

DEL PASADO RECIENTE AL FUTURO PRÓXIMO. ENSEÑANZAS DE LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA Y DE LAS POLÍTICAS PLANTEADAS SOBRE LA DESPOBLACIÓN EN CUENCA, SORIA Y TERUEL

Vicente Pinilla* y Luis Antonio Sáez**

Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR)



*Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza e Instituto Agroalimentario de Aragón –IA2– (Universidad de Zaragoza-CITA), Facultad de Economía y Empresa, Gran Vía 4, 50005, Zaragoza, vpinilla@unizar.es

** Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza, Facultad de Economía y Empresa, Gran Vía 4, 50005, Zaragoza, lasaez@unizar.es

1. Evolución demográfica

1.1 Introducción

En el anterior Informe SSPA, el primero, ofrecíamos una panorámica de cómo habíamos llegado a la situación actual de fragilidad demográfica y vaciamiento territorial del interior peninsular, así como de lo que subyacía al olvido institucional, a las (sin)razones de una ausencia de políticas sobre la materia que fueran suficientemente intensas y comprometidas, dada la gravedad de un problema tan evidente para el conjunto de España, y en estas tres provincias de manera aún más acusada. Explicábamos las causas que habían desvertebrado el territorio y la sociedad que lo articulaba, justo en el momento en que la democracia y la descentralización tenían como referencias el equilibrio y la solidaridad regional.

En este segundo Informe deseamos completar aquella visión retrospectiva profundizando en el **diagnóstico de su situación actual e**, incluso, como nos suscita este análisis en perspectiva, **introducir algunas ideas aplicables al futuro más próximo**. El tiempo transcurrido en este nuevo siglo, apenas estrenado, ha sido muy intenso, zigzagueante para la demografía de estas tres provincias. En los primeros ocho años, experimentaron un crecimiento poblacional sin precedentes, despertando unas expectativas optimistas, de cambio de tendencia, de nueva era demográfica; tras la crisis, sus indicadores han retrocedido durante otros ocho años a parámetros similares a los de partida, acentuando el pesimismo al comprobar la inconsistencia del anterior repunte, la levedad de las predicciones cuando son positivas. Esa ida y vuelta ha estado acompañada de políticas que desde diferentes instituciones promovían la repoblación de los territorios en declive. Han sido variadas y originales en formulación y aplicación, pero han tenido un alcance bastante limitado, cuando han llegado a implementarse. A pesar de lo cual, sus limitaciones apuntan muchas cosas interesantes de las que tomar nota también para ese nuevo futuro que hemos de afrontar ya desde ahora mismo.

1.2 El inicio de la despoblación y su reflejo en la situación actual

En las provincias situadas en el Sistema Ibérico, encontramos en la actualidad **uno de los territorios de más baja densidad del conjunto de España**. En el año 2000, de las cinco provincias con menor densidad de población, solo una, Huesca, estaba fuera de esta área. Las cuatro primeras eran Teruel (9 habitantes/Km²), Soria (9 h/km²), Cuenca (12 h/km²) y Guadalajara (14 h/km²). Estas provincias nunca habían tenido densidades de población muy altas, ya que al estar situadas mayoritariamente en zonas de montaña habían adaptado su economía a condiciones naturales difíciles en una economía tradicional (Collantes y Pinilla, 2003). Las actividades ganaderas (ovino trashumante principalmente) y las manufacturas tradicionales, como la industria artesanal textil lanera, las ferrerías y molinería, eran la base principal de su actividad económica. La agricultura había sido sobre todo de subsistencia, con bajos rendimientos por sus severos condicionantes agroclimáticos.

Desde mediados del siglo XIX el inicio del proceso de industrialización en España convirtió estos espacios en zonas económicamente marginales. Las actividades ganaderas trashumantes experimentaron una severa crisis, una vez que la agricultura se expandió en sus tradicionales pastos de invernada. La competencia con la agricultura elevó los precios de los arrendamientos de las hierbas que necesitaba el ganado, y el fin de los privilegios tradicionales de las organizaciones ganaderas, principalmente la Mesta, hizo inviable el mantenimiento de los grandes desplazamientos del ganado hacia el sur. El declive ganadero, auténtico motor de la economía de estas regiones, fue un severo problema para sus economías. Además, también la industria tradicional vinculada a ella tendió a desaparecer al no poder competir con la moderna industria que surgió en otras zonas, y preferentemente en el litoral barcelonés (Collantes y Pinilla, 2004).

En ausencia de actividades económicas locales alternativas que permitieran el inicio de un proceso de crecimiento económico moderno en estos territorios, la tendencia a incurrir en **espirales de declive que se re-alimentaban** (menor población, tamaño del mercado inferior, inversiones empresariales reducidas, menor empleo, emigración, menos población) fue notable. Las modernas redes de transporte, principalmente el ferrocarril,

llegaron con enorme retraso a estos territorios, que de esta forma reforzaron su aislamiento. Ante sus graves dificultades económicas y el dinamismo que mostraban otras zonas, principalmente las ciudades en expansión donde se situaba la industria moderna, su principal respuesta consistió en el inicio de un **importante proceso de éxodo rural**. En ausencia de ciudades dinámicas y con fuerte crecimiento dentro del territorio del Sistema Ibérico, la población de estas zonas nutrió los flujos migratorios que tenían como destino las grandes ciudades. Madrid, Valencia, Barcelona o Zaragoza fueron focos de atracción preferentes (Silvestre, 2001). Así, **las provincias situadas en el Sistema Ibérico se encuentran entre las que más población han perdido entre 1860 y el año 2000**. Teruel y Soria son las provincias españolas cuya población más ha disminuido en ese horizonte temporal, con una tasa media anual acumulativa de caída del 0.4%. Guadalajara (la quinta con mayor pérdida) y Cuenca (la séptima) no están muy lejos con un descenso medio anual del 0.1%.

El resultado de estos procesos económicos y migratorios fue que cuando las dinámicas naturales de la población (natalidad y mortalidad) en estas provincias dejaron de generar un crecimiento notable, su **saldo migratorio excedía su crecimiento natural**, lo que marcó el inicio de su proceso de despoblación (Collantes y Pinilla, 2011). Este fue **especialmente intenso desde comienzos de los años cincuenta del siglo XX hasta mediados de los años setenta** (Collantes, 2004). Sin embargo, cuando el gran éxodo rural se desaceleró, por la crisis industrial que afectó al mundo urbano, y disminuyó notablemente, **desde mediados de los años setenta**, la despoblación no solo no se detuvo, sino que mantuvo un ritmo apreciable. La emigración, aun persistente pero menor y más selectiva, fue reemplazada como principal causa de despoblación por el **crecimiento natural negativo**, consecuencia de un elevado envejecimiento de su población, que implicaba una mortalidad relativa alta y una ausencia de nacimientos por adolecer de parejas jóvenes en edad de procrear (Pinilla *et al.*, 2000).

El siglo XXI arrancó con signos esperanzadores, desde la perspectiva de la despoblación rural en España. Un elevado número de provincias comenzaron a ganar población rural a un ritmo realmente elevado. La inmigración, preferentemente procedente del extranjero, fue la causa de esta inversión en el signo de la variación de la población

rural en muchas provincias, o en la desaceleración de la caída en otras (Collantes *et al.*, 2014). Sin embargo, la profunda **crisis económica** iniciada en torno a **2008** ha devuelto la situación a un punto próximo al de partida a comienzos de este siglo. El desempleo incidió en mayor medida en el colectivo inmigrante recién asentado, y al carecer de un sistema de apoyo institucional y familiar tan robusto como los autóctonos se planteó el **retorno a su país de origen**. De nuevo la despoblación rural desgarró una parte importante del territorio español, y de nuevo las provincias situadas en el Sistema Ibérico muestran cifras preocupantes.

