

Riesgos demográficos y políticas públicas en la España rural

Monografía

El medio rural: por los senderos de la despoblación. Un enfoque positivo.

Luis Camarero Rioja

Evolución, situación actual y perspectivas de la población en los pequeños municipios españoles.

José María Delgado Urrecho y Luis Carlos Martínez Fernández

¿Tienen que desaparecer los pequeños municipios?. Para un modelo integrador de los principios de democracia y eficiencia en la organización y la planta local.

Francisco Ramos Antón

Desarrollo rural en España: una política de estado inaplazable.

Jesús G. Regidor

El reto de comer en las áreas rurales.

Guadalupe Ramos Truchero

El mundo vacío. La imagen social del medio rural.

Luis Miguel de Dios

Envejecimiento activo en el entorno rural. ¿Igualdad de oportunidades?

M.ª Jesús Prieto Villarino

Los riesgos demográficos en la agenda institucional, desde los municipios hasta la unión europea.

Francisco Javier Gómez Caloca

Tribuna Abierta

Capital social o bienes relacionales? Elaboración de una propuesta conceptual del capital social.

Francisco Javier de Lorenzo Gilsanz

Empresas transnacionales contra los derechos humanos de los pueblos indígenas. Análisis de impactos a partir de un estudio de caso de empresas hidroeléctricas en Guatemala.

Elena de Luis Romero y Antonio Rodríguez-Carmona

185

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

2017

Director: Sebastián Mora

Director Técnico: Raúl Flores

Edición: ***Cáritas Española***. Editores
Embajadores, 162.
28045 Madrid
Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882
publicaciones@caritas.es
www.caritas.es

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones
Embajadores, 162.
28045 Madrid
Tel. 914 455 300 – Fax 915 934 882
suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En librerías
Distrifer Libros
Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6
Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677
28021 Madrid

Condiciones de suscripción y venta:

Precio de este número: 15,00 euros (*América: 13,10 euros más gastos de envío*)

Suscripción a cuatro números:

España: 36,00 euros

(IVA incluido)

Riesgos demográficos y políticas públicas en la España rural

Coordinación del número:

IGNACIO MOLINA DE LA TORRE

FRANCISCO RAMOS ANTÓN

objetivos

DOCUMENTACIÓN SOCIAL es una *revista de ciencias sociales y de sociología aplicada*. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionadas con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. Como segundo, los actores sociales, el tercer sector y su papel, así como sus políticas y sus propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL está incluida en **LATINDEX, ISOC, SOCIOLOGICAL ABSTRACTS, RAS, DIALNET, PSICODOC, SUMARIS CBUC, ULRICH'S, DICE, RESH** y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).

185

Director: Sebastián Mora. Servicios Generales de Cáritas Española

Director Técnico: Raúl Flores. Fundación FOESSA

Consejo de Redacción: Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. Pedro José Cabrera Cabrera. *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid*. Almudena Cortés Maisonave. *Dpto. de Antropología Social. Universidad Complutense de Madrid*. Mercé Darnell. *Cáritas Diocesana de Barcelona*. Antonio Elizalde. *Universidad Bolivariana de Chile*. Félix García Moriyón. *Universidad Autónoma de Madrid*. Auxiliadora González Portillo. *Universidad Loyola Andalucía*. Germán Jaraíz Arroyo. *Universidad Pablo Olavide*. Manuela Mesa Peinado. *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz*. Teresa Montagut Antoli. *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona*. Víctor Renes. *Servicios Generales de Cáritas Española*. Enrique del Río Martín. *Director PROEMPLEO Sociedad Cooperativa*. Imanol Zubero. *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco*.

Consejo asesor: Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Juana Aznar. *UMH*. Julio Bordas. *UNED*. Olga Cantó Sánchez. *Univ. Vigo*. María Antonia Carbonero. *Univ. Illes Balears*. Concha Carrasco. *UAH*. Pedro Castón Boyer. *UGR*. Pedro Chaves Giraldo. *UC3M*. Delia Dávila Quintana. *Univ. Las Palmas de Gran Canaria*. Natividad de la Red. *UVa*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Gonzalo Fanjul. *+Social*. Josefa Fombuena. *UV*. Carlos García Serrano. *UAH*. Jordi Garreta Bochaca. *UDL*. Emilio Gómez Ciriano. *UCLM*. Jorge Guardiola. *UGR*. Jordi Guiu. *UPF*. Enrique Lluch Frechina. *Univ. CEU Cardenal Herrera*. Graciela Malgesini. *EAPN-ES*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Bibiana Medialdea. *UCM*. Fausto Miguelez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *U. Comillas*. Ricardo Pagán Rodríguez. *UMA*. Jesús Pérez. *UNEX*. Begoña Pérez Eransus. *Univ. Pública de Navarra*. Jorge Rodríguez Guerra. *ULL*. José Juan Romero. *Universidad Loyola Andalucía*. Esteban Ruiz Ballesteros. *UPO*. María Rosario Sánchez Morales. *UNED*. Sebastián Sarasa. *UPF*. Constanza Tobío Soler. *UC3M*. Teresa Torns. *UAB*. Fernando Vidal. *U. Comillas*. Cristina Villalba Quesada. *UPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UCM*.

Redacción de la Revista: Embajadores, 162 1ª planta
28045 Madrid

Tel. 91 444 10 11

documentacionsocial@caritas.es

DOCUMENTACIÓN SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados. Los artículos publicados en esta revista no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar la procedencia.

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106

ISBN: 978-84-8440-747-8

Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Gráficas Arias Montano, S. A. • 28320 Pinto (Madrid)

Sumario



Presentación

5



Monografía

- 1** **Por los senderos de la despoblación rural: notas desde la diversidad social.**
Luis Camarero Rioja **19**
- 2** **Evolución, situación actual y perspectivas de la población en los pequeños municipios españoles.**
José María Delgado Urrecho y Luis Carlos Martínez Fernández **37**
- 3** **¿Tienen que desaparecer los pequeños municipios? Para un modelo integrador de los principios de democracia y eficiencia en la organización y la planta local.**
Francisco Ramos Antón **67**
- 4** **Desarrollo rural en España: una política de estado inaplazable.**
Jesús G. Regidor **103**
- 5** **El reto de comer en las áreas rurales.**
Guadalupe Ramos Truchero **121**
- 6** **El mundo vacío. La imagen social del medio rural.**
Luis Miguel de Dios **137**
- 7** **Envejecimiento activo en el entorno rural. ¿Igualdad de oportunidades?**
M.ª Jesús Prieto Villarino **149**

- 8** Los riesgos demográficos en la agenda institucional, desde los municipios hasta la Unión Europea.
Francisco Javier Gómez Caloca **167**



