

La lucha contra la despoblación: ¿políticas transformadoras o de paliativos?

CRISTÓBAL GÓMEZ BENITO*

RESUMEN

Este artículo pretende aclarar algunos conceptos y exponer las líneas maestras de un debate público (tan necesario como casi inexistente) sobre la despoblación rural entre múltiples actores: expertos, políticos, organizaciones sociales y administraciones, entre otros. Son muchas las cuestiones que, en los pronunciamientos públicos sobre este tema, suelen ignorarse o marginarse, cuando, por su pertinencia, deberían articular ese debate. Abordar la cuestión de la despoblación con verdadera intención de encontrar soluciones requiere definir adecuadamente las coordenadas del problema en sus variadas manifestaciones, así como también conocer mejor sus causas. La conciencia de esta necesidad impulsa la exposición de los siguientes argumentos y reflexiones.

1. INTRODUCCIÓN

¿España vacía o España vaciada? Las dos cosas. La España hoy vacía es porque se ha vaciado desde mediados de los años cincuenta del pasado siglo hasta la actualidad. Las zonas menos pobladas, las zonas rurales españolas, siguen perdiendo población con diferentes rit-

* Experto en Sociología Rural (crisgobe482015@gmail.com).

mos e intensidades, pero de forma continuada, salvo algunas pocas excepciones. Se vacía lo que antes estaba lleno, ocupado, habitado. No son espacios vacíos porque no hubieran estado ocupados nunca antes. No son espacios de nueva colonización, sino espacios que se han vaciado.

Este proceso es bien y ampliamente conocido por los sociólogos y geógrafos, pero han sido novelistas o periodistas los que han sabido visibilizar y comunicar el drama humano de la despoblación interna española, y gracias a ellos este problema se ha convertido en un tema recurrente que empieza a estar presente, aún de forma confusa y ligera, en los debates nacionales y en la agenda política¹. Frente a la omnipresencia de otros problemas territoriales, como el de la cuestión catalana, este otro problema territorial, aún más importante para la cohesión social de nuestro país, sigue careciendo de una atención sistemática y rigurosa por parte de los medios de comunicación, los actores políticos y los poderes públicos, más allá de declaraciones grandilocuentes y de buenas intenciones. Pero, al menos, el problema aparece con frecuencia

¹ Sin duda, en la actualidad del tema ha tenido mucho que ver el libro de Sergio del Molino, titulado *La España vacía* (2016), del que se ha tomado el título para referirse al despoblamiento rural. Pero otros muchos libros de ensayistas y periodistas han abundado en este problema. Entre las aportaciones de los sociólogos, véase Camarero (2009), donde se hace un análisis muy completo de la demografía rural, y también Regidor (2008).

en las páginas de los periódicos y en los medios, entre los creadores de opinión y en el ámbito político. Ya es algo. Abordar este problema con verdadera intención de encontrar soluciones requiere definir bien las coordenadas del problema, sus múltiples manifestaciones, aclarar conceptos y conocer bien sus causas. A ese proceso de indagación y debate sobre la cuestión pretendo contribuir aquí planteando algunas preguntas fundamentales y reflexiones.

¿Qué significa la España vaciada? En primer lugar, unos territorios con muy bajas densidades de población, tan bajas, que gran parte del territorio nacional está compuesto por desiertos demográficos, con densidades similares o incluso inferiores a la Laponia, la región con más baja densidad demográfica de Europa, constituyendo, por similitud, la llamada “Laponia española” (Cerdá, 2016). Solo que la Laponia nunca ha estado más densamente habitada, mientras que las “Laponias españolas” sí lo estuvieron hasta hace relativamente poco tiempo. Esta baja densidad de población significa para la población –menguante– que aún la habita varias cosas: distancia y lejanía, aislamiento y soledad, lo que se traduce en peores condiciones de vida, tanto más cuanto que esa población residual es una población envejecida².

En segundo lugar, la España vaciada significa numerosos núcleos de población abandonados o con escasísima población, en trance de quedar sin gente a corto plazo por la falta de reemplazo poblacional que sustituya a las bajas por muerte o por emigración. La pérdida de población hasta niveles críticos significa la pérdida de servicios y equipamientos, lo que agrava la situación. Significa también la carencia de un tejido social mínimo que permita la sostenibilidad social de estos núcleos. Ambos procesos son otros tantos factores de expulsión de población, de abandono.