1.3 La evolución demográfica de las áreas rurales de Cuenca, Soria y Teruel

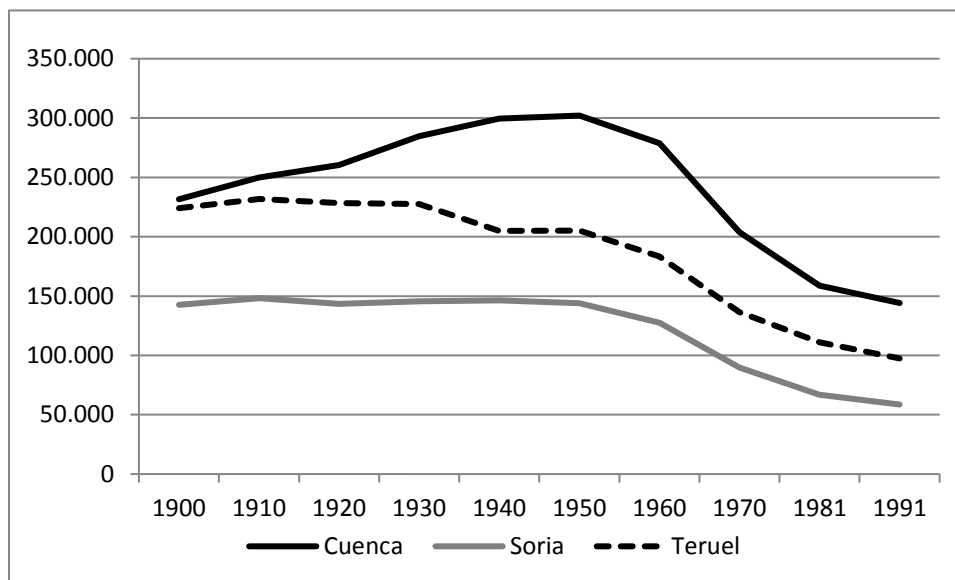
1.3.1 Evolución a lo largo del siglo XX: 1900-1991

Entre **1900** y **1991** la población española ha crecido muy apreciablemente, duplicando su tamaño con creces entre esas fechas. El crecimiento ha sido desequilibrado, ya que las diferencias entre provincias han sido muy notables, tendiendo a polarizarse el crecimiento en algunas de ellas (Ayuda *et al.*, 2010). Once provincias españolas ni siquiera crecieron en ese periodo, ya que perdieron población en términos absolutos. Los dos **focos de retroceso demográfico** más importante se sitúan el primero en torno a la **frontera con Portugal, interior de Galicia y el norte de Castilla-León**, y el segundo en el **Sistema Ibérico**, en el que las provincias de Soria, Guadalajara, Cuenca y Teruel muestran un acusado retroceso demográfico con cifras verdaderamente elevadas. Teruel perdió entre 1900 y 1991 un 42,6% de su población total; Cuenca un 19,5% y Soria un 37,4%.

Ahora bien, si excluimos de estos cálculos los núcleos que a lo largo de todo ese periodo se han situado por debajo de un umbral de población que podemos considerar como rural (menos de 10.000 habitantes), las cifras muestran con mucha mayor rotundidad la intensidad de la despoblación en España. **La España rural perdió en su conjunto un 12,2% de su población entre 1900 y 1991**. De nuevo, el contraste entre comportamientos provinciales muy variados es enormemente acusado, entre las que ganaron población rural, las menos, y las que experimentaron un severo retroceso. Las provincias del Sistema

Ibérico evidencian cifras especialmente elevadas por la cuantía del retroceso de su población rural (gráfico 1). **Soria perdió en ese periodo un 58,9 % de su población rural, Teruel un 56,5% % y Cuenca un 37,7 %.** Estas cifras permiten ver hasta qué punto los territorios del Sistema Ibérico son uno de los principales epicentros de la despoblación rural en España.

Gráfico 1. Evolución de la población rural, 1900-1991



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Instituto Nacional de Estadística. Solo se han tenido en cuenta los municipios que a lo largo de todo el periodo han tenido menos de 10.000 habitantes.

1.3.2. El cambio de siglo, nuevas dinámicas y vuelta a la casilla de salida: 1991-2016

Si analizamos el comportamiento demográfico de la España rural en el periodo que va de 1991 a 2016, podemos diferenciar tres periodos: el primero, **entre 1991 y 2000 la población rural española se mantuvo prácticamente estable**, lo que contrasta con el fuerte ritmo descendente de las décadas precedentes; luego, **entre 2000 y 2008 esta población aumentó** a un ritmo inusitadamente elevado, rompiendo con décadas de retroceso; finalmente, **entre 2008 y 2016 una cierta caída demográfica de la España rural ha vuelto a producirse** (cuadro 1).

En el caso de las provincias del Sistema Ibérico, el conjunto de este periodo muestra de nuevo cifras elevadas de retroceso demográfico en sus áreas rurales. Entre 1991 y 2016,

las tres provincias han perdido una parte importante de su población rural, en una horquilla que va del 8% al 11% de caída total. Lo ocurrido entre 1991 y 2000 no hizo sino prolongar la tendencia de buena parte del siglo XX, aunque el retroceso de estas provincias contrasta con la cierta estabilización de la población rural del conjunto de España, por lo que vamos a centrar nuestro análisis en los años que han transcurrido del siglo XXI (cuadros 1 y 2).

Cuadro 1. Evolución de la población rural, 1991-2016

	Población rural total			
	1991	2000	2008	2016
CUENCA	151,697	143,078	145,712	131,219
SORIA	62,452	56,823	55,568	50,869
TERUEL	103,072	92,855	95,054	85,370
ESPAÑA	8,747,367	8,711,440	9,693,593	9,553,862

	Población rural nacida en España			
	1991	2000	2008	2016
CUENCA	151,393	142,035	129,560	118,380
SORIA	62,177	56,140	51,284	46,040
TERUEL	102,551	91,931	83,928	76,059
ESPAÑA	8,622,142	8,501,088	8,785,026	8,686,304

	Población rural nacida en el extranjero			
	1991	2000	2008	2016
CUENCA	304	1,043	16,152	12,839
SORIA	275	683	4,284	4,829
TERUEL	521	924	11,126	9,311
ESPAÑA	125,225	210,352	908,567	867,558

Fuente: Elaboración propia con base en Inebase. Solo se ha tenido en cuenta la población de los núcleos que en 2000 tenían menos de 10.000 habitantes.

La década **final del siglo XX**, como hemos dicho, prolonga la tendencia previa, aunque la tasa de disminución de la población rural en las tres provincias, aun siendo significativamente negativa, tiene una cuantía bastante inferior a las décadas previas. La caída de la tasa migratoria, por el propio **agotamiento demográfico de estos territorios**, con cohortes generacionales reducidas entre los jóvenes maduros, explica este descenso. Sigue siendo importante pero debido al crecimiento natural negativo que tuvieron.

La auténtica novedad la constituye el **radical cambio de tendencia de los primeros años del siglo XX**. La población rural de las provincias de Cuenca y Teruel creció a un ritmo apreciable. Ello no ocurría en Cuenca desde antes de 1950 y en Teruel desde antes de 1910. En el caso de Soria el ritmo de despoblación rural se desaceleró notablemente. Este comportamiento demográfico no es exclusivo de estas provincias, sino que se reprodujo en gran parte de la España rural, si bien la población rural del conjunto del país creció en estos años a un ritmo superior que el de las provincias del Sistema Ibérico.

