

RESUMEN AMPLIADO

Título: Estrategias pos-COVID sobre despoblación: Gobierno de España, Comunidades Autónomas y grupos de presión.

Autores y e-mails:

Vicente Pinilla Navarro vpinilla@unizar.es

Luis Antonio Sáez Pérez lasaez@unizar.es

Departamento: Economía Aplicada

Universidad: Universidad de Zaragoza

Área Temática: 5. Cambio demográfico, población y movimientos migratorios.

Resumen:

En España hay bastantes precedentes de estrategias frente a la despoblación desde administraciones subcentrales, algunas de varias décadas atrás. Pero no es hasta la Conferencia de Presidentes en enero de 2017 cuando se convierte en un tema central de la agenda política al ser el Gobierno nacional quien asume su liderazgo. Desde entonces, ha habido una presentación continua de planes, directrices y documentos de diverso tipo por diferentes agentes.

Este trabajo analiza las propuestas elaboradas en la última legislatura porque en ella suceden dos cambios profundos en el contexto político en que se configuran las medidas concretas, en especial las que tienen un cariz territorial. Por un lado, una asociación de electores basada en este “*cleavage*” obtiene un escaño en una de las circunscripciones más pequeñas del Estado, Teruel, y desestabiliza el mapa político; y, en segundo lugar, sucede una crisis sanitaria sin precedentes que implica una grave depresión económica y un giro en la forma de hacer política, especialmente en cómo plantear la recuperación del país y de sus territorios, los rurales periféricos entre ellos.

Los enfoques de la Política Económica y del Desarrollo Local, junto con la literatura específica sobre despoblación y desarrollo rural, aportan contenidos y métodos para evaluar la relevancia de estas propuestas presentadas recientemente por el Gobierno de España, la última Comunidad Autónoma en aprobar una ley específica al respecto, Castilla-La Mancha, así como las medidas que proponen grupos de presión como la plataforma *España vaciada* y la red SSPA (Southern Sparsely Populated Areas).

Palabras Clave: *despoblación, políticas, desarrollo rural, España*

Clasificación JEL:

J18 Política pública (Economía demográfica)

R58 Políticas de desarrollo regional

1. Introducción

Las crisis implican cambios profundos e imprevistos, de modo que una vez superadas, o simplemente asimiladas, la nueva situación es sustancialmente distinta al momento en que se desencadenó. Con la COVID 19, originada de una forma imprevisible, al no tener que ver con factores de tipo social y económico, los habituales en los países occidentales, sino sanitarios, los cambios que han sucedido, los que están en curso y los que surgirán se advierten de gran alcance y todavía inciertos.

La pandemia derivada del coronavirus tiene implicaciones geográficas muy definidas, en la medida que su transmisión depende de la proximidad física y del tipo de inmunidad adquirida, muy expuesta ésta a nuevas versiones del virus con vocación cosmopolita. Afecta a pautas personales y colectivas, así como a decisiones sobre el medio y largo plazo, y también a las organizaciones privadas, comunitarias y públicas en sus relaciones internas y externas, en sus versiones institucionales e informales. Nada ni nadie escapa a su influencia distorsionante, especialmente con relación al espacio y la socialización. Además de un importante efecto depresivo en la economía, sin precedentes en generar unos desequilibrios macroeconómicos tan agudos, muy desigual según actividades y modelos de negocio, implica una manera distinta de apreciar las cosas, moldea mentalidades. Cambios cuantitativos y cualitativos de los que se puede concluir que las formas de mirar e interpretar la realidad, dentro de un mundo de siempre muy heterogéneo, están evolucionando a gran velocidad. Todas las cosmovisiones y enfoques sobre cómo vivir están siendo redefinidos a raíz de esta crisis. Cabe preguntarse si las estrategias que los afrontan, también. Si los actores políticos introducen en sus propuestas estos cambios estructurales, si hay una respuesta activa. En nuestro caso, sobre la despoblación.

Una de las cuestiones planteadas antes de la pandemia como asunto relevante en la mayoría de las sociedades occidentales es la desigual distribución de la población en sus territorios. En prácticamente todos ellos, coexisten áreas metropolitanas con graves problemas de congestión y lugares poco poblados en áreas en declive, con densidades muy bajas para propiciar servicios de calidad y un mercado laboral diversificado. Además, una baja natalidad y una larga longevidad implican unos desequilibrios generacionales que sumados a los específicos de la despoblación en las áreas rurales aún complican más cualquier tipo de estrategia a medio y largo plazo. En consecuencia, ganar población es un objetivo imposible, al menos simultáneamente en los territorios

que integran un país. Meta que, sin embargo, se encuentra vigente en la mayoría de las estrategias de los gobiernos españoles, y sirve de referencia en las investigaciones de gran parte de la academia. Las reflexiones sobre estas contradicciones eran ya convenientes antes de la pandemia, y ahora añaden un contexto así de complicado.