Tribuna Abierta

- 1** Capital social o bienes relacionales? Elaboración de una propuesta conceptual del capital social.
Francisco Javier de Lorenzo Gilsanz **191**
- 2** Empresas transnacionales contra los derechos humanos de los pueblos indígenas. Análisis de impactos a partir de un estudio de caso de empresas hidroeléctricas en Guatemala.
Elena de Luis Romero y Antonio Rodríguez-Carmona **217**



Documentación

- 1** Desplazamiento de las zonas rurales en Europa y el caso particular de Aragón..... **239**



Reseñas bibliográficas

- 1** Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur, los casos de Chile, Venezuela y Brasil.
Guillermo Santander Campos **247**
- 2** Cambio climático s.a
Nuria del Viso **249**



Presentación

1 LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA CRISIS DEMOGRÁFICA

Los efectos de la crisis económica en la evolución de la población y las proyecciones del INE 2016-2066, con detalle territorial para el horizonte 2031⁽¹⁾, han desencadenado las alarmas sobre los equilibrios demográficos que garantizan la sostenibilidad del Estado de bienestar, particularmente del sistema de pensiones⁽²⁾.

Las comunidades autónomas (CCAA) de la España interior, tras el espejismo demográfico de los primeros años del siglo —propiciado por la inmigración extranjera durante el periodo de expansión económica— han vuelto a perder población, en algunos casos a ritmos más acelerados que en los años 60 del pasado siglo, la década más intensa del éxodo rural, que ajustó la estructura demográfica del país al modelo de industrialización en polos de desarrollo.

La pérdida de control sobre los eventuales efectos de sus políticas demográficas —reales o retóricas— ha llevado a algunos ejecutivos autonó-

(1) http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176953&menu=resultados&i dp=1254735572981.

(2) Mientras en julio de 2017 el FMI sitúa el debate en la cuestión demográfica (el envejecimiento), en octubre del mismo año, la OCDE lo traslada, también, a la calidad del empleo que crea nuestra economía, más en consonancia con el enfoque de los sindicatos. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/07/17/ms071817-spain-imf-staff-concluding-statement-of-the-2017-article-iv-mission> <http://www.oecd.org/social/preventing-ageing-unequally-9789264279087-en.htm>.

micos a trasladar la responsabilidad al Gobierno de España, exigiendo una política demográfica de Estado. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha hecho lo propio, y las CCAA y entidades locales (EELL) han trasladado a la Unión Europea (UE) —que sólo ha reconocido claramente los riesgos demográficos en el caso de las regiones árticas— la necesidad de incorporar criterios demográficos a la asignación, cofinanciación y gestión de sus fondos estructurales y de inversión. El Comité de las Regiones ha aprobado un documento sobre el particular, y el Parlamento Europeo ha aprobado en la Comisión de Desarrollo Regional un proyecto de informe, pendiente de debate en Pleno, «sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico»⁽³⁾. Ambos se analizan en el artículo de **Javier G. Caloca**.

Además, el Gobierno ha creado un Comisionado⁽⁴⁾ y un grupo de trabajo político en el que participan las CCAA y la FEMP, dando la impresión de que se percibe el carácter *multiescalar* del problema y la necesidad de abordarlo mediante una gobernanza multinivel.

De estos trabajos, sin duda, se derivarán prioridades relacionadas con los grandes (des)equilibrios que pueden poner en cuestión el Estado de bienestar. Menos presente estará la dimensión territorial de tales políticas, y es probable que las que necesita el *rural profundo*, abandonado por las administraciones y por los suyos, que languidece entre la desolación y el heroísmo, queden muy en segundo plano.

Este número de DOCUMENTACION SOCIAL pretende afrontar la cuestión desde la perspectiva territorial del medio rural, y especialmente del medio rural más profundo, teniendo como referencia los municipios de menor tamaño, la mitad de los municipios españoles que la FEMP considera —sin mayor fundamento científico— *en riesgo de extinción*.

Se aborda el tema desde una perspectiva si no integral, que no deja de ser nuestra aspiración, sí multidisciplinar y aplicada, que parte de un diagnóstico sociológico y demográfico, para concluir en un conjunto de análisis y propuestas de políticas públicas para la España interior y, singularmente, para el medio rural, pasando por el cuestionado modelo de gobierno local de estos territorios basado en el infra-municipalismo, asociado a la

(3) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/REGI/PR/2017/06-19/1126765ES.pdf. Aprobado por el Pleno del Parlamento Europeo el 14 de noviembre de 2017, después de la redacción de este texto. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0329+0+DOC+XML+V0//ES>

(4) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-915.

dispersión de núcleos en una tierra *muy poblada de pueblos y muy despoblada de personas*⁽⁵⁾.

2 LA DESPOBLACIÓN, UN ASUNTO DE AGENDA PÚBLICA, HUÉRFANO DE PRECISIONES

La despoblación —específicamente la despoblación del rural— está en la agenda institucional (ya que la agenda política ha estado sumergida en otros debates territoriales) y ha logrado traspasar la barrera de la agenda pública, hasta constituirse en una etiqueta con fuerte popularidad pero simplificadora, como señala **Luis Camarero**. Por eso es preciso caracterizar los rasgos del cambio social en que se halla inmersa la sociedad rural, para aquilatar después la naturaleza de los riesgos demográficos que la amenazan y las claves de las políticas demográficas que se están sometiendo a debate.

El artículo de **Luis Camarero**, catedrático de sociología de la UNED, con amplia trayectoria en estudios sobre la sociedad rural, plantea adecuadamente el marco de referencia de este monográfico, una sociedad rural en notable cambio, marcada por la alta movilidad de la sociedad actual, la desagrarización, la diversidad de su población, los desequilibrios de su estructura demográfica, su menguante número y un territorio al que aporta valor.

Propone Camarero un enfoque desdramatizador y positivo, tanto de la despoblación y la escasa densidad, que formula en términos de (des)equilibrio, como de la atomización de los gobiernos locales, que interpreta como capital institucional y garantía de autogobierno hasta en los territorios rurales más remotos. Hace también una valoración positiva de la aportación que, con una orientación adecuada, pueden hacer las nuevas tecnologías para un medio rural más *vivable* y atractivo.

En la formulación de las políticas demográficas propone preguntarse por las razones y motivaciones de quienes se quedan, y no de los que se van. Por eso plantea políticas que no hagan recaer exclusivamente sobre la población rural el coste diferencial que tienen que asumir en materia de movilidad, de acceso a los servicios del Estado de bienestar —educación, servicios sociales, sanidad—, a la vivienda y a oportunidades de empleo de calidad y con futuro. En las áreas rurales se extreman des-

(5) La expresión es de Valentín Cabero, catedrático emérito de Geografía de la USAL.



igualdades, particularmente por razón de género y edad —que explican el carácter selectivo de la emigración rural—, que considera inaplazable abordar.