Cuadro 2. Tasas de crecimiento medio anual de la población rural, 1991-2017 (%)

	Población rural total		
	1991-2016	2000-2008	2008-2016
CUENCA	-0.6	0.2	-1.3
SORIA	-0.8	-0.3	-1.1
TERUEL	-0.8	0.3	-1.3
ESPAÑA	0.0	0.4	-0.1

	Población rural nacida en España		
	1991-2016	2000-2008	2008-2016
CUENCA	-1.0	-1.1	-1.1
SORIA	-1.2	-1.1	-1.3
TERUEL	-1.2	-1.1	-1.2
ESPAÑA	0.0	0.4	-0.1

	Población rural nacida en el extranjero		
	1991-2016	2000-2008	2008-2016
CUENCA	16.2	40.8	-2.8
SORIA	12.1	25.8	1.5
TERUEL	12.2	36.5	-2.2
ESPAÑA	8.0	20.1	-0.6

Fuente: Elaboración propia con base en Inebase. Solo se ha tenido en cuenta la población de los núcleos que en 2000 tenían menos de 10.000 habitantes.

Pueden averiguarse las razones que explican este cambio de comportamiento si **desagregamos la evolución de la población rural, entre la nacida en España y la nacida en el extranjero**. Esto nos permite estimar la contribución de la inmigración procedente de otros países a esta evolución demográfica (si consideráramos la nacionalidad,

dado el elevado número de personas originarias de Latinoamérica que obtienen la ciudadanía española con procedimientos relativamente sencillos, no obtendríamos una imagen tan precisa). Esta desagregación permite observar que en las tres provincias **disminuyó la población rural nacida en España, a un ritmo similar al de la década precedente, pero aumentó** muy significativamente la **nacida en el extranjero**. Ésta no era en 2000 más del 1,2% de los residentes en sus zonas rurales en ninguna de las tres provincias, pero ascendía en 2008 a más del 11% en Cuenca y Teruel y casi el 8% en Soria. Fue por lo tanto la instalación de inmigrantes nacidos en el extranjero la única causa de que creciera en Cuenca o Teruel la población rural y se desacelerara notablemente su ritmo de caída en Soria. En ausencia de inmigración, la despoblación se habría acelerado notablemente en las tres provincias, principalmente como consecuencia de su **envejecimiento** y de la **desnatalidad**. Es interesante ver que en estas provincias el crecimiento de la población residente rural nacida en el extranjero fue mucho mayor que en el conjunto de la España rural, un rasgo compartido por otras provincias de la mitad oriental española (Collantes et al., 2014).

La **crisis** económica iniciada en **2008** ha supuesto un nuevo punto de inflexión en la evolución de la demografía rural de las tres provincias (cuadro 2). De nuevo las tres han vuelto a perder población rural, y lo han hecho a un ritmo notablemente elevado, muy superior al de la última década del siglo XX, y también muy superior al del conjunto de la España rural. En los casos de **Cuenca y Teruel**, su caída de población rural se ha debido principalmente a la **disminución** del número de personas residentes **nacidas en España**, pero **también** una **reducción** apreciable de los nacidos en el **extranjero** ha contribuido a ello. **En cambio en Soria**, donde la **inmigración** había sido menos importante en el periodo 2000-2008, **ésta ha aumentado algo**, lo que ha paliado levemente el ritmo de despoblación rural. Finalmente las tres provincias tenían a comienzos del año 2016 un porcentaje de personas nacidas en el extranjero sobre el total de residentes en el medio rural, muy similar, situado en torno al 10% (cuadro 3).

Cuadro 3. Población nacida en el extranjero sobre los residentes totales en núcleos rurales

Población rural: % nacidos en extranjero sobre total

	1991	2000	2008	2016
CUENCA	0,2	0,7	11,1	9,8
SORIA	0,4	1,2	7,7	9,5
TERUEL	0,5	1,0	11,7	10,9

Fuente: Elaboración propia con base en Inebase. Solo se ha tenido en cuenta la población de los núcleos que en 2000 tenían menos de 10.000 habitantes.

1.4. Consecuencias de la despoblación: envejecimiento y reemplazo generacional

La despoblación no solo genera una pérdida importante de efectivos demográficos, sino que además, al haber sido su causa primigenia la emigración de personas especialmente en edades jóvenes, con un elevado porcentaje de mujeres, también produce un **sobreenvejecimiento** sobre el ya habitual en los países avanzados, donde los progresos médicos, la mejora en la salud pública y unas mejores condiciones de vida hicieron descender la mortalidad de una forma espectacular.

En el caso de las zonas rurales despobladas, lo habitual es que nos encontremos con tasas de envejecimiento tan elevadas, que hacen prácticamente imposible el sostenimiento por si mismo de su población, sin la entrada de flujos externos.

En las provincias de Cuenca, Soria y Teruel podemos observar que en la actualidad existe un elevadísimo grado de envejecimiento, ya que el número de personas mayores de 65 años es entre dos y tres veces superior al de menores de 16. Esto pone de relieve que la dinámica demográfica de estas provincias por si solas hace **inviable el mero reemplazo generacional**.

Cuadro 4. Índices de envejecimiento en el medio rural para el año 2015 (100*personas mayores de 65 años/personas menores de 16 años)

	Total	Espanoles	Extranjeros
Cuenca	213	253	6
Soria	262	298	11
Teruel	224	276	7

Fuente: Calculo propio con base en los datos del Instituto Nacional de Estadística.

Si calculamos los índices de envejecimiento para los españoles y los extranjeros, estos muestran diferencias abismales. En el caso de los primeros se acercan al de tres mayores por cada menor de 16 años, mientras que la población extranjera es extremadamente joven, ya que solo hay una persona mayor de 65 por cada menor de 16 años en Soria y menos de esa cifra en Cuenca y Teruel.

Este mismo cálculo lo podemos realizar para los **municipios** que podemos considerar en una situación más frágil, es decir, aquellos que por su **pequeño tamaño poblacional** se encuentran en una situación más complicada para su supervivencia (cuadro 5). Hemos tomado para ello solo los municipios de menos de 50 habitantes y en general los resultados muestran un envejecimiento más elevado, que en el caso de la provincia de Soria es extremo, con **más de 12 personas mayores por cada persona menor de 16 años**. El reducidísimo número de extranjeros en estos municipios hace que sus resultados prácticamente no influyan en el cálculo de los valores medios del índice de envejecimiento de las zonas rurales de cada provincia.

Cuadro 5. Índices de envejecimiento de los municipios de menos de 50 habitantes para el año 2015 (100*personas mayores de 65 años/personas menores de 16 años)

	Nº municipios	Total	Espanoles	Extranjeros
Cuenca	27	291	344	6
Soria	60	1,298	1,448	0
Teruel	34	237	294	8

Fuente: Calculo propio con base en los datos del Instituto Nacional de Estadística.

Finalmente es interesante averiguar en cuántos municipios no vive ninguna persona joven, lo que sin duda muestra un horizonte complicado para los que se encuentran en esta situación. En el cuadro 6 se puede ver que el número de **municipios en el que no hay posibilidad de reemplazo generacional**, es importante en las tres provincias, pero especialmente en Soria, donde suponen más de una cuarta parte de los existentes en esta provincia.

Cuadro 6. Municipios rurales sin ningún residente menor de 16 años en 2015

Nº municipios	% s/ total
---------------	------------

Cuenca	27	8,1
Soria	60	28,0
Teruel	34	10,7

Fuente: Cálculo propio con base en los datos del Instituto Nacional de Estadística.

1.5. Conclusiones

De la evolución reciente de estas tres provincias podemos extraer una serie de características que definen su situación poblacional actual y condicionan su futuro inmediato.