Así, sobre unas sociedades rurales que en su mayoría son espacios críticos sobre cómo interpretar el desarrollo y aplicar las subsiguientes estrategias que los dinamicen, se superpone una crisis sistémica en la que cuestiones como el tipo de residencia y convivencia, la movilidad, la accesibilidad digital, las formas de organizar el trabajo, una redefinición de lo estratégico y lo relevante, y otras muchas, configuran una ecuación difícil. No entramos en esta investigación en los diagnósticos del llamado Reto Demográfico en España, ni en sus medidas, pues lo hemos abordado recientemente en otros trabajos, (Pinilla y Sáez, 2021), y lo que se pretende, todavía en sus inicios, es apreciar en qué medida la COVID implica una forma distinta de hacer política sobre desarrollo rural y despoblación, tanto en sus planteamientos como en sus medidas concretas.

En consecuencia, deberían encontrarse muchos argumentos en los foros políticos, incluso estrategias en avanzado estado de elaboración, porque entre los diferentes agentes que configuran la opinión pública española se están continuamente discutiendo cuestiones sobre el medio rural al hilo de la pandemia, tomando como referencia, especialmente, el más periférico y con poblaciones más reducidas. Se dice que dispone de ventajas frente a un mundo urbano en el que es complicada la convivencia en situaciones de confinamiento y de reducciones drásticas de la movilidad, más aún cuando desaparecen algunos de sus atractivos para consumir más fácilmente. Sin servicios públicos cualificados accesibles fácilmente al público, ni centros comerciales en los que comprar, ni oferta de ocio, la oferta de los pequeños pueblos se revaloriza. Hay una igualación por defecto en cuestiones mercantiles y administrativas, y emerge su diferencial en cuanto a medio ambiente, vecindad, urbanismo más humano, tranquilidad, y otras ventajas de vivir en baja densidad. Diferentes noticias con relación a búsquedas de vivienda en entornos rurales, nuevos empadronamientos en pequeñas poblaciones, facilidades al teletrabajo, parecerían manifestar cambios en esa línea que todavía no han sido corroborados estadísticamente, pero sobre los que convendría reflexionar y adaptar normas e instituciones.

Ante este nuevo escenario, queremos apreciar si en la oferta y demanda de políticas frente a la despoblación se manifiestan cambios relevantes como consecuencia de la pandemia, si en su motivación y en sus articulados, hay aspectos que se han redefinido. En el lado de la oferta de estrategias, tomamos en cuenta el [Plan de Recuperación: 130 Medidas frente al Reto Demográfico del Gobierno de España](#) y la [Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha](#). Han sido elaboradas durante este período y están siendo desarrolladas, en gran medida todavía en sus etapas normativas, quedando pendiente la mayor parte de su aplicación concreta. Por supuesto que otro tipo de administraciones, especialmente las locales y entidades que planean acciones de desarrollo local han propuesto iniciativas que reaccionaban tanto en lo inmediato como a medio y largo plazo sobre los posibles nuevos escenarios. Su estudio, imprescindible para completar un buen análisis, es una cuestión pendiente conforme madure esta investigación el ampliar a otros ámbitos políticos y territoriales.

Por el lado de la demanda del mercado político, los ciudadanos, en tanto votantes, apenas han manifestado algún tipo de reacción en el *cleavage* sobre despoblación relacionado con la COVID, algo que apenas es visible fuera de tiempos de elecciones, pero sí los grupos de presión, mucho más ágiles. En esta primera aproximación estudiamos el caso de dos de ellos. En concreto, la [España Vacía](#) aglutina a 130 plataformas procedentes de 30 provincias y 12 comunidades autónomas. También atendemos a las demandas de la [SSPA](#) (en inglés, Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa), que tiene como ámbito territorial las provincias de Cuenca, Soria y Teruel, y funcional el de los intereses empresariales, fundamentalmente.

2. Objetivos y métodos

Como venimos diciendo, este estudio intenta apreciar los posibles cambios derivados de la COVID en las estrategias políticas sobre despoblación y desarrollo rural en España. Se plantea en dos niveles, unos más general sobre los enfoques y planteamiento de partida, otro más concreto sobre las intervenciones vinculadas.