Localiza la legitimidad de las políticas compensatorias en las múltiples aportaciones del medio rural a la sociedad general, que implican un coste del modelo de asentamiento de baja densidad no necesariamente proporcional a su peso demográfico.

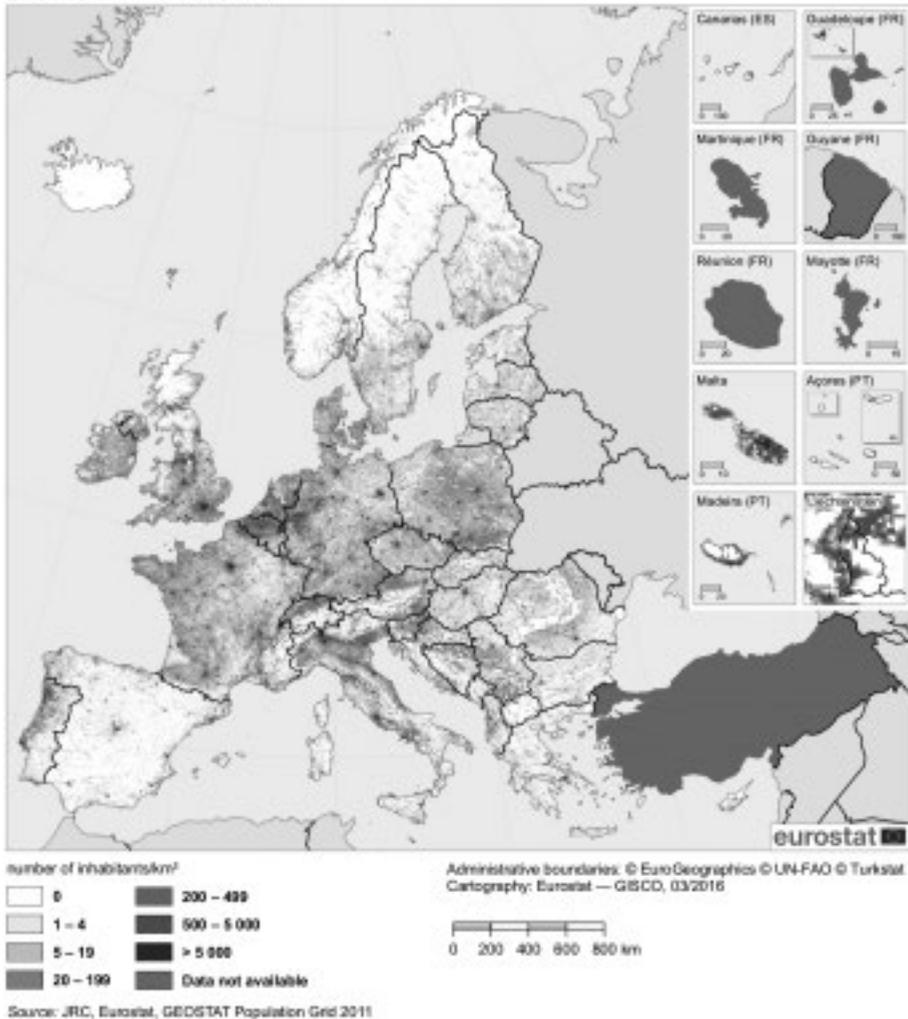
La densidad, o el tamaño de los núcleos de población no constituyen por sí mismos riesgos demográficos, en una situación de equilibrio con el territorio. En el artículo de **José María Delgado** y **Luis Carlos Martínez**, profesores del Departamento de Geografía de la Universidad de Valladolid, que lleva años trabajando esta cuestión, se trata de conceptualizar tales riesgos a la escala territorial e institucional adecuada e identificarlos en el *mapa*, en perspectiva comparada.

El primero de los problemas o desafíos es el de la **baja densidad**. Se trata de un fenómeno bien conocido del que podemos diferenciar dos realidades que, en determinados territorios, pueden concurrir. Por un lado, tenemos la realidad histórica de las regiones con un modelo de equilibrio entre población y territorio caracterizado por la baja densidad, como consecuencia de sus condiciones físicas, demográficas, políticas, etc.

Por otro, asistimos a un proceso sostenido más reciente de reducción de la densidad, que está modificando las condiciones históricas del poblamiento y que, en entre otras consecuencias, genera el círculo vicioso de la dificultad para la prestación de servicios a la población y la emigración por falta de servicios y oportunidades. Prácticamente todos los municipios de menos de 500 habitantes de todas las CCAA, con excepción de las periferias urbanas, se ven afectados por esta circunstancia, que empieza a concernir a otros de mayor tamaño, por desplome de la base económica de demanda de sus áreas de influencia.

Un fenómeno asociado a los procesos de despoblamiento es la polarización territorial, que acumula población en determinados centros mientras vacía gran parte de sus zonas dependientes. Por ello, en la percepción de la baja densidad es imprescindible acertar con la escala de análisis adecuada. El nivel NUT 3 (provincia) es más pertinente que el NUT 2 (región); incluso en muchos casos los desafíos derivados de la baja densidad demográfica se hacen más evidentes cuando la escala de análisis se sitúa por debajo de las NUT y se aprecia a escala de las unidades administrativas locales (LAU).

Population density based on the GEOSTAT population grid, 2011
(number of inhabitants/km²)



Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes.

El segundo desafío, aunque no menos importante, es el del **envejecimiento**. Se trata de un fenómeno demográfico conocido y extendido en la UE, del que también podemos distinguir dos escenarios diferenciados, por su naturaleza e intensidad. En unos casos es el resultado de un proceso paulatino de transición demográfica que obedece a un cambio de equilibrio endógeno. En otros, como en los municipios de menor tamaño, se debe principalmente a la desestructuración de la pirámide de población, de tal forma que, al aumento de la esperanza de vida se une la emigración de la población joven adulta —particularmente

