los autores pretenden trasladar una serie de elementos de reflexión, con el único objetivo de contribuir al necesario debate público sobre el diseño e implementación de políticas eficaces para nuestras áreas rurales interiores, aquejadas de procesos de despoblamiento intensos y con consecuencias sociales, económicas y territoriales especialmente graves.

**1. De la demografía “bipolar” a la brecha cultural**

La despoblación que sufre una parte muy importante del territorio se ha puesto en la agenda política desde hace algunos años. La Agenda Valenciana Antidespoblament (Avant) fue presentada por primera vez por el Presidente de la Generalitat, Ximo Puig, en abril de 2017. Sin embargo, los desequilibrios en el territorio valenciano provienen de mucho antes, de los tiempos en los que el modelo productivo (y social) agrario tradicional de las zonas rurales interiores entra en crisis, allá por los años 60 del pasado siglo, actuando como un elemento de expulsión de familias enteras. Paralelamente, el desarrollismo en las áreas urbanas actúa como elemento de atracción, con lo que se cierra el círculo vicioso, con el resultado de una progresiva desestructuración económica y social, así como la emigración de familias enteras, que deja maltrechas las pirámides demográficas de estas áreas. Ya en el Siglo XXI la pérdida de población continua, especialmente en lo que respecta a jóvenes y, entre estos, mujeres jóvenes formadas, todo lo cual supone profundizar en la ya importante descapitalización demográfica de las áreas interiores, impidiendo una mínima renovación generacional, y dando lugar a unas pirámides demográficas envejecidas y masculinizadas.

Las consecuencias sociales, ambientales y territoriales de estos desequilibrios son bien patentes en las zonas rurales interiores, donde la despoblación se asume ahora como un problema grave. Los datos, en este caso, no mienten, y demuestran que efectivamente esto es así, con unos elevados niveles de envejecimiento (asociados en parte al aumento de la esperanza de vida, pero obviamente también a la emigración

tradicional), la consiguiente caída de la natalidad, la expulsión de jóvenes formados, y los limitados efectos de la inmigración de hace unos años, casi más espejismo que otra cosa. Los desequilibrios tienen también otros efectos en las áreas urbanas, donde la aglomeración de población y actividades no siempre se traduce en una mejor calidad de vida.

El resultado es que estamos ante una demografía prácticamente “bipolar”, no solo con relación a las estructuras demográficas por edad y sexo, sino también en la distribución territorial de la población. Así, por ejemplo, en un tercio de la superficie de la Comunidad Valenciana vive solo un 2 % de la población, y se trata de municipios de menos de 1.000 habitantes con estructuras envejecidas y masculinizadas. El panorama no es mucho mejor si nos referimos a municipios de menos de 2.000 habitantes, pues suponen casi la mitad de la superficie y solo un 4 % de la población, con unas pautas muy similares en cuanto a estructuras demográficas.

Este simple pero crudo diagnóstico se completa, como es bien sabido, por desequilibrios también en la disponibilidad y/o acceso a multitud de servicios, aspecto que se añade y completa ese círculo vicioso del declive demográfico, económico y social en estas áreas rurales. Efectivamente, el descenso de la demanda así como los cambios en los modos de consumo han contribuido a la pérdida o dificultades crecientes de acceso a una variedad de servicios, que van desde los más básicos de tipo comercial, a servicios de transporte, bancarios, postales, pasando por otros fundamentales, como los de tipo sanitario y educativo. Parece evidente, por tanto, que los derechos de ciudadanía no están cubiertos de manera equitativa en unas y otras áreas.