Por un lado, analizar si hay un cambio de paradigma en la concepción del medio rural y de las nociones de desarrollo por parte de quienes diseñan estas estrategias, y de quienes, como grupos de presión, les demandan unas determinadas propuestas para esos territorios poco poblados. Como segunda cuestión, trataremos de advertir si las

cuestiones que han acelerado su trayectoria para el conjunto de la sociedad a raíz de la COVID, como una mayor digitalización (financiera, en el comercio, en el gobierno, etc.), distintas formas de organizarse y relacionarnos, y una flexibilización de las reglas político-económicas cambiando la gobernanza (pactos y leyes de estabilidad presupuestaria, reglas sobre la gestión de la liquidez y el riesgo, intervencionismo ad hoc, mayor transversalidad y coordinación entre áreas de gestión), con relación al futuro del mundo rural se han tenido en cuenta a la hora de diseñar los planes que promueven su revitalización.

En el análisis consideramos cómo deberían ser esas estrategias si quienes las diseñan tuvieran en cuenta el estado del arte sobre despoblación y un conocimiento profundo de las iniciativas llevadas a cabo en diferentes territorios, contextualizado todo ello en una crisis como la vigente. Es decir, presuponemos unos gestores públicos y legisladores expertos en teorías y con experiencias vitales en esos temas y ámbitos. Como marcos de referencia para calibrar esa idoneidad empleamos dos: por un lado, las teorías sobre desarrollo rural, que sirven para plantear la despoblación en toda su complejidad, como algo más que una cuestión estadística abarcable por especialistas monotemáticos; por otro, se emplean los conceptos y argumentos de la Economía Política, advirtiendo que la visión normativa sobre cómo deberían ser las medidas suele ser desbordada por planteamientos efectivos de cómo en verdad son, divergencia que suelen estar modelizada por la Elección Pública, de la cual empleamos su interpretación sobre cómo se comportan los agentes de la política. De modo que combinamos cómo deberían ser esas estrategias, si tuvieran en cuenta lo que dice la teoría más consolidada, y cómo son, a través de las lentes de los enfoques que tienen en cuenta a sus protagonistas, en nuestro caso los partidos en el poder y los grupos de presión.

En esa lid, se analizan las dos estrategias más recientes, una del gobierno de España, y la otra del autonómico de Castilla-La Mancha, y consideramos el papel de los grupos de interés que tratan de influir en sus contenidos, como son la España Vacía y la red SSPA.

3. Primeros resultados

Pendientes de profundizar en los argumentos encontrados y ampliar el área de estudio, en especial atender a las iniciativas que desde los niveles de gobierno local también se

han planteado, podemos anticipar una serie de conclusiones acerca de la influencia de la COVID sobre las políticas que afrontan la despoblación en España.

1. La elaboración de leyes y estrategias son procesos muy lentos, con una inercia larga, de modo que ignoran o tardan, en el mejor de los casos y entonces suele ser de forma apresurada, incompleta, en incorporar los cambios que la realidad suscita de forma inesperada.

Además de los procedimientos formales, objetivables, la disposición de los legisladores, subjetiva, a estudiar sobre el tema que tramitan (más allá de escuchar a expertos en comisiones) y a ampliar su experiencia introduciéndose en el ambiente concreto de esas problemáticas, suele ser reducida. Los incentivos orgánicos, dentro de su grupo parlamentario, área de gestión y partido, son mínimos, pues no suele señalizarse ese tipo de competencia como mérito. Y la respuesta electoral no penaliza esa lentitud e inoperancia en la medida que los votantes suelen tener una “ignorancia racional”.

La Ley de Castilla-La Mancha no hace ninguna referencia directa a la COVID, y respecto de los temas que ésta ha intensificado, como la digitalización de actividades y relaciones, el replanteamiento del envejecimiento, y la administración electrónica, entre otras, sus propuestas son las que ya eran antes, si bien es justo reconocer que en algunos aspectos resulta innovadora y podría ser interesante su aplicación en el nuevo contexto. Su planteamiento holístico, visión supramunicipal, y una motivación del funcionariado como “civil servant”, por ejemplo, para ayudar a las personas menos capaces para gestionar trámites, es muy interesante y con la importancia que está tomando la economía de los cuidados a raíz de la pandemia, abre un campo de actuación muy sugerente.