A menudo la España “vacía” o “vaciada” se asocia a abandono. Son conceptos distintos, pero relacionados. A veces se hace referencia a núcleos abandonados. En este caso es pertinente referirse a ellos de esa manera. Otras, por extensión, se refiere a territorios, es decir, áreas que se han despoblado del todo, comprendiendo varios pueblos totalmente vacíos

² Pocos como Cerdá (2016) han sabido transmitir tan vivamente esas sensaciones de soledad, alejamiento, aislamiento, olvido, abandono, decadencia, derrumbe y muerte.

de gente. En ese caso, también es pertinente hablar de abandono de esas áreas o territorios. Otras veces, como consecuencia de la despoblación total de un área se habla de abandono de ese territorio, refiriéndose a la desaparición de cualquier actividad, uso y aprovechamiento económico. En ese caso, unas veces puede ser apropiado, ya que la desaparición de cualquier actividad, uso o aprovechamiento puede tener consecuencias ambientales graves. Pero no es el caso de la inmensa mayoría de los territorios totalmente despoblados, pues estos siguen recibiendo cuidados, si bien por población que no reside en ellos, sino en zonas vecinas. Por último, el abandono hace referencia a un “sentimiento de abandono” por la parte de la población que aún habita en esas zonas casi despobladas, como si se les dejara a su suerte. En ese caso, es una cuestión subjetiva que, en cuanto se hace extensiva, se convierte en un problema social objetivo. Por eso hay que aclarar cuándo nos referimos a una cosa u otra.

Tenemos, pues, dos tipos de problemas: a) los relativos a la población que aún queda en la España cada vez menos poblada, los cuales tienen que ver con la cohesión social, la equidad, el bienestar y la justicia social, y b) los relativos a los territorios despoblados o con población bajo mínimos, los cuales tienen que ver con la cohesión territorial, la conservación del patrimonio paisajístico, natural y cultural. Pero hay que distinguir también dos procesos: uno, el despoblamiento, medido por la caída de la densidad demográfica y, otro, el de la redistribución de la población rural en el marco comarcal: gente que deja unas localidades para vivir en otras más grandes de la misma comarca o provincia. El tratamiento de estos dos últimos procesos ha de ser distinto, analítica y políticamente.

Los dos tipos de problemas están interrelacionados, pero al pensar en las soluciones posibles, es preciso diferenciarlos, para saber, primero, si lo principal reside en los problemas de la gente, de la población, o en los problemas de los territorios. Se dirá que, sin duda, los problemas primordiales son los de la gente, pero en la práctica muchas veces parece que se priman los problemas de los territorios. Parece como si fuera más importante el abandono de los pequeños pueblos que los problemas de sus pocos habitantes. Tal vez haya que plantearse qué es lo más importante: atender las necesida-

des de la gente, aunque sea en localidades diferentes a las de su origen, o conservar los pueblos poblados, aunque sea a costa de mantener unos niveles de bienestar menores. Los territorios se pueden impulsar con diversos modelos de asentamientos, dependiendo de las infraestructuras de movilidad y de comunicación. En teoría un territorio puede estar bien atendido en todos los aspectos con un menor número de núcleos, fortaleciendo los núcleos viables y sostenibles económica y socialmente. Un territorio puede sostener una actividad económica con poca población. Depende de qué tipo de actividad económica. Otras requieren más población, como, por ejemplo, la agricultura y la ganadería ecológica y las actividades de sostenibilidad ambiental. Pero estos aspectos apenas se tienen en cuenta en el debate público. Para revitalizar los pueblos se habla de turismo rural, de asentamiento de industrias, promoción del artesanado, mejoras de servicios públicos y de acceso a internet, etc. Pero se habla poco de las condiciones sociales y económicas susceptibles de generar estas actividades.

2. ¿ES NECESARIO MANTENER HABITADOS TODOS LOS NÚCLEOS EXISTENTES?

La primera cuestión que hay que plantearse es si la solución a los problemas de la España vaciada pasa por mantener vivos todos y cada uno de los núcleos actualmente existentes. Y para esto tenemos en España un serio problema: una *estructura de asentamientos históricamente conformada*. En nuestro país existen actualmente algo más de 8.000 municipios y algo más de 20.000 localidades o núcleos de población (entidades locales menores, aldeas, lugares, caseríos, ...), con una estructura (tamaño y dispersión) muy variada intra e interregionalmente. Esta estructura es una herencia histórica, en su mayor parte (en términos de asentamientos) de origen antiguo, medieval o moderno, es decir, preindustrial. Cada sociedad distribuye su población sobre el territorio de forma funcional a sus necesidades y dependiendo de factores económicos y tecnológicos (entre ellos, de las tecnologías del transporte), pero también de factores políticos y sociales. Es la expresión territorial de la adaptación de una población al medio natural y a los sistemas eco-

nómicos, sociales y políticos. Y en estos procesos de adaptación cambian continuamente el número, el tamaño y la jerarquía de los núcleos de población, las relaciones entre ellos y su propia configuración. Y en este proceso hay ganadores y perdedores según el momento histórico. Y así, lugares que un día fueron centrales devienen en marginales y otros, que otrora fueron marginales, pueden convertirse en lugares centrales, según la lógica interna de los propios sistemas económicos y sociopolíticos y otras causas exógenas.