1. **Pérdida de impulso demográfico intrínseco**, propio, en las tres provincias, ya que la actual población residente, incluso reforzada por un porcentaje elevado de personas nacidas fuera de España, está muy envejecida y con escasa capacidad reproductiva. Su movimiento natural de población daría lugar a un acusado descenso de población en cualquier escenario, más negativo aún en el medio rural, dado que sus **capitales** de provincia concentran una estructura demográfica de **carácter inverso**: joven, con predominio de las mujeres y con aceptables índices de fecundidad, y parte de ese crecimiento diferencial promedia y distorsiona el de su área rural de influencia.
2. **Dualidad interna** en estas tres provincias **entre los núcleos urbanos y el medio rural**, consecuencia de lo señalado en el anterior punto, mayor cuanto menor es el tamaño de estos núcleos. Determinadas cabeceras de tamaño semiurbano también se encuentran en dinámicas positivas, diferentes a las de los núcleos de su área de influencia, muy envejecidos. De forma que hay que considerar estrategias diferenciadas a escala local, ya que en un mismo territorio pueden convivir dinámicas demográficas y sociales divergentes.
2. **Relevancia de la inmigración**, fundamentalmente extranjera, para cubrir las bajas de un **mercado laboral envejecido**, cuyo índice de reemplazo es muy bajo, **y con ello generar un crecimiento demográfico o limitar el descenso**. En la medida que se recupere en los próximos años un cierto dinamismo económico, se consolide el aún incipiente ciclo alcista, volverán los flujos migratorios a suponer la parte principal del movimiento demográfico. Sin embargo, no debe contemplarse como una mera dinámica

laboral o estrictamente demográfica, sino que es necesario trabajar en su **dimensión social y de valores**, en el **arraigo** en la comunidad local, en la integración de sus familias en ésta, para que cuando diferentes coyunturas impulsen su salida encuentren argumentos para permanecer.

3. El envejecimiento extremo de las **pequeñas localidades anticipa una desertización** de gran número de ellas **a medio plazo**, e incluso de bastantes a corto, y una desestructuración de las comarcas, en las que apenas su cabecera desempeñará un papel activo en términos económicos. Se ha de profundizar en las **políticas** que mejoren la **calidad de vida** de las personas mayores en sus lugares de origen, dado que los jóvenes de esas poblaciones no podrán asumir su cuidado de forma directa, y reconocer la **inevitabilidad de localidades sin población durante muchos períodos del año cuya gestión requiere de nuevas fórmulas organizativas.**

II. Políticas planteadas frente a la despoblación

2.1. El papel de las experiencias pasadas

Como se señalaba en el anterior Informe, la despoblación **no ha sido una materia relevante en la agenda política hasta bien entrado el actual siglo**, al menos en la de los gobiernos con capacidades presupuestarias y normativas efectivas, suficientes, para afrontarla, como el nacional, y en la de aquellos otros que sirven de referencia para pautar los grandes temas del debate social contemporáneo, como la Comisión Europea. La interminable discusión teórica y política sobre una financiación autonómica suficiente para unas competencias en constante ampliación ha venido absorbiendo en el caso español la mayor parte de las energías sobre asuntos territoriales; en Europa, la despoblación sólo había aparecido como asunto importante de la política regional durante un breve período de mitad de los noventa con motivo de la entrada en el club comunitario de unos países de segundo orden, los escandinavos que encontraban en ella una baza en que justificar una discriminación positiva que amortiguara su contribución financiera dados sus superiores niveles de renta.

Así, **las políticas frente a la despoblación habían quedado fundamentalmente en manos de gobiernos locales**, de ayuntamientos aisladamente por sí mismos, o bien integrados en redes más amplias pero de vocación territorial próxima, inmediata, que podían incorporar esa pretensión repobladora en temáticas genéricas del desarrollo rural, casi siempre trufando algún proyecto europeo; y, en mucha menor medida, con menos intensidad aunque tuvieran más precisión técnica, por diputaciones y gobiernos autonómicos, como el aragonés y el de Castilla y León, que legislaron sobre el tema de manera muy detallada pero apenas ejecutada.

Este conjunto de normas se han estudiado muy poco por los investigadores sociales, sin que exista una evaluación sistemática ni en términos teóricos ni de su vertiente práctica, en parte porque su aplicación ha sido escasa, deslavazada, lo cual dificulta su sistemática. Desaprovechamos así un conjunto de experiencias que **aportarían argumentos relevantes en el diseño de cualquier nueva estrategia**. Los que tenían más

enjundia, un contenido más elaborado y programático, como el caso del Plan Integral sobre Política Demográfica y Despoblación del Gobierno de Aragón, y la Agenda para la Población, 2010-2020, de la Junta de Castilla y León, se redactaron, sin embargo, a partir de políticas ya vigentes sin incorporarles una formulación específica, en la medida que cualquier intervención pública, con relación a lo demográfico, el bienestar de las personas y sus decisiones vitales, se puede redefinir como tal y guardar las apariencias de que sí se están haciendo cosas ante una opinión pública satisfecha con meros tópicos. De manera que estos dos gobiernos autonómicos no articularon con la intensidad debida una verdadera estrategia en sentido estricto, inédita, con un presupuesto diferenciado, explícito, adicional, con sustantividad y visión integradora de las medidas a desplegar, al que acompañara un cronograma y se cerrara con una rendición de cuentas rigurosa. Fueron, en cambio, acciones de pequeños ayuntamientos, como las de Aguaviva y Castelnou entre las más conocidas, precisamente en la provincia de Teruel, junto con algunos proyectos liderados desde entidades sociales, como *Abraza la tierra* para el conjunto de España y el Hueco, desde Soria, las que han ejecutado medidas específicas frente a la despoblación que puedan considerarse culminadas, concluidas en su integridad, y con un relativo éxito en alcanzar una cierta recuperación en territorios en declive.

En estos apartados del presente Informe tratamos de recoger algunas de las **enseñanzas derivables de todas estas medidas pasadas**¹, tanto de las que quedaron empantanadas en su diseño sin virtualidad alguna como de las que sí fueron aplicadas en toda su integridad, para que sus conclusiones sean tenidas en cuenta, debatidas e inspiren argumentos para un mejor diseño de las políticas a perseguir sobre Cuenca, Soria y Teruel. Es mucho lo que puede obtenerse de su estudio, al avanzar más allá de los lugares comunes sobre la despoblación, apenas cuestionados, y que han de superarse con un nuevo estilo de gobierno. Lo tratamos de explicar en los siguientes epígrafes.

¹ Hemos de reconocer, sin embargo, que en los últimos años en Aragón la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA) aprobada por Decreto 202/2014, constituye una estrategia integrada, bien diseñada que, como no podía dejar de ser, considera el desequilibrio interno de la región y su despoblación como retos relevantes en la perspectiva de 2025, horizonte de referencia. Con base en su rigurosa documentación se está elaborando en estos momentos, a través de un proceso de participación y reflexión ciudadana muy consolidado, la *Directriz Especial de Política Demográfica y Contra la Despoblación*, la cual sí va a convertirse en una medida relevante y de referencia en la materia. Pero en la medida que aún no ha sido aprobada, no la analizamos en el presente informe.

2.2. Reconsideraciones

2.2.1. Sobre cuestiones de partida de las políticas frente a la despoblación.

Del análisis del conjunto de las medidas que se han venido aplicando y que hemos referido antes, sugerimos **dos replanteamientos** de carácter general con relación a la despoblación, trascendentes, pues envuelven al conjunto de estrategias que se ciernen sobre ella. Aunque tengan una naturaleza cualitativa, aparentemente sólo de carácter formal, son muy determinantes de su eficacia. Conviene tener en cuenta que los problemas que se derivan de su omisión, de no haberlas incorporado al redactar los planes, han sido en gran medida las principales causas de su inoperancia en las antes citadas. En primer lugar, comentaremos **la necesidad de redefinir su objetivo**, cuáles han de ser las metas para regenerar el territorio desertizado, y, en segundo término, la inevitabilidad de **cambiar la forma de hacer política** al respecto, pues su complejidad y urgencia lo exigen.