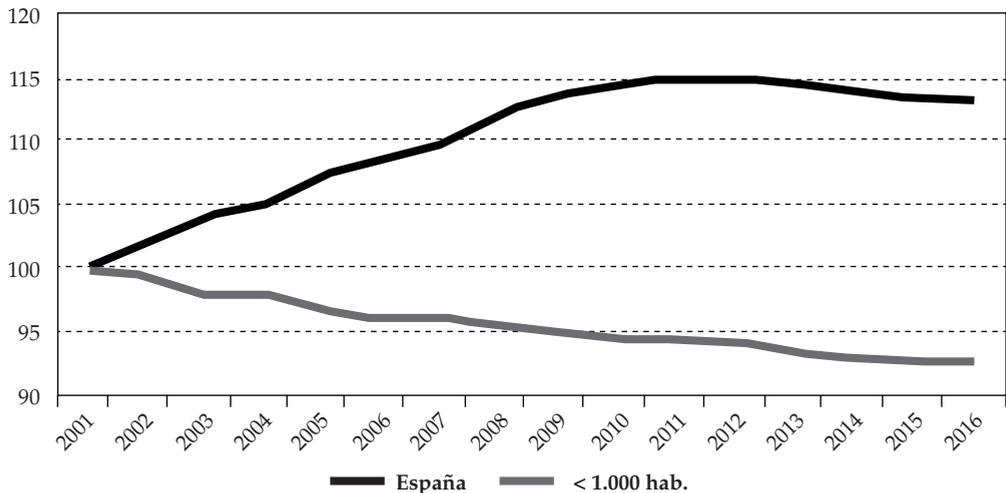


la población femenina—, lo que da lugar a la caída de la natalidad y de la población infantil. En este caso estamos ante un doble desequilibrio, tanto entre jóvenes y mayores como entre géneros, con indicadores de envejecimiento o dependencia que alcanzan niveles desconocidos hasta la actualidad, muy distanciados de los datos nacionales, pese al envejecimiento que ya se aprecia a este nivel. En el artículo de Camarero se contemplan las dificultades de la *generación soporte*, y singularmente de las mujeres, para sostener la carga asistencial que esto supone lejos de los centros prestadores de servicios.

El tercer reto es el de la **caída de la natalidad** que se manifiesta en la reducción drástica de la población infantil y joven y, por tanto, de las expectativas de reemplazo y equilibrio a medio plazo de la relación de dependencia. No es un fenómeno nuevo, pero en algunas regiones de la *España interior* el proceso no parece estabilizarse, manteniéndose la reducción de las tasas de natalidad y de la proporción de población infantil en las pirámides demográficas.

Por último, el cuarto desafío es el de la **pérdida continuada de la población**. Se trata de un fenómeno derivado en buena medida de los anteriores. En numerosas regiones de la Unión Europea y, más aún, en numerosas entidades locales —urbanas y rurales—, se está produciendo un proceso grave y permanente de despoblación, tanto por la dinámica natural como por los movimientos migratorios. Hay regiones en las que se están acumulando, desde hace años, saldos vegetativos negativos, a los que se añaden procesos de emigración de población no compensados por la llegada inmigrantes (nacionales o extranjeros), dando como resultado la pérdida de porcentajes muy significativos de población.

Evolución relativa de la población en los municipios menores de 1.000 habitantes en relación con España



No debe confundirse despoblación con baja densidad, en la medida en que la primera se está produciendo tanto en áreas débilmente pobladas como en espacios con densidades por encima de la media. De igual forma, algunos territorios con baja densidad no están experimentando un proceso de despoblación, sino que se mantienen en los equilibrios históricos.

Estos desafíos demográficos no son nuevos ni desconocidos. Lo singular, en la actualidad, es la intensidad de estos procesos, y los problemas que se están generando en las regiones de la España interior y, particularmente, en las del cuadrante noroeste de la península, en las que concurren varios o todos ellos, reforzándose entre sí. El nivel de riesgo es más evidente cuanto más se acerca el análisis a la escala local.

El mantenimiento de los denostados gobiernos locales de los pequeños municipios, como una cuestión de principios para la representación de los intereses locales y las preferencias del medio rural en la formulación, gestión y evaluación de las políticas de lucha contra la despoblación, se aborda en el artículo de **Francisco Ramos**, coordinador de este monográfico, en el mismo sentido que propone Camarero. Ramos aborda este debate desde una pluralidad de perspectivas: La histórica de la legislación sobre régimen local en la España contemporánea, la dimensión comparada respecto a la UE, desde la diversidad de los mapas locales de las CCAA, no menor que la de los distintos países de Europa; examinando las propuestas programáticas de los partidos políticos —en ciertos casos sorprendentemente parcas—, y las propias preferencias de la comunidad local, que son de radical pero razonable defensa de sus gobiernos locales, cuya sostenibilidad no se puede plantear hoy en los mismos términos de escalas de eficiencia que a principios del siglo XIX. La apuesta es por un gobierno local en red para la *sociedad-red*, con el apoyo de las nuevas tecnologías, y sobre la base de proyectos políticos de desarrollo territorial de escala comarcal.

Jesús G. Regidor, profesor de economía de la Universidad Autónoma de Madrid, que conoce en profundidad la cuestión más allá de su acreditada trayectoria académico-profesional, insiste en esta necesidad de contar con unidades territoriales eficientes de carácter comarcal, para abordar políticas de desarrollo en las que se impliquen todas las administraciones y actores locales. Su artículo analiza con detalle la oportunidad perdida con la olvidada Ley 45/2007, de 13 de diciembre, *para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural*, muy respetuosa con el modelo descentralizado del Estado autonómico, para concluir que sin una política propia de Estado los resultados de las políticas y fondos europeos se pierden en un *efecto de espolvoreo*, frecuentemente clientelar.

Por otro lado, se hace una crítica del carácter residual de las medidas multisectoriales y territoriales de la PAC, y de su escaso impacto sobre el



desarrollo rural en los países que no cuentan con políticas propias, hasta el punto de concluir que la política rural de la PAC no compensa la pérdida de cohesión social y territorial que ocasionan algunas medidas de esta política.

3 EL MARCO TERRITORIAL Y DE COMUNICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DEL MEDIO RURAL

Partiendo de una caracterización de la despoblación como una cuestión multiescalar, tanto en su análisis, como en las políticas para abordarla, se consolida la necesidad de partir de escalas comarcales de dimensión económica suficiente para sostener proyectos de desarrollo estratégico en el medio rural, basados en sus mejores recursos y oportunidades.

En estos proyectos el primer objetivo ha de ser el empleo. A una determinada escala, población y empleo son la misma cosa y, por eso, cuando se ponen en relación en una región o una provincia tienen una correlación tan alta. Los movimientos de la población no son sino el ajuste permanente de la estructura demográfica a la organización productiva. En tal sentido *la población es la sombra del empleo*.

Sin embargo, a escala local o comarcal no se puede decir lo mismo, porque pueden existir incentivos para fijar la residencia a cierta distancia del lugar de trabajo o, por el contrario, obstáculos o desventajas dotacionales y de acceso para establecerla en determinada localidad o sus inmediaciones. En términos generales, se trata de un balance entre la accesibilidad de la vivienda, los servicios, el ocio y otros intangibles, y el coste de desplazamiento del trabajo al lugar en que tales oportunidades se creen encontrar en cantidad y calidad suficientes.