Estamos asistiendo a un proceso de cambio económico, social y territorial por el cual la población se está concentrando en las ciudades, especialmente las grandes ciudades y sus *hinterlands*, pero también en determinadas regiones: la España periférica (los litorales marítimos) y unos pocos grandes centros económicos y políticos (caso de Madrid, Zaragoza o Valladolid) situados en los nodos principales de la red viaria española. Este proceso de cambio se debe, por un lado, a la lógica inherente a la dinámica territorial del sistema económico (que conduce a una mayor concentración de las actividades, de los centros de decisión y de la población) y, por otro, a las facilidades del transporte (medios y redes, cuyo diseño, a su vez, intensifica aún más esos procesos) que acrecientan la movilidad, los flujos de población y el aumento del tamaño del área básica de relaciones sociales (que pasa del municipio a la comarca) y también se ve afectado por el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación. El caso es que “la lógica natural” del sistema empuja poderosamente en una dirección que no hace sino agravar los problemas antes mencionados, frente al cual la capacidad política para cambiar esa dirección es muy limitada, ya que va a contracorriente de la dinámica natural del sistema ecosocial de nuestra sociedad globalizada.

Considerando la historicidad de las estructuras de los asentamientos humanos, cabe plantearse varias cuestiones. La primera es si es posible y necesario mantener vivos —es decir, habitados— los más de 20.000 núcleos de población que existen en nuestro país, pues hay que tener en cuenta, además, que mantenerlos vivos significa no solo mantenerlos habitados, sino también garantizar unas condiciones de vida justas y equitativas para sus habitantes en cuanto a servicios, equipamientos y unos niveles de renta suficientes, es decir, que todos esos

núcleos sean económica y socialmente viables. La viabilidad social depende no solo de la dotación de servicios adecuados, sino también de un tamaño y una diversidad poblacional que satisfaga las necesidades relacionales básicas. Por otra parte, en cambio, la viabilidad económica de una actividad en un espacio determinado no requiere necesariamente una población socialmente sostenible a nivel local, sino comarcal.

La segunda pregunta es: ¿cuánto de habitantes han de estar esas poblaciones?; es decir, qué población mínima es necesaria para mantenerlos vivos socialmente. Y cabe añadir dos preguntas más: ¿Qué tipo de estructura social y demográfica, así como de servicios y equipamientos se precisan? ¿Y qué recursos públicos son indispensables para lograrlo? Todas estas preguntas hay que contestarlas razonadamente y con datos contrastables, sea cual sea la posición que se adopte.

Porque otra solución teóricamente posible es la de acelerar ciertos procesos espontáneos de distribución de la población, de modo que los recursos públicos se concentren según una jerarquía de núcleos, reforzando las cabeceras comarcales y aquellos otros núcleos socialmente viables. Esta opción cuenta con la ventaja de que va a favor de la corriente socioeconómica y residencial actual, pero también requiere responder a varias preguntas: ¿Dónde se pone el umbral de la sostenibilidad social: 100, 200, 500, 1.000 habitantes? ¿Qué se hace mientras tanto con la población residual en tantos pueblos, formada mayoritariamente por personas mayores que además son en gran parte dependientes)? ¿Hay capacidad política para asumir los costes sociales y políticos de este planteamiento? Las políticas públicas necesarias para atender estos problemas estructurales requieren el medio o largo plazo para aplicarlas, lo que la cultura y la práctica política existente actualmente lo ponen muy difícil, dado el cortoplacismo de la política en boga. Son políticas de Estado, más que de partido y los partidos políticos actuales no están por la labor, sobre todo si están en la oposición.

Dependiendo de cómo se responda a cada una de estas preguntas, serán necesarias unas soluciones (políticas) diferentes y coordinadas. Según sean esas las razones que se esgriman para justificar esa necesidad (el mantenimiento habitado de todos o de parte de los núcleos de población) habrá que priorizarlas, primar unas

sobre otras cuando no sea posible abordarlas a la vez, pues la segunda pregunta inquiere sobre si es posible procurar a la vez la equidad con la viabilidad económica, la conservación ambiental y el desarrollo, la conservación del paisaje y del patrimonio histórico-cultural con el bienestar social. No son objetivos por naturaleza antagónicos, pero requieren políticas diferentes y coordinadas. Son dos opciones que requieren argumentación basada no en deseos, sino en su viabilidad práctica. Esta sería una de las líneas de debate.