En ese contexto, es cierto que, por ejemplo en los ámbitos sanitario y educativo se vienen haciendo esfuerzos significativos (así por ejemplo, el modelo de colegios rurales agrupados contribuyó a mantener aulas abiertas en núcleos de población y municipios muy reducidos, y son notables los esfuerzos por mantener la asistencia sanitaria básica, bajo diferentes fórmulas, allí donde reside la población). Tampoco hay que olvidar que los fondos estructurales contribuyeron desde hace ya años a mejorar las infraestructuras de comunicaciones viarias así como la dotación de algunos servicios públicos. Sin embargo, siendo muy importante todo lo que se ha conseguido, no es menos cierto que todos esos esfuerzos no han conseguido paliar de forma significativa ni la enorme brecha que aún sigue existiendo entre buena parte de estas zonas rurales interiores y el resto del territorio valenciano, ni, con ello, frenar, ni mucho menos revertir, las tendencias hacia la despoblación.

Por todo ello, muchas de nuestras zonas rurales han perdido, o están perdiendo, la función residencial a la vez que productiva tradicional. Es decir, de forma paralela y como consecuencia de la disminución de población residente, han desaparecido actividades productivas, de modo que los pobladores son, mayoritariamente, de dos tipos. Por un lado, jubilados y pensionistas que, por diferentes razones no han abandonado el pueblo, y constituyen la base fundamental de la población residente permanente; por otro, aquel segmento de población residente ocasional o estacional, para los que estas áreas tienen una función principal como segunda residencia, a los que se añaden aquellos otros visitantes, más o menos ocasionales, vinculados a actividades de ocio y turismo rural.

Pero el problema al que nos enfrentemos no es solo de los indicadores que ponen de relieve la persistencia de esa brecha socioeconómica y en cuanto a la satisfacción equitativa de los derechos de ciudadanía, o de las cambiantes y nuevas funciones que puedan tener las áreas rurales interiores, cada vez más alejadas de la tradicional función de residencia permanente. Junto a todo ello, se constata una brecha cultural y de percepción de qué es nuestro rural interior para la sociedad valenciana. Parece innegable que, frente a lo que desde la población rural y muchos otros sectores, se viene defendiendo de un rural interior como el lugar donde vivir y trabajar, hay también otra concepción que, simplificada, podría definirse como “ese estupendo lugar donde vamos a relajarnos, a las fiestas o a hacernos la paella los domingos”. Aquí estamos, por tanto, ante otra brecha, de carácter cultural y casi mental, porque para una gran parte de la sociedad valenciana el rural interior aún no es percibido como un espacio de vida.

Probablemente, la superación de esta brecha es el primer y más importante paso que debemos dar, como sociedad, al reconocer e interiorizar los espacios rurales interiores también como espacios de vida. Es cierto, sin embargo, que los cambios sociales, culturales y mentales suelen ser lentos; pero lo es también que hay factores aceleradores de algunos cambios como es, en este caso, el impacto de la Covid-19, de forma que, probablemente, las concepciones y los enfoques respecto de los espacios rurales interiores no van a ser los mismos que los de hace apenas unos años (aunque obviamente es muy elevada la incertidumbre sobre aspectos tales como la dirección en la que van a ir esos cambios, el ritmo que van a tener, o de qué forma van a afectar a los diferentes espacios rurales).

## **2. El enfoque necesario para las políticas contra la despoblación y la necesidad de superar vicios de la “vieja política”**

Mientras tanto, es indudable que desde las administraciones públicas es posible y se deben tomar medidas para encauzar en la dirección adecuada esos cambios. Hay aspectos, que resultan básicos, a los que se refieren las máximas autoridades de nuestro país cuando abordan la importancia del reto demográfico y el marco en el que se pueden o han de desenvolver las políticas y acciones contra la despoblación. Así, el Comisionado para el Reto Demográfico, señalaba en 2019 cuatro aspectos fundamentales en los que enmarcarlas<sup>1</sup>, y sobre lo que la comunidad científica muestra un acuerdo prácticamente unánime.