La precariedad, la inestabilidad, el nivel salarial de los nuevos empleos y la prolongación fraudulenta de las jornadas laborales de los jóvenes, computan contra la recuperación de la natalidad y la disponibilidad de tiempo y recursos para estos desplazamientos diarios.

Sin embargo, las nuevas formas de empleo, más precarias, menos estables, preconizan mayor movilidad geográfica de la población. En la medida en que el futuro del empleo pueda verse afectado por la incorporación de tecnología e inteligencia artificial a los procesos productivos, podrá producirse una mayor flexibilización del vínculo territorial entre empleo y población.

No hay, por tanto, política demográfica sin política territorial, —que es un grave error confundir o solapar con la política sobre la planta, el gobierno o la financiación local—.

Cuando no se gobierna la economía, las exigencias de productividad y la propensión a la maximización de beneficios concentran en pocos núcleos la localización de actividades, creando aglomeraciones que a determinado nivel pueden dar lugar a des-economías, que repercuten más en los presupuestos públicos y de las familias que en los de las propias empresas, razón por la que es difícil frenar esta deriva a una escala socialmente «óptima».

Esta tendencia a la concentración de inversiones, que puede constatarse tanto a escala nacional como regional y —menos— provincial, conlleva la aglomeración de la población en muy pocos puntos y la desertización de amplios territorios.

El artículo de **Guadalupe Ramos**, profesora de sociología de la Universidad de Valladolid, que imparte docencia también en Soria, aborda una de las consecuencias de mayor profundidad de los desiertos demográficos: el reto de comer en el deshabitado medio rural, es decir, las dificultades de acceso a los alimentos en las zonas más despobladas y remotas, una cuestión crucial que se plantea con la misma lógica de rentabilidad económica en otros servicios de provisión privada, como los bancarios o los de telecomunicaciones, cuya cobertura entendemos debe abordarse en términos de responsabilidad territorial el marco de su regulación.

En este artículo se plantean los dos marcos teóricos y metodológicos desde los que se ha venido analizado la cuestión de la alimentación en el ámbito rural fuera de España: el de los *desiertos alimentarios*, de referencia territorial, que se fija en el entorno comercial o la disponibilidad de puntos de venta de productos frescos, baratos y saludables, y la *perspectiva de acceso*, con un enfoque más sociológico y cultural, que permite analizar las estrategias individuales y colectivas, formales e informales, de aprovisionamiento en condiciones de carencia de oferta comercial.

Las privaciones en España solo se perciben, en el estado actual de las investigaciones en que está implicada la autora, a través de las iniciativas de abastecimiento alternativo que se han puesto en marcha para dar respuesta a necesidades muy sentidas por la población.

Más allá de las condiciones objetivas de estos escenarios extremos, que pueden invitar al abandono, el propio efecto de aglomeración constituye por sí mismo un factor de atracción por el poder de la ciudad para producir e imponer imágenes y *marcos* sobre lo urbano y lo rural que se explican precisamente por un contraste en el que lo rural siempre pierde, salvo en su funciones subsidiarias de lo urbano: ocio y provisión de alimentos, fundamentalmente.

La ciudad aparece en este marco como el espacio de localización servicios públicos y comerciales del más alto nivel, y de concentración de oportuni-



dades de empleo de calidad y de movilidad social, identificando falazmente acumulación con accesibilidad.

A ello se unen, como factores de atracción de la población, sobre todo joven, el debilitamiento de las pautas de control social, consustancial a las grandes ciudades, y la multiplicación de oportunidades de interacción social y de ocio de calidad de acuerdo con una enorme heterogeneidad de preferencias.

Así, el artículo de **Luis Miguel de Dios**, periodista arraigado en el medio rural, con dilatada trayectoria en distintos medios de comunicación, aborda, con un tono marcadamente literario y evocador, una cuestión que consideramos crucial y suele ignorarse en las políticas de población para el medio rural: su representación, su imagen social; el perfil engramado en el imaginario colectivo que puede movilizar decisiones de ocio, de residencia temporal o habitual, o de inversión.

El lenguaje del desprecio ha marcado el signo del medio rural que ha acompañado su declive demográfico y social. Cuando se pierde la batalla del lenguaje y de las representaciones simbólicas que encierra, se acaba perdiendo todo lo demás.

Por eso es precisa una política pública que proponga una nueva imagen del rural, no solo para consumo de minorías, sino como un modo de vida que, con ayuda de la tecnología, no renuncia a tener acceso equiparable a la ciudad en materia de servicios e infraestructuras. Un territorio con ventajas y oportunidades, con el derecho y la obligación de contribuir a la riqueza común.

Esa imagen no se construye sobre la pura ficción, sin la realidad de las infraestructuras, dotaciones y servicios que la sostengan.

Las infraestructuras son un factor clave para la localización de inversiones por cuanto hacen competitivo el acceso a los mercados de aprovisionamiento y venta de productos. Las tecnologías de la comunicación permiten en determinados mercados obviar las desventajas de la geografía, lo que exige una cobertura plena en condiciones competitivas de calidad y precio, que no existe actualmente. Las infraestructuras, que también facilitan el acceso a los servicios, y particularmente las TIC, que abren la puerta al mundo virtual y sus *oportunidades sin límites ni fronteras*, son sin duda un factor relevante de fijación y atracción de población.

Los servicios, tanto sociales como comerciales, se identifican con *calidad de vida*. La dotación de servicios establece, como se ha dicho, un círculo vicioso con el tamaño de la población.

Las políticas disruptivas en relación con esta variable tienen que ver con la comarcalización de servicios y el establecimiento de sistemas muy flexibles y

ágiles de transporte público, así como con políticas fiscales compensatorias de los costes de movilidad, y con incentivos a los servicios comerciales ambulantes del medio rural, o localizados en pequeños núcleos de población.

M.^a Jesús Prieto, filósofa a pie de obra en *escuelas de pensar* con las personas mayores de los poblachones de Castilla y León, hace en su artículo una reflexión sobre la equidad y las debilidades específicas del envejecimiento activo y la provisión de servicios en el entorno rural, que precisan de un compromiso político de compensación para garantizar la igualdad de oportunidades.

La autora hace, en este sentido, un análisis detallado de las condiciones y dificultades específicas del medio rural para la implementación de servicios para las personas mayores: dispersión, despoblamiento, sobrevejecimiento, debilitamiento y masculinización de la generación soporte, dispersión de redes familiares —por la emigración—, *desfamiliarización* de los cuidados, soledad, pobreza, escasa participación y rigidez cultural en la vivencia de costumbres y tradiciones y en el reparto de roles, entre otros. Una brújula para el planificador y gestor de servicios que no esté bregado en la circunstancia del rural.