La primera de ellas, la cuestión de los objetivos que debieran perseguirse a través de estas políticas tiene diferentes planos a discutir que, aunque interrelacionados, abordamos separadamente. En principio, en cuanto a sus fines, la despoblación suele definirse con relación a un **número de residentes** más elevado de algún **momento histórico previo** del núcleo o del territorio del que forma parte. La valoración de aquella situación pasada de manera inapelable como más deseable, **sin evaluar el nivel de vida de aquella sociedad** y en qué grado las **personas eran autónomas y capaces**, presupone una identidad entre población y bienestar nada sencillo de justificar ni analítica ni empíricamente, a pesar de su aceptación casi unánime. Este sorprendente **consenso acrítico** se apoya muchas veces en nostalgias embellecidas en las que “cualquier tiempo pasado fue mejor” (sobre todo si apela a recuerdos de niñez y juventud de quienes los vivieron o de la primera generación en recibirlos en herencia)² y otras en prejuicios natalistas muy próximos al pensamiento mercantilista, ya dejado en evidencia por sus coetáneos ilustrados y economistas clásicos, que identificaban más población con más poder de sus monarcas despóticos. En ambos

² Cuesta (2001) es un importante investigador, antropólogo, que trabaja con entrevistas a personas mayores del Sobrarbe cuyos testimonios tienden a describir como mucho más dinámicas aquellas situaciones previas al gran éxodo de los 60. Prescinden de otras variables relevantes, y lo centran en su percepción anímica. Aun siendo relevante ésta, la dimensión psicológica, deja sin introducir consideraciones estructurales, sociales, que eran muy duras en aquellos contextos.

casos, fundamentos poco rigurosos, apenas resistentes a un contraste no sólo de racionalidad analítica sino también de razonabilidad y experiencia práctica.

Con relación al futuro, tampoco hay fundamento para justificar la superioridad de una determinada cifra de población, que el crecimiento demográfico sea deseable *per se* de manera indefinida. Fijar el aumento de habitantes respecto de su número actual como meta de una estrategia territorial puede conducir a absurdos, a medidas, cuando menos, equivocadas, dada su **inviabilidad** en la actualidad **como objetivo generalizable** en un entorno rural periférico. Debido al envejecimiento y la *desnatalidad* (menor número de hijos por mujer en una etapa en que las mujeres en edad fértil también son menos), las predicciones demográficas más fiables, INE (2016)³ y Naciones Unidas (2015)⁴ anticipan para España y para la mayoría de los países similares una menor población, por lo que resulta una meta imposible para el medio rural más frágil y periférico.

Cuadro 7. Proyecciones de población 2016, 2020,2031, a 1 de enero

	2016	2020	2031	Índices (2016=100)
España	46.438.422	46.408.171	45.886.177	98,8
Cuenca	204.038	194.490	173.597	85,1
Soria	90.872	87.738	80.446	88,5
Teruel	136.260	130.593	118.564	87,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Las tres provincias, **Soria, Teruel y Cuenca** tienen prevista una **población inferior en cualquier intervalo futuro**, como nos muestra la tabla, cálculos que en algunos casos, como el de las dos primeras está siendo recientemente desbordado a la baja por la realidad cuando contrastamos con las predicciones de años atrás, que las empeora conforme culminamos años, pues ha habido un debilitamiento de las hipótesis iniciales sobre los flujos migratorios, con predominio de las salidas sobre las entradas. Y en la medida que las capitales de provincia siguen creciendo en estas tres provincias, es el mundo rural,

³ INE (2016).

⁴ Department of Economics and Social Affairs, United Nations (2015).

especialmente el de menor tamaño, como hemos visto en la primera parte de este Informe, el que experimenta el descenso demográfico con mayor intensidad.

También, **metodológicamente**, tratar de recuperar o mantener un determinado número de habitantes en una población o territorio como objetivo estratégico puede inducir a planteamientos erróneos. Porque **la despoblación no es en sí misma una causa de nada**, aunque tenga innumerables derivadas interdependientes, sino mero **síntoma** de otras circunstancias, eso sí, de gran calado. En primera instancia es el menor bienestar de los residentes lo que origina su marcha, resultado, a su vez, de un conjunto variado de circunstancias sociales, geográficas, económicas, junto con inercias históricas, que hay que considerar conjuntamente, y que suelen ser muy complicadas de delimitar. Por tanto, tratar de alcanzar o mantener una cifra sin más, sin afrontar los **fundamentos** que la configuran, implica alterar la secuencia lógica inherente a cualquier pensamiento estratégico y promover medidas que no sean las más adecuadas a largo plazo. Así lo atestiguan los abundantes casos frustrados en que se buscaron urgentemente personas para repoblar un lugar sin atender a las condiciones que moldeaban ese entorno difícil. Lo mismo con la implantación de negocios generadores de empleo a base de subvenciones pero sin vínculos en la economía local, apenas supervivientes al cabo de un tiempo.

Como decíamos al inicio, también es precisa **una segunda reconsideración** de carácter general relativa a la forma de hacer política, una **nueva gobernanza**. Una problemática tan compleja como la despoblación requiere una aproximación diferente a la que viene siendo habitual en España por parte de políticos y partidos, en la que los desafíos importantes siguen siendo enfocados de manera sectorial, unidimensional, en comisiones cerradas de expertos con un perfil muy similar, convencidos del papel taumatúrgico del BOE y resumibles en partidas presupuestarias, con el lema de que “más siempre es mejor”.

Una nueva forma de gestionar la cosa pública debería introducirse de forma natural pero radical, auténtica, en la política española y de manera más urgente sobre la ordenación territorial y la despoblación, pero no sucede así, apenas se renueva ni el fondo ni las formas. La Comisión Europea podría servir como referencia de ese cambio de estilo con su **visión estratégica y de largo plazo** cuando plantea sus medidas, donde los procedimientos legislativos son informados, discutidos, transparentes, participativos y evaluados. Se inician

con debates largos bien documentados por expertos cualificados, unos con base en conocimientos teóricos, otros en experiencias prácticas, abundando los que combinan ambos flancos, que dan pie a publicaciones que sirven de estado de la cuestión y punto de contraste, los famosos *Libros blancos* y *Libros verdes*. La contraposición entre posiciones diferentes no termina nunca, sea cual sea la etapa, siempre con espíritu constructivo, apelando a razones justificadas. Hay una metodología evaluadora consistente y adaptada al contexto que se efectúa, en sus tres fases, ex ante, durante, y ex post, y no sólo en sentido contable y legal, sino estratégico. La rendición de cuentas es inevitable, también para realimentar un aprendizaje basado en la experiencia, que tenga utilidad reformista.

Como decíamos, esta forma de abordar los temas escasea en la política española, muy extraña en cualquiera de sus niveles administrativos. Lo que origina que la calidad de las normas, programas y planes estratégicos sea inferior y adolezca de partida de una potencialidad más que limitada, como así sucede salvo excepciones (una de ellas, muy a tener en cuenta porque atañe directamente a nuestro tema es la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural). También, la probabilidad de que su implementación sea incompleta e imperfecta se eleva.

En esa nueva gobernanza no sólo es relevante su diseño sino que la posterior etapa de su gestión concreta pasa a ser fundamental: cómo y quiénes la llevan a cabo, su capacidad y compromiso. La aplicación de normas que requieren estar armonizadas, bien encajadas por su complejidad e interdisciplinariedad, no puede ser mecánica y amorfa, mera réplica de minuciosos planes, pues, además, los territorios despoblados en que se proyecta suelen ser muy diferentes entre sí, así como cambiantes los momentos históricos y coyunturas, imprevisibles por el legislador. Es importante **seleccionar con criterios rigurosos**, de mérito e idoneidad a las **personas que van a liderar los planes frente a la despoblación y por el desarrollo rural**. Quien se desenvuelve en el terreno concreto es tan importante o más que quien diseña la estrategia.