En primer lugar, el necesario enfoque multiescalar, es decir, políticas y acciones que vayan desde la escala nacional hasta la escala local, y que se trate de un enfoque participado y basado en la complementariedad. En segundo lugar, y en correspondencia con lo anterior, la gobernanza multinivel, que habría de suponer la articulación de los responsables político-institucionales a diferentes niveles, así como la presencia y participación de los actores sociales y económicos en cada uno de estos niveles. En tercer lugar, la transversalidad de las políticas y acciones, porque la

---

<sup>1</sup> Conferencia impartida por el Dr. Ignacio Molina de la Torre, Comisionado del Reto Demográfico del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, del Gobierno de España, en los cursos de Verano de la Sede Universitaria de Villena (Alicante), el 11 de julio de 2019, y que llevó por título “Afrontar el reto demográfico y la despoblación en España. Una visión multiescalar, una gobernanza multinivel”. *Presentación de la Cátedra Interuniversitaria AVANT-GV.*

despoblación no puede abordarse ni desde una visión sectorial ni sin la cooperación y articulación desde los diferentes sectores (actividades agropecuarias, turismo, servicios públicos, apoyo a servicios privados, equipamientos, transporte y telecomunicaciones, etc.). En cuarto lugar, un enfoque que no puede basarse solo en acciones de corto plazo, sino que ha de contemplar igualmente unas políticas e iniciativas con una perspectiva de medio y largo plazo. Para ello, evidentemente, ese enfoque y gobernanza multinivel, la visión transversal y, sobre todo, el compromiso de las fuerzas políticas, sociales y económicas en esa perspectiva de largo plazo, es una necesidad ineludible.

La unanimidad en la comunidad científica respecto de la necesidad de un enfoque presidido por estos aspectos, no tiene aún la suficiente correlación en las instituciones y en las políticas que de estas empiezan a emanar, si bien es cierto que en los últimos años se empiezan a producir avances en esta dirección. En la agenda política no solo se ha incorporado el problema de la despoblación y de sus consecuencias, sino que hay un acuerdo creciente en la necesidad de avanzar hacia ese enfoque, aplicando esas premisas. Pero con frecuencia aún pueden verse planteamientos e iniciativas que están más próximas a lo que podríamos denominar como “vieja política”, es decir, políticas concebidas para luchar contra la despoblación, pero basadas en los esquemas clásicos de ayudas y subvenciones.

Lo anterior es aún más grave cuando desde las administraciones públicas ni siquiera se es capaz de incorporar a los mecanismos de decisiones, en el mejor de los casos, a actores del territorio más allá de las instituciones locales, es decir, no son capaces de avanzar en uno de los elementos clave señalados anteriormente, la gobernanza (que implica la participación también de actores sociales y económicos) multinivel (desde la escala nacional y, sobre todo, regional, hasta la escala local). Y aquí vale la pena señalar la importancia que tiene no confundir esta escala, la local, con el localismo, y a la vez de ser capaz de ver que lo local, con frecuencia, pasa por la cooperación supralocal de proximidad. En este sentido cabe destacar que sin duda pueden resultar fundamentales instrumentos de cooperación tales como los grupos de acción local (cuyo potencial está claramente desaprovechado, por razones tanto internas como derivadas del propio contexto institucional en el que se mueven); la cooperación que pueda llevarse a cabo en el seno de verdaderas mancomunidades (más allá de los servicios básicos tradicionales); e incluso la labor de coordinación desde las diputaciones provinciales y sus diferentes instrumentos (que en los últimos años están empezando a tener un creciente protagonismo).

En el marco de ese enfoque, como se ha señalado, las políticas han de superar la vieja vía de las ayudas y las subvenciones, y avanzar hacia políticas transversales, mucho más articuladas, buscando complementariedades y efectos multiplicadores. Sin entrar en qué líneas se han de basar tales políticas, sí hay una serie de elementos que han de tenerse en cuenta y estar presentes, en prácticamente cualquiera de las variantes que puedan diseñarse e implementarse. Nos hacemos eco aquí de algunos de estos ingredientes necesarios.