El Plan de Recuperación del gobierno nacional considera en su Introducción la relevancia de la COVID en un breve párrafo. Reconoce que la nueva situación evidencia algunas ventajas del medio rural, pero a la hora de plantearse qué hacer lo limita a la accesibilidad telemática y el despliegue de banda ancha. Es algo de lo que adolece el conjunto de dicha estrategia, de enfoques sectoriales e instrumentales que tienden a sobrevalorar las inversiones en infraestructuras y prescindir de una visión interdependiente y holística de las cuestiones. En el resto de los ejes y medidas ya no hay ninguna mención.

2. Los grupos de presión, en cambio, nacidos del interés por este tipo de políticas, sí son muy sensibles y ágiles en introducir en sus demandas cualquier tipo de argumentos que

pueda reforzarlas. Lo hacen con los sesgos y prejuicios que define su ideario, pero como sostiene la elección pública, también contribuyen a dinamizar el debate y mejorar su sustancia, especialmente en nuestro caso la España Vacía. En un extenso documento, [“Modelo de desarrollo de la España vaciada”](#), de 101 propuestas hay decenas de referencias a la COVID. Algunas de ellas tienen un carácter retórico, para subrayar una idea sin derivar una propuesta concreta ni suscitar una reflexión de calado.

En cambio, sí resultan interesantes otras en las que con base en la experiencia de la pandemia razonan, por ejemplo, un modelo diferente para la convivencia de las personas mayores que necesitan apoyo y cuidados, ciertos cambios en la movilidad, el teletrabajo como gran oportunidad para atraer nuevos residentes, el apoyo al comercio digital en los establecimientos tradicionales para diversificar sus economías, la economía circular, el papel de las segundas viviendas como hibridación de lo rural y lo urbano. De modo que en la agenda de la España Vacía sí cabría apreciar su capacidad para introducir argumentos, con desigual consistencia pero que encaran cuestiones relevantes. De manera que su papel como interlocutores de esta política es bastante positivo, siempre que los filtros del rigor en términos de consistencia y viabilidad se apliquen.

La red SSPA ha elaborado un documento, siguiendo la estela de la Unión Europea en su debate sobre 2040, titulado [“Visión a largo plazo para zonas rurales”](#) en el que al hablar de las telecomunicaciones introduce la crisis sanitaria. Pero más allá de solicitar la cobertura de todo el mapa rural con el 5G, no hay consideraciones de alcance general.

Dicho grupo de presión, inicialmente representativo de distintos colectivos de las provincias de Teruel, Cuenca y Soria, ha sido en sus últimas etapas absorbido en su dirección por las respectivas organizaciones empresariales, sus principales fuentes de financiación, y su visión holística y horizontal de los temas ha evolucionado hacia un enfoque más economicista de reivindicar acciones que promuevan la actividad económica.

3. Las cuestiones de tipo estructural que suscita una crisis tan profunda como la actual, no son consideradas por los actores principales de la política sobre la despoblación.

En los gobiernos, su lentitud al tener que cumplir unos trámites muy prolijos inherentes a la función legislativa, incluso a la ejecutiva, hacen que la única y breve consideración sea retórica. La propia COVID por su dificultad de gestión sanitaria, absorbe muchos de los posibles esfuerzos en otras áreas de gestión, entre ellas la del desarrollo rural. Bien

es cierto que, dentro de las 130 medidas, luego en su implementación hay margen para añadir argumentos aprendidos por causa de esta enfermedad para contextos rurales. Pero inicialmente, en la legislación reciente su reflexión y consideración estratégica es mínima. Tampoco en los debates generados en sede parlamentaria con relación a estas medidas se ha tratado la ruralidad y la pandemia, qué cambios implica.

En los grupos de presión sí se incorpora con mayor protagonismo, si bien los razonamientos en que se apoyan carecen de fundamento analítico y solo se basan en la experiencia y observación, muy sesgada por los intereses específicos que defienden. Aun cuando es una aportación relevante, no debe tomarse como definitiva por el mero hecho de que vaya dentro de un enfoque desde abajo, y participativo, rasgos que hoy en día blindan de crítica a las propuestas con ese origen.

4. La COVID sí ha supuesto un paréntesis en las reglas que delimitaban asuntos importantes de política económica, en nuestro caso la actividad presupuestaria, dotándola de un margen financiero muy amplio. Las rígidas normas de estabilidad financiera han sido relajadas debido a la primacía de la estabilización de la economía supliendo el derrumbe de la demanda privada, así como por cuestiones de equidad hacia aquellos colectivos, de ciudadanos y de empresas, especialmente damnificados.