2.2.2. Sobre cuestiones concretas de las políticas frente a la despoblación

Del recorrido por las políticas que han estado vigentes en Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Redes de proyectos europeos y, especialmente, ayuntamientos,

podemos derivar un conjunto de criterios o principios más concretos que los anteriores, más centrados en la gestión, que inspiren la elaboración de las nuevas estrategias. Los explicamos detenidamente a continuación, cada uno por separado.

1. La **unidad básica analítica y operativa** en la que centrar una estrategia de regeneración del medio rural es el “**pueblo**”, el ámbito local en su escala comunitaria más elemental.

Existen diversas interpretaciones sobre lo que es un “pueblo”, y en nuestro caso tomamos como punto de partida la “Entidad de población”, según describe el Padrón del INE⁵, definible de manera genérica como un lugar que se constituye a partir de una **comunidad** de residentes que se diferencian en el territorio de otros inmediatos, y añadiríamos que gestionan algunos **servicios colectivos básicos** (suministros, organización del espacio) y comparten ciertos **símbolos** (patrono y fiestas, cementerio y memoria colectiva, toponimia y motes, es decir, una especie de metalenguaje y relato común etc.) exclusivos de su localidad.

No siempre coincide un pueblo con la figura administrativa del municipio, pues circunstancias históricas de la repoblación medieval, como las Comunidades de villas y aldeas vigentes durante el Antiguo Régimen, así como más recientemente los procesos de concentración municipal iniciados en la postguerra y que duraron hasta principios de los setenta del siglo pasado, dieron lugar a que muchos núcleos nunca alcanzaran una personalidad política diferenciada o perdieran su condición municipal integrándose en otros más amplios, aunque mantuvieran una identidad propia distinta a la de la cabecera (en la provincia de Soria fue un fenómeno habitual en los años sesenta y setenta).

Por tanto, lo que se desertiza, lo que finalmente queda vacío o en una situación demográfica crítica es un asentamiento poblacional, lo que coloquialmente se identifica como un pueblo, que viene a ser una comunidad permanente, de estructura agrupada y función residencial, distinta a todas las demás. Esto implica que **su calidad de vida**, la revitalización de cada uno de ellos, sean la diana de las medidas a desarrollar, pero también que para su eficacia se exija la **participación activa** de quienes lo integran –individuos, familias, empresas, asociaciones, administraciones-, y su corresponsabilidad en la

⁵ <http://www.ine.es/nomen2/ Metodologia.do>

definición, gestión y supervisión de las estrategias repobladoras. Sin el concurso de los afectados, ninguna terapia es eficaz.

Este protagonismo de lo local no puede implicar prescindir del **contexto general** en que se insertan, de la evidencia de que todos los pueblos, por minúsculos que sean, están integrados en dinámicas más amplias, afectados por la globalización y el cambio tecnológico, y sean interdependientes. Sus residentes y organizaciones mantienen vínculos con agentes de otros lugares, y ellos mismos, con su propia movilidad y relaciones, permeabilizan sus términos. De manera que esta unidad básica de análisis y gestión ha de adaptarse a **geometrías económicas, sociales y culturales muy diversas y variables**, combinando los espacios más inmediatos con los universales. Centrarse en los pueblos no supone, al contrario, prescindir de su encaje en el resto, sino redefinirlo en la escala pertinente de cada reto.

2. Abordar un asunto tan complicado como el declive demográfico rural exige una mentalidad abierta y rigurosa, capaz de combinar distintas disciplinas y áreas de gobierno con conocimiento de causa pero dentro de un **planteamiento holístico, integral**. Así, si bien la investigación especializada y las políticas sectoriales cumplen funciones relevantes y aportan evidencias concretas, éstas han de integrarse en una perspectiva amplia, que asuma la inevitabilidad de lo interdisciplinar cuando se analiza y de la transversalidad cuando se gestiona.

Porque cómo se ocupa un territorio, por qué viven en él las personas, responde a varias causas, nunca una exclusiva y pocas veces predominante. En nuestro caso distinguimos **tres grandes ejes, el económico, el político y el social**, cada uno con motivaciones centrales que los articulan, respectivamente, el **interés, las órdenes y los valores**⁶. Lo habitual es que los tres se encuentren superpuestos, entreverados, y para interpretar las decisiones que dan forma a un territorio, como dónde vivir, por qué emigrar o quedarse, cómo envejecer, hayan de apreciarse de manera conjunta, equilibrada. El virtuosismo del funcionario experto y la inteligencia del científico especializado deban ceder paso a una sabiduría contextual, prudente, e integradora, de una organización y un

⁶ Anisi (1992).

saber colectivo que los orqueste con coherencia, traspasando lo instrumental en función de las metas.

La despoblación, o mejor, cómo se habita un territorio, que no es sólo ni lo más decisivo el empadronamiento nocturno, sino dónde se trabaja, consume, se emplea el tiempo de ocio, etc., responde a varias motivaciones que se combinan y agitan, unas veces de forma compatible, otras antagónica, casi nunca neutras, estableciendo una mezcla de la que es difícil extraer en puridad una sola de las motivaciones de forma diferenciada y aséptica. Cuando una familia decide vivir en un sitio tiene que ver con los precios, salarios, beneficios de las actividades que le posibilita residir allí, pero también con los impuestos que pagará y los servicios públicos que recibirá, así como con el ambiente que surge en la comunidad de la que se forma parte. En su decisión final, decantar, como si de un proceso químico se tratara en lugar de una alambicada toma de decisión muy subjetiva los diferentes elementos y ponderarlos, es una tarea que se puede aproximar de manera burda, pero con grandes dosis inevitables de imprecisión, arriesgadas si han de inspirar una medida concreta con modos categóricos.

De manera que a la hora de plantear políticas que incentiven la localización de personas, empresas o entidades cívicas en un lugar, hay que apreciar las tres dimensiones, mercado, gobiernos, valores, de una manera conjunta, interdependiente, equilibrada, coherente según el contexto en que se plantea, que suele ser muy idiosincrático. Se trataría de **aplicar unas “lentes rurales”**⁷ o una **“perspectiva territorial en todas las políticas públicas”**⁸, macro y micro, generales y sectoriales, que se llevan a cabo. En Navarra la campaña llevada a través de la plataforma Change.org⁹ por parte de la entidad Bizirk Gaude, que busca que los parlamentarios forales dediquen 5 minutos a reflexionar cada medida aprobada en contexto “pirenaico”, evaluando la potencialidad de la norma aprobada según las características del Pirineo navarro, de proyectar una mirada rural, local, a las estrategias generales, que normalmente sólo se proponen con un enfoque urbano.

⁷ “Cork 2.0 Declaration (2016).

⁸ “Declaración de Palencia (2014).

⁹ <https://www.change.org/p/pirineo-5min>

Por lo tanto, las estrategias han de ser transversales, exigiendo una gran compenetración analítica y ejecutiva a las áreas de gobierno que intervienen, y exigiendo la corresponsabilidad, la participación de agentes representativos de esos tres ámbitos.

3. Evitar que los objetivos del plan y su eficacia se estime según estadísticas e indicadores fundamentalmente cuantitativos, coherentes con una matriz teórica pero descontextualizados, sin plantear su **razonabilidad** ni virtualidad, al margen del bienestar de las personas residentes, cuestión que aunque sea subjetiva y cualitativa es mucho más rigurosa para evaluar territorios y comunidades.