3. LOS IMPACTOS AMBIENTALES DE LA DESPOBLACIÓN

Una segunda cuestión tiene que ver con el impacto ambiental de la despoblación y de la conservación y gestión de los recursos naturales con la actividad agraria. Esta cuestión engloba muchas cosas diferentes: conservación de la flora y la fauna, los recursos edáficos y el agua, el freno a la erosión, la limpieza del territorio como prevención de incendios; otras veces se mencionan, además, la conservación del paisaje, la agricultura y la ganadería y las especies vegetales y animales de esas zonas, etc. Todas constituyen las funciones ambientales de los espacios rurales y de la agricultura. La pregunta más importante es cómo afecta la despoblación (es decir, la intensa caída de la población rural total y, sobre todo, de la población en edad activa) a esas funciones ambientales de los espacios rurales. Y, consiguientemente: ¿pueden mantenerse esas mismas funciones con un nuevo modelo distributivo de la población de los espacios rurales? En tal caso, ¿cuáles sí y cuáles no? ¿Cuál es la población mínima y de qué tipo para poder garantizar el mantenimiento de esas funciones en cada espacio rural y cómo debería estar distribuida esa población sobre el territorio? Algunas de esas funciones son susceptibles de mantenerse con diferentes modelos de asentamientos rurales, distintos de los históricamente heredados.

El caso de la agricultura (englobando en ella lo agrícola, lo ganadero y lo forestal) presenta problemas específicos. Aquí también debemos responder sobre el tipo o modelo de agricultura que deseamos priorizar: la basada en la agricultura familiar o el modelo empresarial

de gran explotación; la ligada al territorio o no necesariamente; la ecológicamente sostenible o la tecnológica y monetariamente sostenible. Cada uno de estos tipos o modelos requieren diferentes tipos de estructura de asentamientos, tienen su propia lógica espacial, configurando el territorio de una forma específica. Y hay modelos incompatibles entre sí. De hecho, determinados procesos en marcha ya están modelando los propios espacios rurales³.

En relación con la actividad agraria está la cuestión de los paisajes agrarios como patrimonio cultural. El modelado paisajístico de los espacios rurales, por la práctica secular de las actividades agrarias (agricultura, ganadería y silvicultura), ha dado como resultado unos paisajes agrarios diferentes según las zonas que forman parte de nuestro imaginario social, e incluso, son elementos de identidad territorial. Pero se tiende a considerar esos espacios como si hubieran sido así desde “siempre”, ignorando su historicidad. En algunos casos, eso se hace muy evidente en las zonas montañosas, donde las fuertes pendientes han sido objeto de seculares labores de abancalamiento para diversos cultivos. O el damero de zonas de “campos cerrados” de buena parte de la mitad norte peninsular, o las viejas áreas de regadíos antiguos periurbanos, devorados por los procesos de urbanización. ¿Cuáles de esos paisajes es necesario proteger? ¿En virtud de qué razones? ¿Qué se gana y qué se pierde con su conservación o su transformación? ¿Cuál es su relevancia ecológica y cultural?

4. EL DESPOBLAMIENTO VISTO POR LA CIUDADANÍA

Una tercera cuestión tiene que ver con la opinión de la ciudadanía, tanto de la aquella que habita en esas zonas rurales afectadas por la despoblación, en declive demográfico, como por la población general. Suponiendo que las poblaciones afectadas quieran quedarse en esos pueblos, ¿en qué condiciones? ¿Y la población general qué opina al respecto? Se debe hacer un esfuerzo económico, detrayendo recursos de

³ Por ejemplo, las macrogranjas están ocupando territorios prácticamente abandonados con un uso intensivo del suelo y del espacio, empleando muy poca fuerza de trabajo, pero económicamente rentables.

otros destinos, no solo para atender las necesidades de esa población rural residual, sino también para promover la residencia en esos núcleos de población e invertir las tendencias demográficas actuales? ¿O se deben acelerar los procesos de despoblación compensando y realojando a las poblaciones afectadas? Muchos son los que lamentan la situación de tantas zonas rurales al borde de la extinción demográfica, pero parece que son pocos los oriundos deseosos de quedarse en ellas, o quienes estarían dispuestos a cambiar de residencia e irse (o volver) a esas poblaciones, incluso si se aliviaran algunos de los problemas más acuciantes de acceso a bienes y servicios en ellas.