### **3. Algunos engranajes necesarios para la nueva política contra la despoblación y por el desarrollo territorial en áreas rurales**

Por un lado, el ámbito de los servicios públicos y privados. Sin duda la disponibilidad y/o acceso a los servicios constituye uno de los elementos centrales con relación a esos derechos de ciudadanía equitativos que han de constituir un objetivo central en las políticas contra la despoblación y por el desarrollo de los territorios rurales. Hablamos de servicios públicos vinculados a la salud, a la educación, a la exclusión social, o a la atención a los mayores. La Covid-19 ha puesto justamente de relieve la necesidad de sistemas de atención y respuesta desde las unidades más pegadas al territorio (por ejemplo, con una atención primaria fuerte, o con profesionales muy próximos a los problemas de la población). Igualmente, ha puesto de manifiesto la necesidad de contrarrestar los efectos de los modelos neoliberales por ejemplo en la atención a los mayores, reforzando los sistemas públicos, también en las áreas rurales interiores. Por otro lado, además de la crisis sanitaria, la crisis económica en la que esta nos ha sumido es evidente que estas áreas rurales también van a padecer con crudeza los problemas de exclusión social, y reforzar los sistemas de diagnóstico, apoyo y gestión también va a ser muy necesario, y todo ello en el muy corto plazo.

En perspectiva de medio y largo plazo, los servicios también juegan un papel fundamental. La visión supralocal está dejando de ser una opción para las áreas rurales interiores, para ser cada vez más una necesidad, como prácticamente la única vía de asegurar una prestación y/o acceso de calidad a toda la población. Y aquí cabe mencionar, junto a servicios básicos como los señalados, otros orientados a la promoción de la empleabilidad. Es el caso, por ejemplo, de los Pactos Territoriales por el Empleo, en mantillas o inexistentes en buena parte de las áreas rurales interiores; igualmente, pueden tener un papel fundamental en la empleabilidad los equipos de técnicos en desarrollo local (estructuras en las que, desafortunadamente, siguen aplicándose el esquema municipalista, válido para áreas urbanas o municipios de tamaño medio, pero que requiere una visión supramunicipal cuando hablamos de áreas rurales interiores, de ahí que utilicemos el término “equipos de técnicos en desarrollo local” en lugar de simples “agentes de desarrollo local”). Desde las mancomunidades, los grupos de acción local, las diputaciones, la propia federación de municipios, y los servicios de empleo y formación, se puede jugar un papel verdaderamente estratégico, si fuésemos capaces de movilizar y coordinar adecuadamente todas estas políticas y recursos.

Las diferentes acciones también han de centrarse, más ahora que estamos sumidos en una profunda crisis económica, en el apoyo al emprendimiento y a la diversificación productiva. Emprendimiento, fomentando y aprovechando las capacidades tanto de la población rural como de aquellos otros segmentos que están dispuestos a emprender en el ámbito rural (y hay que analizar en qué medida la Covid-19 puede suponer una cierta reconfiguración de algunas pautas locacionales de determinados segmentos de la población, tal vez más proclives ahora que antes de la pandemia a fijar su residencia en áreas rurales). El emprendimiento habría de orientarse, o al menos favorecer, la diversificación productiva, valorizando y aprovechando las potencialidades del territorio, desde la gastronomía hasta los productos locales de calidad o con identidad local, pasando por servicios culturales, turismo activo, actividades forestales, agricultura y ganadería extensiva, etc. En cada territorio las potencialidades son diversas, y sin duda actores como los grupos de

acció local tienen ya una cierta experiencia en su detección y, en algunos casos, puesta en valor.

El transporte, la accesibilidad y las comunicaciones han de constituir otro de los pilares de las políticas contra el despoblamiento y por el desarrollo de los territorios rurales interiores. El transporte público sigue siendo uno de los elementos centrales en los debates sobre la despoblación en las áreas rurales. En concreto, la inadecuación de los servicios tal y como están concebidos. El transporte a demanda, que con frecuencia se plantea como la solución ideal, funciona en algunos casos pero, en otros, ni siquiera así se ha conseguido resolver las dificultades de la población, porque posiblemente el problema ya no es simplemente el de moverse de un sitio a otro, sino de moverse quién y para qué. Es decir, diferentes segmentos de población tienen necesidades diferentes, y estas solo pueden satisfacerse bajo unos márgenes de flexibilidad en los que no encaja la concepción tradicional del transporte público (ni tampoco los beneficios que para algunas compañías pueden derivarse de las concesiones, subvencionadas con dinero público). Por tanto, habría que avanzar en modelos mucho más flexibles que las actuales concesiones y rutas, y más adaptados a satisfacer de forma particular necesidades reales de segmentos específicos, sin descartar modelos que van desde el taxi rural interurbano mono (sanidad) o multifunción, o el fomento de modelos cooperativos vecinales (incluso con apoyo público). En todo caso, lo que está claro es que más allá de los costes, lo importante aquí es asegurar que los ciudadanos tienen acceso a los servicios en condiciones equitativas.