Bien es cierto que el lenguaje numérico sintetiza una información que el verbal no es capaz de transmitir, pero puede resultar simplificador, incluso distorsionante, para describir asuntos demográficos. En estos es preciso introducir el entorno social e histórico que acompaña las series de población, con relación a qué fenómeno se plantea su idoneidad o situación crítica, en qué medida coinciden con la voluntariedad de los afectados.

Ha sido un tópico en los debates demográficos mostrar unas cifras de población de los pueblos del Sistema Ibérico en su momento histórico más elevado, normalmente la mitad del siglo pasado, censo de 1950 o de 1960, como referente de una situación óptima, sin valorar las circunstancias sociales, económicas, culturales, y, sobre todo, personales que implicaban en los residentes de aquel lugar vivir allí. Hoy en día, con el profundo proceso de reestructuración del mundo rural sucedido, y aún en permanente estado de redefinición, establecer una cifra “idónea” de población para cada pueblo o comarca no deja de ser una cuestión simplista.

Convendría que la forma de evaluar la evolución demográfica de estas tres provincias y de sus pueblos **combine la información estadística numérica con datos de índole cualitativa**, de manera que el diagnóstico se centre fundamentalmente en el bienestar de sus residentes, que aunque tiene que ver con cuestiones como la vecindad, el número de servicios accesibles con base en los habitantes y otras cosas numerables, también depende de otros aspectos no medibles de una manera estandarizada.

4. El desarrollo rural, como sinónimo de repoblación y regeneración de las áreas escasamente pobladas, suele plantearse a través de diferentes relatos teóricos que adaptan el discurso predominante en la Economía del Crecimiento a su entorno. Así, en los años

sesenta se hablaba de industrialización del campo y pluriactividad de su población activa; la crisis de los setenta, fundamentalmente del modelo *fordista*, reenfocó la atención hacia lo local y la pequeña escala, donde el emprendedor pone en valor un recurso autóctono, de manera que desde los ochenta predominaron las teorías del desarrollo endógeno (a su vez, referente del modelo LEADER); la importancia creciente del medio ambiente también dio pie a que los pueblos que quisieran resurgir hubieran de poner en valor su patrimonio natural, bien a través del turismo, bien directamente con declaraciones proteccionistas en las que fuera reconocida su función de conservación de los bienes públicos naturales y favorecedores de externalidades positivas al medio urbano; ya desde finales de siglo, la importancia de la innovación y la técnica se ha introducido en el mundo rural y se plantea su potencialidad en el aprovechamiento de estas nuevas tecnologías y formas organizativas que permiten a pequeñas empresas introducirse en la cadena de valor de negocios globales.

Apostar decididamente como eje de la futura repoblación por uno de esos modelos o una actividad concreta de las que sustancian el discurso político al uso (turismo rural, industria alimenticia, denominaciones de origen, deslocalizaciones de grandes empresas, infraestructuras que vayan por delante de su demanda) reverbera mediática y electoralmente, pero omite la **variable principal en la competitividad** de los territorios, que no es una línea productiva específica sino algo tan transversal y etéreo como la **creatividad, el talento**. Así, más que implantar a través de subvenciones o incentivos desproporcionados, de manera ortopédica, un sector que no tiene raíces en el territorio ni factores estratégicos específicos que la atraigan, y su capacidad de arrastre será dudosa, habría que promover una cultura creativa, emprendedora, inclusiva, meritocrática, que diera primacía al talento y al esfuerzo, en lo económico, en lo social y en lo político. Es un enfoque más difuso pero más radical, que al impregnar una atmósfera y envolver a todos sus agentes permite reinventarse permanentemente a su comunidad, más allá de crisis sectoriales y cambios de tendencia.

5. A escala personal, el **arraigo**, la vinculación con una comunidad, es el **factor** que más pesa en la decisión de permanecer en ella, retornar o seguir relacionándose. Aunque, como decíamos antes, el mercado con sus salarios y expectativas de beneficios, o los gobiernos con sus impuestos y oferta de servicios públicos, se convierten en factores que expulsan o atraen personas y familias, el sentimiento de pertenencia redefine su

importancia y condiciona en gran medida la opción final. Aunque no reste racionalidad al sujeto, sí le hace explícitas una serie de variables que no suelen introducirse en los cálculos monetarios sobre dónde vivir cuando se ponderan las ventajas e inconvenientes. En la medida que amplía los horizontes de las decisiones a tomar, sería conveniente fomentar, por sus efectos positivos sin apenas contraindicaciones, una **educación en y por el territorio en que se convive**, para apreciarlo mejor. No supondría acentuar una identidad de manera excluyente, al contrario, sino promover un sentimiento de participación y compromiso con las personas con las que se convive, como parte de un comportamiento activo en el resto de esferas de la vida.

6. Las medidas y las estrategias han de **modular** la intensidad de sus propuestas en función de la situación presente y potencialidad de los asentamientos y colectivos afectados.

Las **delimitaciones administrativas**, hoy en día fundamentalmente la jurisdicción autonómica y, en menor medida, la provincial, determinan el haz de competencias territoriales y políticas de desarrollo rural. Fuera de ellas apenas queda margen para implementar medidas, ni tampoco para proponer una aplicación discriminante. Sin embargo, estas demarcaciones son bastante amplias, sobre todo en estas tres provincias, con gran **heterogeneidad** entre las comarcas y poblaciones que las integran. Así, cuando se han planteado ayudas, subvenciones, fondos, y cualquier otra medida tendente a compensar un menor dinamismo, la mayoría de las actuaciones más relevantes se han concentrado en núcleos ya de por sí dinámicos, dando lugar a un **efecto polarizador** de corto alcance, intraprovincial o, incluso, intracomarcal, en el que los efectos de concentración y causación acumulativa primaban sobre los de difusión y reequilibrio demográfico y territorial. De esta manera algunas cabeceras comarcales y capitales de provincia han reforzado su centralidad y trayectoria positiva, y las zonas en declive anejas han acelerado su crisis, un *fallo de los gobiernos*¹⁰ en ocasiones superior al *fallo del mercado*¹¹ que se trataba de corregir.

Convendría ser más audaces en el diseño de las políticas y fondos de cohesión internos, teniendo especial cuidado en la definición de indicadores y variables que modularan su intensidad y discriminaran la aplicación concreta de la ayuda pública según la

¹⁰ Wolf (1993).

¹¹ Musgrave y Musgrave (1992).

idiosincrasia del ámbito aplicable, de manera que no genere ese efecto distorsionador interno de corto alcance. En España, como en el resto de Europa¹², ha sucedido con suficiente frecuencia esta distorsión como para ser tomada en cuenta, que la discriminación positiva ha sido absorbida por el territorio o colectivo que no estaba en la peor situación y acentuando así la divergencia provincial interna.

7. Hasta ahora la mayoría de los territorios despoblados de España subrayan su **situación crítica**, la necesidad urgente de ser ayudados presupuestaria y legislativamente, normalmente derivada de una marginación política, para **demandar solidaridad** del resto de la sociedad, española y europea. Aun siendo correcto el diagnóstico subyacente, de graves carencias originadas en desequilibrios inherentes al crecimiento acentuados por omisiones políticas injustificables, como estrategia puede resultar poco convincente a la hora de ganarse a inversores y futuros residentes, de convertirse en un territorio atractivo. Reincidir en lo negativo, en los padecimientos, y obviar sus muchos activos, económicos, sociales, personales, materiales e inmateriales, retrae a los que de fuera vendrían, y desalienta a los que aspiran a quedarse. En algunos países avanzados, como EE.UU. y Japón, existe una parte importante de los *millennials* que están dispuestos a renunciar a renta a cambio de calidad de vida, emigrando a zonas despobladas¹³. En España, una parte de ellos también se mostrarían sensibles si el planteamiento con que se mostraran sus potencialidades fuera otro.

