

EL RETO DEMOGRÁFICO: POLÍTICAS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN RURAL EN ESPAÑA

Vicente PINILLA

Universidad de Zaragoza e Instituto Agroalimentario de Aragón

El objetivo de este trabajo es el análisis del reto demográfico desde la perspectiva de la despoblación de la España rural, un tema que ha adquirido una enorme relevancia en un cortísimo espacio de tiempo.

La despoblación rural en España

Hasta 1950 no podemos hablar de despoblación rural en el conjunto de España. Desde entonces, la fuerte intensificación del éxodo rural y la culminación de la transición demográfica que generó bajo crecimiento, produjeron como resultado la caída de la población rural.

Las migraciones del campo a las ciudades se produjeron por la brecha de ingresos y oportunidades laborales causada por el fuerte crecimiento económico, la brecha en el acceso a servicios públicos y privados por la construcción de los modernos estados del bienestar, y por las oportunidades ofrecidas por las ciudades a las mujeres.

Las políticas económicas que se implementaron, primero en la dictadura y más tarde en buena parte de los años de la democracia, no hicieron de contrapeso a estas tendencias e incluso pudieron reforzarlas. Pero las políticas públicas, o su clamorosa ausencia, no fueron la causa fundamental para explicar la despoblación,

El éxodo rural acabó generando una estructura demográfica envejecida y masculinizada. Desde hace varias décadas es esta la principal explicación de la persistencia de la despoblación. En ausencia de movimientos significativos de entrada de inmigrantes, la perspectiva de las zonas rurales es la de una continua pérdida de población.

El surgimiento del reto demográfico en el debate público y la respuesta de las administraciones públicas

La investigación académica ocupa un lugar importante para explicar que irrumpiera la despoblación con fuerza en la agenda pública, por cuanto mostró preocupación e interés por el tema, pero sobre todo ofreció datos y análisis científicos. Hubo además un activismo local, muy disperso y desorganizado, que contrastaba con una escasa atención por el tema de administraciones de niveles superiores, con la excepción de algunas comunidades autónomas. Pero desde 2016 destaca el enorme salto mediático experimentado por el tema de la despoblación.

La respuesta institucional fue por parte de la Administración central el nombramiento en 2017 de una persona responsable del reto demográfico, la elaboración en 2019 de una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico y la aprobación en ese mismo año de un plan con 130 Medidas frente al Reto Demográfico.

En paralelo, o incluso algo antes, algunos gobiernos autonómicos han aprobado sus propios planes o estrategias, como es el caso de Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Galicia.

Las políticas públicas frente a la despoblación

Hasta fechas muy recientes no se han planteado políticas específicas frente a la despoblación y las políticas de desarrollo rural han tenido muy poca importancia en España. La primacía la ha tenido la discusión sobre la cohesión territorial a escala regional, especialmente el debate sobre la financiación autonómica. Con la irrupción de las políticas europeas de desarrollo rural, y especialmente de los programas LEADER, comenzaron a articularse a escala comarcal innovadoras políticas de este tipo que han tenido un impacto apreciable, aunque su financiación ha sido muy escasa si la comparamos con el primer pilar de la PAC. Algunas políticas más precoces a escala autonómica, Aragón y Castilla-La Mancha, no suponen un cambio sustancial, ya que su aplicación fue casi inexistente.

Desde 2017 tanto la estrategia nacional, como las de algunas comunidades autónomas tienen como virtud el planteamiento de estrategias que tratan de abarcar todas las parcelas de actuación de las administraciones respectivas. El enfoque es, en términos generales, amplio, y en ocasiones excesivo, ya que desborda con creces lo que serían acciones frente a la despoblación. La exhaustividad que buscan plantea el peligro de su dilución en políticas muy generales y las dificultades para la evaluación *ex post* de su impacto.

Implicaciones para las políticas públicas sobre la despoblación

En general, las estrategias predominantes en España frente a la despoblación las podemos considerar como estrategias de mitigación de la despoblación, es decir aquellas en las que el crecimiento o la repoblación tienden a predominar. Estos objetivos, cuando explícitamente aspiran a un crecimiento notable, han sido considerados como imposibles de conseguir en el marco de las tendencias globales existentes que prevén una reducción de la población en los países occidentales. Por ello, los planes frente a la despoblación rural deberían asignar a la inmigración, un lugar fundamental en su estrategia.

La despoblación es un fenómeno esencialmente local y la eficacia de las administraciones más próximas a la comunidad se ha mostrado superior a las de los niveles superiores en este tipo de políticas.

La literatura tiende a enfatizar la ventaja de las estrategias *bottom-up* por el carácter idiosincrático de los territorios y espacios rurales, y la mayor eficacia de esas políticas por el compromiso que exigen.

El desarrollo endógeno debe combinarse con políticas *top-down* para lograr un efectivo desarrollo rural, ya que hay actuaciones que son imprescindibles a desarrollar por los ámbitos superiores de gobierno.

Debemos asumir que el descenso de la población rural en su conjunto o al menos el de una parte de esta, va a ser una realidad y que por lo tanto las políticas a desarrollar deben tenerlo en cuenta. Eso exige poner en el centro el logro de unas condiciones que permitan a las personas elegir donde quieren vivir. Además, es el logro del máximo bienestar posible para la población, independientemente de su lugar de residencia, un objetivo esencial

Las estrategias deben de ser holísticas, interdisciplinarias, con un alto grado de coordinación vertical y horizontal y plantear horizontes temporales suficientemente largos como para que sean efectivas. Por último, la evaluación es una asignatura pendiente para las políticas públicas en España.

Ser realistas implica que las políticas de adaptación deben tener un peso relevante y que las de mitigación tienen su auténtico sentido cuando se plantean teniendo en cuenta sus posibilidades reales y la existencia de capacidades e iniciativas locales con vocación de compromiso.