A todo esto se añade el *analfabetismo tecnológico*, una circunstancia que advierte de la necesidad de una visión crítica sobre el desarrollo de servicios telemáticos en el ámbito de la salud, los servicios sociales, la educación o la cultura, porque a las dificultades para su implantación por falta de familiaridad con estas tecnologías de las personas mayores, se añade su doble significación: por un lado mejoran la accesibilidad, pero por otro consolidan y justifican la carencia de servicios personales de prestación directa en el territorio.

4 LA DESPOBLACIÓN EN LA AGENDA POLÍTICA

Finalmente, **Javier G. Caloca**, sociólogo y politólogo, con amplia trayectoria sindical e implicado en el proyecto educativo de las universidades populares, hace un significativo esfuerzo de síntesis, no exento de crítica, de las reivindicaciones de la FEMP, de las propuestas del Senado y de los compromisos de la UE frente a los retos de la despoblación.

En estos documentos, producidos al amparo de la fuerza institucional que los alumbró, se perciben las constantes, más presentes en unos documentos que en otros, de la debilidad de los diagnósticos, de la imprecisión y falta de acuerdo sobre las escalas de análisis y la ausencia, casi total, de consideraciones acerca de las estrategias y metodologías de intervención que puedan dar consistencia y produzcan efecto multiplicador en la aplicación del inventario de medidas propuestas. Parece que se confían los instrumentos de interven-

ción pública en materia demográfica —estrategias, directrices, agendas, planes...— a una colección de medidas, sin necesidad de políticas que las compacten, las comuniquen y permitan secundarlas a la ciudadanía.

Sin la confianza ciudadana cualquier política está condenada al fracaso. Las políticas demográficas, encuentran dificultades estructurales añadidas. La primera es, sin duda, que exigen tiempos de aplicación muy prolongados de los que no disponen los gobiernos, necesitan por tanto acuerdos políticos que garanticen su continuidad. Por otro lado, históricamente, las personas mayores tienden a mantener los gobiernos con su voto —y no pensando en el interés general, sino el suyo generacional— y los jóvenes los cambian con más generosidad. Por eso no es fácil que los gobiernos encuentren incentivos políticos para poner en marcha políticas demográficas contra el envejecimiento de la población que, si tuvieran éxito, acabarían poniendo en cuestión su propia continuidad.

Acaso por ello, con frecuencia parecen *políticas de papel* pensadas en respuesta a la oposición política y a la demanda ciudadana, como pura legitimación de la acción de gobierno.

Francisco Ramos Antón

Ignacio Molina de la Torre

(Profesor de Geografía de la UVA)

Monografía

- 1** **Por los senderos de la despoblación rural: notas desde la diversidad social.**
Luis Camarero Rioja **19**
- 2** **Evolución, situación actual y perspectivas de la población en los pequeños municipios españoles.**
José María Delgado Urrecho y Luis Carlos Martínez Fernández **37**
- 3** **¿Tienen que desaparecer los pequeños municipios? Para un modelo integrador de los principios de democracia y eficiencia en la organización y la planta local.**
Francisco Ramos Antón **67**
- 4** **Desarrollo rural en España: una política de estado inaplazable.**
Jesús G. Regidor **103**
- 5** **El reto de comer en las áreas rurales.**
Guadalupe Ramos Truchero **121**
- 6** **El mundo vacío. La imagen social del medio rural.**
Luis Miguel de Dios **137**
- 7** **Envejecimiento activo en el entorno rural ¿igualdad de oportunidades?**
M.^a Jesús Prieto Villarino **149**
- 8** **Los riesgos demográficos en la agenda institucional, desde los municipios hasta la Unión Europea.**
Francisco Javier Gómez Caloca **167**



1

Por los senderos de la despoblación rural: notas desde la diversidad social⁽¹⁾

Luis Camarero Rioja

Departamento de Teoría, Metodología y Cambio Social. UNED
lcamarero@poli.uned.es

Fecha de recepción: 01/09/17
Fecha de aceptación: 28/09/17

Sumario

1. ¿De dónde han salido los pueblos?
2. ¿Qué fue de la agricultura, y de sus gentes?
3. ¿Quiénes se han quedado?
4. Un mundo de baja densidad.
5. Los desequilibrios del despoblamiento.
6. Pero... ¿viene alguien?
7. Ideas para un debate.
8. Bibliografía.

RESUMEN

Se aborda la despoblación del medio rural en el marco del proceso global de cambio social y cultural que genera una «ruralidad híbrida». La desagrarización —deslocalización de la producción y los productores agrarios—, la elevada movilidad y diversidad social, así como los fuertes desequilibrios en la estructura demográfica que alteran la continuidad de la red de cuidados conforman el escenario rural en el que debe interpretarse la despoblación. Más allá de la pérdida poblacional debe comprenderse en términos de equilibrio y mantenimiento de la diversidad.

Se parte de la configuración histórica del territorio que ha generado un modelo de poblamiento para España de baja densidad, modelo que hay que comprender en términos de equilibrio social y territorial. Desde esa perspectiva se destaca el mapa local actual como fortaleza del sistema de hábitat. Sistema que permite formas participativas de gobernanza del territorio y que mantiene habitadas algunas de las más remotas áreas rurales.

(1) El presente texto es una adaptación de la conferencia impartida en la jornada de Ciencia y Desarrollo Rural: desafíos demográficos claves para el desarrollo (FUNDECYT-PCTEx, Plasencia, 10 de julio de 2017). En el texto se incluyen resultados de algunos trabajos anteriores realizados en el contexto de *Iso-Rural: Red de Investigaciones Territoriales y Desarrollo Rural* (CS02016-581721-REDT), referenciados al final del texto así como extractos del preanálisis procedente del Trabajo de Campo del proyecto de I+D+i: *Crisis e Inmigración en el Medio Rural de Castilla y León: Escenarios Socio-territoriales para el Arraigo de los Inmigrantes y la Sostenibilidad Social de las Áreas Rurales* (CS02015-67525-R), coordinado por la profesora Rosario Sampedro, de la Universidad de Valladolid.



El texto plantea la necesidad de que los costes del modelo de baja densidad no recaigan exclusivamente en los habitantes del medio rural, que ya hacen una fuerte contribución a la calidad de vida general. Eso significa facilitar la movilidad, potenciar el desarrollo de trayectorias vitales y profesionales, apoyar el acceso a la vivienda, así como a los servicios y equipamientos para la igualdad de oportunidades y la atención a personas dependientes que faciliten la conciliación. Se trata de evitar los factores que extreman las desigualdades —sobre todo por razón de género y edad— en el medio rural. La apuesta tecnológica puede ayudar con un enfoque adecuado.

Palabras clave

Medio rural, baja densidad, desafíos demográficos, generación soporte, gobernanza local.