Se han producido mejoras significativas en los equipamientos y las infraestructuras viarias tradicionales. Pero hay que referirse especialmente a las infraestructuras de telecomunicaciones, cuyo valor ha puesto de relieve el confinamiento derivado de la Covid-19 en 2020. Efectivamente, la posibilidad del trabajo a distancia o teletrabajo y, para ello, el acceso a servicios de internet de calidad real y equiparable a las zonas urbanas, define la franja a la que, para determinados segmentos de la población, se estaría dispuesto a valorar una posible relocalización residencial. No se puede caer aquí en el error de pensar que la dotación y oferta de un servicio conlleva aparejada una respuesta en positivo de la población, en forma de atracción, pero tampoco se puede ignorar que la Covid-19 está suponiendo un cambio, aún no sabemos de qué alcance, pero que puede influir en la valorización de determinadas áreas rurales como espacios de vida.

Es posible que todo lo anterior no vaya a suponer un cambio profundo en todas las áreas rurales interiores. Pero, en cualquier caso, atendiendo al principio de los derechos de ciudadanía equitativos, la población de tales áreas ha de ver mejorar la oferta de esos y otros servicios. Es el caso de algo que tan sencillo como poder ir al banco a hacer gestiones o cobrar la pensión, algo que desde hace algunos años está siendo cada vez más difícil para la población rural. Ni el parche de las oficinas móviles, ni el, hasta ahora, fracasado intento de instalación de cajeros automáticos, ha frenado la brecha en esa pérdida de derechos. De nuevo, el retroceso de modelos de servicio público, o con una importante presencia del sector público, dio paso a modelos neoliberales que se han saldado con pérdida de servicios. En este contexto, vale la pena mencionar la necesidad de apoyar un servicio público, como es el servicio postal, en retroceso ante el avance de los servicios privados (que van acaparando el margen que deriva del comercio electrónico, también en las áreas rurales interiores).

En un entorno en el que se están produciendo cambios profundos, hay aspectos que siguen siendo necesarios reivindicar. En particular la necesidad de un marco normativo adaptado a las particularidades de los pequeños municipios rurales. En este sentido, será fundamental hacer un seguimiento de la reforma que desde el gobierno quiere promoverse de la Ley de Bases de Régimen Local (que data de 1985) y de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en lo que se viene denominando como Estatuto Básico de los Pequeños Municipios (EBPM). Es de esperar que estemos ante una mayor autonomía y margen de maniobra a la hora de acometer políticas locales de desarrollo y un importante protagonismo público en la gestión de los servicios e iniciativas locales, entre otras. Sin embargo, para los municipios de nuestras zonas rurales interiores, ese futuro EBPM puede no ser muy eficaz si no se trata de administraciones sostenibles financieramente, y a la vez si no son capaces de desarrollar y poner en valor los instrumentos de cooperación supramunicipal, tan necesarios para afrontar la actual situación. Pero la adaptación normativa habría de ir más allá de esas reformas, y alcanzar esa perspectiva transversal a la que se hacía referencia anteriormente. En este sentido, y también manteniendo el reto demográfico y la lucha contra la despoblación como objetivo, será sin duda un gran paso la recuperación y adaptación de un instrumento que, como fue la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2007), parecía ofrecer grandes potencialidades para implementar esa visión transversal e integrada a la hora de abordar las estrategias de desarrollo en las áreas rurales.