Por tanto, planteamos dar un giro radical al relato lúgubre y reivindicativo, y **presentar en términos positivos estas tierras y sus gentes**. Sería algo más que una mera cuestión estética, ya que tendría repercusiones de alcance en el fondo de la cuestión, en la forma de valorar el territorio, que es lo más decisivo.

2.3. Conclusiones

Consideramos, por tanto, que la forma en que se las políticas se elaboran, el proceso de definición de sus contenidos y cómo se implementan son claves de su eficacia; en

¹² Dubois y Roto (2012).

¹³ Sasaki, (2016).

consecuencia, los criterios que lo informan, determinantes de ese estilo y de la significatividad y alcance de las medidas, merecen ser tenidos muy en cuenta.

Las políticas de desarrollo local y regional, de las que forman parte las de ordenación territorial y demográficas, pues comparten metas y, en menor medida de lo reconocido, superponen instrumentos y métodos, se caracterizan hoy en día según sea su **gobernanza**, esto es, por cómo se aplican, conforme a qué principios se dotan de operatividad y coherencia, más que por el tenor de las medidas específicas que articulan. Su **vertiente institucional y procesal**, el cauce por el que discurren, es mucho más determinante de su grado de éxito que las materias de que trate, aunque ambos, contenidos y continentes, terminen moldeándose y confluyendo. Porque **la clave de un plan** sobre el desarrollo rural, sobre cómo regenerar un territorio, radica en el **estilo y forma** con que se platea su gestión, en los diferentes papeles que se asignan a los **actores relevantes**, de la transparencia y corresponsabilidad comprometida.

Eso no quita que definir con rigor unas iniciativas concretas eficaces, acordes con las oportunidades y fortalezas de un espacio, adecuadas al contexto económico temporal, social y geográfico, sea muy importante, y constituya la parte operativa específica, sustantiva, siempre decisiva e imprescindible.

Pero una mera redacción acumulativa, de aluvión, de un sinfín de medidas catalogadas con meticulosidad, intentando abarcar todos los ámbitos imaginables, pero carentes de una dirección política clara que las cohesionen conforme a unas metas razonables y a unos principios que las haga viables, dentro de un marco financiero y ejecutivo claro, por muy ostentosa que sea su aprobación y el eco mediático amplifique su resonancia, como ha sido lo habitual en nuestro país y en nuestras provincias, no garantiza nada. Más bien, al contrario, puede desatar una parálisis de los mecanismos críticos y reflexivos de la sociedad ante el espejismo que suelen provocar discursos oficiales de retórica hueca, transcritos sobre normas pendientes de implementar y casi nunca debatidos por sus interlocutores. **La diferencia entre las estrategias frente a la despoblación que han tenido éxito, o han sido llevadas a cabo, y las que se han empantanado en las agendas políticas, ha tenido que ver en los últimos años con la forma como se han**

gestionado¹⁴, con el grado de compromiso de los agentes involucrados, que ni mucho menos son sólo los políticos, sino el conjunto de la sociedad en todas sus dimensiones. En consecuencia, explicitar los principios y los instrumentos que articulan la manera de desarrollar un plan es un elemento central del mismo, lo cual se plantea con relación a cualquier estrategia demográfica y territorial de estas tres provincias.

¹⁴ Sáez *et al.* (2016).

Referencias bibliográficas:

- Anisi, D. (1992). *Jerarquía, Mercado, Valores. Una reflexión económica sobre el poder*, Madrid: Alianza Editorial.
- Ayuda, M.I., Pinilla, V. y Sáez, L.A. (2000): "El problema de la despoblación en Aragón: causas, características y perspectivas", *Revista de Demografía Histórica*, XVIII, 1, pp. 137-175.
- Ayuda, M.I., Collantes, F. y Pinilla, V. (2010): "Long-run regional population disparities during modern economic growth: a case study of Spain", *The Annals of Regional Science*, 44, pp. 273-298.
- Collantes, F. (2004): *El declive demográfico de la montaña española (1850-2000). ¿Un drama rural?* Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2003): "Teruel en la dinámica de la población española, 1860-2000", en R. Domínguez (ed.), *¿Convergencia sin cohesión territorial? Teruel y los otros desiertos demográficos*. Teruel: Fundación Teruel Siglo XXI, pp.73-98.
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2004): "Extreme Depopulation in the Spanish Rural Mountain Areas: a case study in Aragon in the 19th and 20th centuries", *Rural History. Economy, Society, Culture* , 15, 2, pp. 149-166.
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2011): *Peaceful Surrender: The Depopulation of Rural Spain in the Twentieth Century*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Collantes, F. y Pinilla, V., Sáez, L.A. y Silvestre, J. (2014): "Reducing Depopulation in Rural Spain: the Impact of Immigration", *Population, Space and Place*, 20, 7, pp. 606- 621.
- Cork 2.0 Declaration (2016). *A Better Life in Rural Areas*
http://ec.europa.eu/agriculture/events/2016/rural-development/cork-declaration-2-0_en.pdf [consultado el 2 de mayo de 2017]
- Cuesta, J.M. (2001). *La despoblación del Sobrarbe. ¿Crisis demográfica o regulación?* Zaragoza: Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).

- Declaración de Palencia (2014). *Retos y oportunidades para los territorios rurales ibéricos*
<http://www5.uva.es/etsiiaa/wp-content/uploads/2014/11/Declaraci%C3%B3n-de-Palencia-2014-X-CIER.pdf> [consultado el 11 de septiembre de 2016]
- INE (2016). *Proyecciones de población, 2016-2066*,
<http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176953&menu=resultados&idp=1254735572981> [consultado el 20 de mayo de 2017]
- Department of Economics and Social Affairs, United Nations (2015). *World population prospects: The 2015 revision, key findings and advance tables*.
<<https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Probabilistic/Population/>> [consultado el 22 de mayo de 2017]
- Dubois, A., y Roto, J. (2012). *Making the best of Europe's sparsely populated areas. On making geographic specificity a driver for territorial development in Europe*. Nordregio Working Paper, 15.
- Gobierno de Aragón (2000). *Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional*. Boletín Oficial de las Cortes de Aragón. Número 80, 11 de octubre de 2000.
<[http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumenVIII.nsf/e86600a24e054a61c12576d2002e551c/b1f5589f70d6dce0c1257ecb002ef778/\\$FILE/PLAN.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumenVIII.nsf/e86600a24e054a61c12576d2002e551c/b1f5589f70d6dce0c1257ecb002ef778/$FILE/PLAN.pdf)> [consultado el 10 de mayo de 2017]
- Gobierno de Aragón (2017). Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación. < <http://aragonparticipa.aragon.es/directriz-especial-de-politica-demografica-y-contra-la-despoblacion-0> > [consultado el 10 de mayo de 2017]
- Junta de Castilla y León (2010). *Agenda para la población de Castilla y León, 2010-2020*.
<<http://www.jcyl.es/web/jcyl/AgendaPoblacion/es/Plantilla100/1273562639515/ / / >>> [consultado el 10 de junio de 2017]
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, 5ª edición, Madrid: McGraw-Hill.
- Sáez *et al.* (2016). “Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política”, *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales*, 21, pp. 11-41.

- Sasaki, H. (2016). *Do Japanese Citizens Move to Rural Areas Seeking a Slower Life? Differences between Rural and Urban Areas in Subjective Well-Being?* 5th Associazione Italiana di Economia Agraria Applicata Conference, Bologna, Italia.
- Silvestre, J. (2001): “Viajes de corta distancia. Una visión espacial de las migraciones interiores en España, 1877-1930”, *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 19, 2, pp. 247-283.
- Wolf, C. (1993). *Mercados o gobiernos*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1995.