ABSTRACT

The article refers the rural depopulation issue in the context of global social change and cultural turn that define a hybrid rurality. Deagrarization, high mobility, social diversity and strong imbalance in demographic structure determine the scenery in which depopulation should be interpreted. In this sense, depopulation is not a simply population decreasing, it is related with the loss of social diversity and demographic population disequilibrium.

The text analyzes the traditional pattern of low density settlement that historically has characterized the Spanish territory. We analyze their strength to provide a participatory model of territorial governance. The pattern of low density settlement is a key support to supply the quality life of the general population. The article put in value the low-density population distribution model and express the idea that costs of rural life cannot afford exclusively by rural inhabitants because their contribution of general wellness is crucial to reach the welfare model of life. Depopulation policies should try to promote mobility, opportunities to develop own vital trajectories, access to housing and to social and community services to reinforce equality of opportunities by gender and generation.

Keywords

Rural areas, low density, demographic challenges, supporting generation, local governance.

La despoblación se ha instalado en la agenda política⁽²⁾. Es hoy tema de tertulia y de preocupación. Resulta una cuestión viral y produce la sensación de que hemos llegado en el último minuto para tomar soluciones, justo antes del colapso y con el tiempo contado para intentar una cirugía reparadora. Sin embargo, el problema es tan antiguo como intenso. No estamos ante una nueva enfermedad, sino ante un achaque crónico que afecta a todo un país. El despoblamiento es secular y su despertar actual no es sino el eco de una crónica que ya había sido anunciada.

Durante el siglo XIX el despoblamiento se refería a la emigración hacia tierras de América. En los años de la Restauración la tierra, o la mala distribución de la misma, no dejaba espacio para el crecimiento demográfico, había muchas bocas para pocos frutos. América fue la espita que permitió el desahogo de un campo pobre, así como un soporte para mantener la frágil paz social del momento. Pero hoy nuestro vaciamiento rural es otro. La despoblación ahora se refiere a la concentración de la población en ciudades. Nuestro modelo socioeconómico dominante es urbano: vivimos en áreas metropolitanas dentro del espacio global en el que nos encontramos.

A veces, como sucede en las grandes cuestiones, nos vence el sentimiento y lloramos una vida perdida, aquella que componían las familias de la tierra, pioneros de la vida, que habitaban un imaginado edén ahora perdido.

Pero más allá del mundo idealmente romántico que nos hubiera gustado visitar, aunque no sé si ciertamente vivir, la realidad del funcionamiento de nuestras sociedades poco tiene que ver con aquella diferencia extrema entre mundos que recoge la célebre fábula de Esopo *Ratón de campo y ratón de ciudad*. Una historia con tres milenios de vida que retrata una ciudad ostentosa y peligrosa frente a un campo sencillo y saludable, supuestamente resistente a las plagas de gatos, plagas que hay quien hoy las ha visto en las burbujas de la financiarización. La fábula nos anima a seguir pensando en los pueblos como refugio ante las crisis como la que ahora queremos olvidar. Seguimos explicando el mundo rural desde imaginarios trasnochados.

El despoblamiento es una realidad larga y cambiante. La despoblación rural es resultado de múltiples avatares, de procesos largos y de lógicas globales. La despoblación no es sino una etiqueta con fuerte popularidad pero simpli-

(2) La cuestión tiene su origen en el ámbito autonómico de las Comunidades de Castilla y León —*Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020*, Junta de Castilla y León— y Aragón —*Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación*, Gobierno de Aragón—. El despoblamiento que venía siendo objeto de preocupación preferente en estas Comunidades ha traspasado el ámbito territorial del norte-interior para instalarse como cuestión de Estado. La constitución en el Senado (X Legislatura) de la *Ponencia de Estudio para la Adopción de Medidas en relación con la despoblación rural en España* (Senado, 2015), y la creación de la *Comisión de Despoblación en la FEMP*, y la puesta en marcha del *Comisionado de Gobierno frente al Reto Demográfico* señalan un giro en el abordaje del tema.



ficadora en exceso de los procesos de cambio social que afectan a las áreas rurales en particular y a las sociedades del occidente global en general.

Así que, antes de hablar de despoblación, tal vez debiéramos realizar una primera pregunta de situación: ¿de dónde han salido los pueblos? Los pueblos se vacían, pero: ¿por qué están ahí?

1 ¿DE DÓNDE HAN SALIDO LOS PUEBLOS?

El hábitat, la estructura de asentamientos y pueblos que modelan nuestra geografía no es moderna. Vivimos en un territorio que se ha venido conformando en el tiempo de la historia y que en el caso de las áreas rurales responde a formas sociales adaptativas al entorno territorial. Si recorremos la *España Vacía*, esa sugerente metonimia con la que denomina Sergio del Molino (2016) a «la piel de toro», encontramos durante ese viaje asentamientos muy pequeños, minúsculos grupos de casas en el sureste donde la escasez de agua ha conformado aldeas-oasis. Si tomamos la dirección contraria, según nos adentramos por el noroeste, contemplaremos casas, aldeas y caseríos dispersos, conformando una fina red por todos esos valles cuya orografía solo permitía aprovechamientos ganaderos extensivos. Mientras hacemos kilómetros por el interior atravesando el *campus spartarius* del que hablaba Estrabón con esa sensación de que faltan pueblos que refiere Giles Tremlett (2007), nos adentraremos por la tierra salpicada de poblachones en lontananza, por esas tierras difíciles en las que repartos muy desiguales de la tierra impedían la redistribución de la población por el territorio.

Los modelos de asentamiento y de ocupación del espacio en los que moramos son pueblos hechos en otra época pero que hoy, en el siglo XXI, subsisten. Oncala en Soria, villa de rabadanes, mayoresales y propietarios de la merina trashumante —el oro de Castilla—, sigue abierto aunque ya no queden ni pastores, ni rehalas, las merinas pueblen la Patagonia y el continente Austral, y la trashumancia sea, a medida que nos alejamos del siglo XVIII, una cultura cada vez más testimonial. Es importante tener claro este hecho. Nuestro hábitat nació y creció con otros propósitos, estaba pensado para otras formas de vida. El poblamiento ha sido un largo proceso de modelaje, una cuidada construcción de lugares y de instituciones sociales para adaptarnos al medio. Ahora seguimos habitando los pueblos, pero ya no como forma de supervivencia, sino aprovechando otras oportunidades del modelo antes edificado. Oncala sigue abierto por la importancia que tiene la segunda residencia. Hemos construido un territorio de asentamientos con un fin, y ahora reconvertimos los pueblos a otras formas líquidas de vida (Bauman, 2006) caracterizadas por el cambio

incesante y concatenado de situaciones y proyectos vitales. En cierta medida el territorio colonizado para la subsistencia es hoy recurso para el cambio cultural que experimentan nuestras sociedades.