La cuestión de la opinión ciudadana respecto al problema de la despoblación, de sus preferencias residenciales, de sus valoraciones del mundo rural o del urbano, es compleja. Se observa un cambio positivo en la valoración de lo rural en la población general, incluso entre los jóvenes. Estas circunstancias suponen ciertas ventajas para abordar el problema, pero no son suficientes. Persisten otros muchos obstáculos que hacen casi imposible recuperar a corto y medio plazo (20-30 años), la situación demográfica de las zonas afectadas, y ese período es demasiado para muchos núcleos de población agónicos⁴.

5. ¿POLÍTICAS TRANSFORMADORAS O DE PALIATIVOS?

Tras lo expuesto queda abordar la cuestión de qué se necesita para, primero, afrontar en un debate público todas las cuestiones apuntadas de este grave problema social, territorial y ecológico. ¿Qué tipo de políticas serían necesarias, una vez definidos bien el diagnóstico, los objetivos, las prioridades y los destinatarios? ¿Esas políticas sectoriales deben ser globales, europeas, estatales, autonómicas o locales? Si son necesarias a todos los niveles, ¿cómo se coordinan eficaz y eficientemente? Es evidente que la distribución de la población española en el territorio nacional es un problema de Estado,

⁴ El lector interesado puede consultar los *Eurobarómetros* sobre la agricultura y el mundo rural de la Unión Europea, los *Agrobarómetros* del IESA (CSIC) y el *Barómetro Rural* de Castilla y León (Gómez Benito y González, 2014). Sobre la valoración de la juventud rural de su propio medio véase González y Gómez Benito (2002).

pero las competencias concretas están mayoritariamente en manos de los gobiernos autonómicos. También es evidente que un ministerio concreto, como el de Agricultura, no basta para atender todos los aspectos del problema. Afectaría a casi todas las áreas del gobierno: Hacienda, Economía, Sanidad, Trabajo, Educación, Medioambiente, Infraestructuras, Transportes y Comunicaciones, Industria, etcétera.

Ya se han apuntado arriba las dificultades de las políticas que van contra las tendencias espontáneas del sistema económico y territorial. Con ello no se quiere decir que solo sean posibles políticas a favor de la corriente. Pero hay que tener conciencia de la envergadura del problema, porque las políticas rurales, hasta ahora, han sido siempre políticas de paliativos (reducir los efectos más negativos de estos procesos) más que políticas realmente transformadoras, que pudieran cambiar el rumbo de la evolución observable. Este tipo de políticas estructurales de hondo calado son complejas y muy costosas, y requieren, además de un debate público informado y sereno, un entramado burocrático e institucional cuyo buen funcionamiento ni es sencillo ni barato⁵.

Lo más probable es que académicos, políticos, funcionarios, agentes sociales, movimientos sociales, etc. sigan (sigamos) hablando y escribiendo sobre estos problemas mientras el tiempo devorador pasa barriendo con todo. Con lo prescindible y con lo imprescindible.

Tenemos un grave problema territorial en el sentido de la relación población/territorio, uno de los obstáculos más graves para la cohesión social y territorial, pero, como tantos otros grandes problemas de nuestro país, la posibilidad de manejarlo razonablemente –solucionarlo es probablemente un objetivo operativamente inalcanzable– se ve coartada por el cortoplacismo político-electoral y por la carencia de grandes debates nacionales en un contexto político marcado más por las descalificaciones e invectivas que por los razonamientos.

⁵ Algunas leyes que suscitaban elevadas expectativas en este sentido se perciben hoy más bien como oportunidades perdidas, por ejemplo, la Ley de Desarrollo Rural Sostenible (Ley 45/2007, de 13 de diciembre) y la Ley de Dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia de España). Esta última podría haber sido muy importante para las zonas rurales.

BIBLIOGRAFÍA

CAMARERO, L. A. (coord.) (2009). *La población rural en España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Barcelona: Fundación la Caixa.

CERDÁ, P. (2019). *Los últimos. Voces de la Laponia española*. Logroño: Pepitas de Calabaza.

DEL MOLINO, S. (2016). *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.

GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ, J. J. (2010). Informe sociológico del medio rural. En J. REGIDOR (coord.), *Desarrollo social sostenible. Un nuevo desafío* (pp. 83-112). Madrid: MARM.

—. (2014). *Opinión pública, agricultura y sociedad rural. Barómetro del Medio Rural de Castilla y León*. Madrid: Fundación Perspectivas.

GONZÁLEZ, J. J. y GÓMEZ BENITO, C. (2002). *Juventud rural 2000*. Madrid: INJUVE.

REGIDOR, J. (coord.) (2008). *Desarrollo social sostenible. Un nuevo desafío*. Madrid: MARM.