De manera indirecta, la COVID sí ha impactado de forma relevante en la forma de hacer política con la aportación una disponibilidad inmediata de fondos para gastar por parte del sector público, especialmente desde el gobierno nacional, que ha dirigido sus miras hacia el Reto Demográfico. En la primera estrategia que lo afrontaba, la que todavía se está desarrollando como [Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico](#) una de las cuestiones que se trataba era la de su financiación, que quedaba abierta, sin concluir con claridad la forma de financiarse, aludiendo al final de la misma a “planes plurianuales” pero sin explicitar cuantías ni fuentes de financiación.

En cambio, como consecuencia del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la llegada de los Fondos Next Generation desde la Unión Europea, de manera sobrevenida, la despoblación ha encontrado una base presupuestaria muy potente para dar estabilidad a la ejecución de su estrategia entre 2021 y 2023. La cohesión territorial, en la línea de la importancia de estas políticas en Bruselas, reproduce en España el protagonismo de la agenda gubernamental.

De modo que de forma exógena, en algo que no es sustantivo pero sí decisivo para la efectividad de cualquier estrategia, la COVID es determinante en la nueva forma de

hacer política en España frente a la despoblación, dotándola de una capacidad presupuestaria inimaginable en una situación de normalidad.

4. Conclusiones

La COVID ha desencadenado una profunda crisis, todavía en ebullición año y medio después de su reconocimiento en Europa, por lo que absorbe unos esfuerzos ingentes tanto para su correcto diagnóstico como para la implementación de medidas compensatorias y paliativas, que se prolongan en el tiempo redefiniéndose cada poco en la medida que la etapa post-crisis no termina de alcanzarse. Por tanto, cómo modificará la estructura social y otro tipo de aspectos, queda aún por definir.

De manera que la lentitud por parte de los gobiernos en interiorizar este nuevo escenario en su forma de gobernar sobre los territorios rurales y ser proactivos frente a la pandemia, podría ser entendible. No obstante, bastantes de las cuestiones en que se ha percibido un aceleramiento de procesos ya iniciados de una manera espontánea, casi desordenada por su velocidad, como la relevancia de las tecnologías digitales que facilitan contactos virtuales en lo social y en lo económico, la hibridación entre ámbitos rurales y urbanos, la descentralización del trabajo y externalización de tareas, la generación de redes sin adscripción territorial y las propuestas cooperativas que derivan, una administración electrónica más orientada al servicio que al control, no han sido aprovechadas. El potente viento de cola que, a veces huracanado, ha generado la nueva situación no ha sido aprovechado para superar rémoras y jugar bazas un poco más audaces.

En concreto, gran parte del medio rural, también revalorizado en la medida que la COVID penaliza las aglomeraciones, podría haber experimentado muchas medidas en esos campos y aprovechar este tiempo de incertidumbres, justamente, para innovar social, tecnológica y organizativamente nuevas soluciones.

Sería bueno que este escenario en que la sociedad civil, a través de los grupos de presión, pero no sólo con ellos, incorporando de una vez a una universidad y centros de investigación que sí están aproximándose a la investigación aplicada en lo social, con unos gestores del desarrollo rural cada vez más cualificados, se planteara una reflexión profunda, con vocación transformadora, sobre las capacidades y potencialidades de los

territorios en declive demográfico, en cambio, con opciones de regenerarse y ser dinámicos.

Los cambios de mentalidad frente a “los problemas retorcidos”, o wicked problems, son una parte relevante de las estrategias, y el hecho de que la covid ha modificado en gran medida nuestra manera de pensar, podría contribuir a que la despoblación aproveche este estado de mayor reflexión y *debate sobre cómo vivir* para introducir el dónde, como una parte inherente a todo ello.

Bibliografía

España Vacía (2021). *Modelo de desarrollo de la España vaciada*. Recuperado de:

<https://españavaciada.org/3d-flip-book/modelo-de-desarrollo/#> (01/08/2021)

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019). *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*. Recuperado de

https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf (25/04/2019)

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020). *Plan de recuperación, transformación y resiliencia: Proyectos tractoreros para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación*. Recuperado de

https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/participacion-publica/plan_recuperacion_transformacion_resiliencia.aspx (11/11/2020)

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). *Plan de Recuperación: 130 medidas ante el Reto Demográfico*. Recuperado de

https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf (23/04/2021)

Pinilla, V. y Sáez, L.A. (2021). What do public policies teach us about rural depopulation: the case study of Spain. *European Countryside*, vol. 13 (2), 330-351.

DOI: 10.2478/euco-2021-00xx

SSPA (2020). *Visión a largo plazo para las zonas rurales*. Recuperado de: http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Vision-a-largo-plazo-para-las-zonas-rurales_ContribucionSSPA.pdf