Si analizamos el despoblamiento con la ayuda de un mapa descubriremos que hay un corrimiento de población desde los núcleos rurales, pero no necesariamente hacia los centros metropolitanos, sino fundamentalmente, de forma creciente y espectacular, hacia las costas peninsulares —*Castilla hacia la mar*, decía Machado⁽³⁾—. Con la excepción de Madrid, España podría representarse como una ciudad litoral lineal. Vivimos y hacemos que cada vez más transcurran nuestras vidas cerca del mar. En nuestro despegue de formas de subsistencia dependientes del medio hemos ido eligiendo otras formas de ubicación espacial, aunque amparadas y soportadas por las redes y estructuras de poblamiento de otras épocas.

2 ¿QUÉ FUE DE LA AGRICULTURA Y DE SUS GENTES?

Para contextualizar el despoblamiento hay otra cuestión sobre la que quiero llamar la atención. El despoblamiento ha sido paralelo al proceso de desagrarización. Los pueblos no solo han reducido su volumen y tamaño demográfico, sino que también han dejado de ser ganaderos y agrícolas. La centralidad que tenía la vida agraria, que imponía incluso los ritmos locales, los calendarios y hasta los propios estilos de vida se ha disuelto. Esta constatación solemos referirla diciendo que hemos abandonado la agricultura, que nos hemos ido del campo.

Sin embargo, un análisis más reposado de lo acontecido nos lleva a otras versiones. La idea opuesta también es factible. Podemos considerar que ha sido al revés, que ha sido la agricultura quien ha dado la espalda al campo. Ya no hay agricultores en los pueblos, pero no por ello ha desaparecido la producción agraria. Mientras se producía el éxodo rural las producciones agrarias crecían de forma exponencial. Lo llamaron ajuste estructural, que no era sino otra forma de decir que sobraban brazos en la hoz y hacían falta para el martillo (Vid. Camarero 2017). En nuestros estudios hemos encontrado que incluso hay un desplazamiento de agricultores desde los hábitats de menor tamaño hacia los núcleos mayores, hasta el punto en el que cada vez residen más los agricultores en las ciudades.

Hemos industrializado hasta niveles impensables la agricultura. La hemos incluso despegado del territorio. Si afirmamos que producimos casi cualquier

(3) Poema: *A Orillas del Duero*, en *Campos de Castilla*, 1910.



cosa en cualquier lugar es una exageración, pero lo cierto es que cada vez el sistema agroalimentario se aproxima más a esa hipotética situación.

Es de sobra conocida la reconversión industrial de la década de los 70 que transformó el paisaje de muchas ciudades (Bilbao, Vigo, Sagunto...). Como sociedad urbanocéntrica hemos destacado los cambios urbanos y relegado los cambios rurales. Pero aunque poco conocida también ha existido una reconversión agraria. Una reconversión que ha sido más pausada en el tiempo y más invisible, pero no por ello ha sido una «reconversión *light*». Durante la segunda mitad del siglo XX la ganadería de leche, aves y porcino se ha establecido y progresivamente concentrado, especialmente en periferias urbanas y polígonos, en los que la entrada y salida de *inputs* y consumo energético pueden hacerse a gran escala.

Las cuotas lácteas, fruto de la PAC, han mantenido un relativo reparto regional de las explotaciones ganaderas por el territorio. Sin embargo hoy, tres años después de la supresión de dichas cuotas, asistimos a un movimiento de concentración de explotaciones cerca de vías de comunicación (véase Maté 2016), así como a la aparición de explotaciones gigantes que se acercan a las 20.000 vacas⁽⁴⁾, situación inaudita dentro de una ganadería cuya vocación fuera de servicio al territorio.

Síntoma de la reconversión agraria y de su retirada del territorio es la incorporación de los productos a cadenas alimentarias cada vez más largas que aumentan la distancia entre productores y consumidores (Bonanno, et al. 1994 y Belo Morerira, 2011). Un ejemplo nos sitúa rápidamente. La leche cruda recién ordeñada, memoria de la vida en un pueblo, y también de las ciudades con sus vaquerías sitas en bajos comerciales durante la primera parte del siglo XX, ha desaparecido de nuestra alimentación. Hoy, la leche, inmediatamente después de ser obtenida, se refrigera y se transforma. Se separa el suero de la lactosa, se hace polvo, se transporta, se almacena de forma que, una vez eliminada su flora, sea producto imperecedero. Así luego puede hidratarse en quesos de microfiltrado que comeremos con la etiqueta de fresco y transformarse en otros cientos de sólidos lácteos presentes en la composición de infinitud de productos alimentarios envasados que nutren esos homogéneos expositores que denominamos lineales.

La agricultura ha ido abandonando el policultivo y ha generado enclaves de fuerte productividad especialmente concentrados en el litoral mediterráneo.

(4) Se trata de un proyecto de la Cooperativa Navarra Valle de Odieta. Resulta de interés que haya sido especialmente la prensa gallega quien se ha hecho eco con mayor profusión de la gestación de esta macroexplotación, señalando el peligro que supone un proyecto de Soria para Galicia. Véase La voz de Galicia (29 de enero de 2017): Soria prepara el terreno para la mayor granja láctea de Europa: 20.000 vacas. http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2017/01/29/soria-prepara-terreno-mayor-granja-lactea-europa-20000-vacas/0003_201701G29P31991.htm



Agua, fitosanitarios, condiciones controladas y mano de obra barata y recién llegada conforman el éxito de la agricultura de exportación (Castro, Gadea y Pedreño, 2014). Frente a esta industria alimentaria corporativa la agricultura familiar ha ido en declive, poco más de 50.000 hogares tienen al menos dos personas que estén dedicados a la explotación (Camarero, 2014). Otros modelos como agricultura por convenio y por empresas de servicios han configurado la alfombra cerealícola y forrajera del interior. Una agricultura que conforma un paisaje, pero alejada de los modelos familiares (Camarero, 2017).

3 ¿QUIÉNES SE HAN QUEDADO?

Llegados a este punto nos encontramos con una estructura de asentamientos pensados para otra época y unas actividades que han huido de los pueblos y lo han hecho especialmente de los pueblos del interior. Desde esta constatación podemos cambiar la pregunta. Debemos olvidar la letanía de por qué se fueron, —pregunta que orienta por regla general las políticas anti-despoblación—, y preguntarnos sin embargo ¿por qué se han quedado? Ciertamente para abordar el despoblamiento no se trata, como si pudiéramos rebobinar el pasado, de reconstruir las condiciones iniciales, que es la respuesta que encontraríamos mediante el porqué se fueron y sobre la que ya no podríamos actuar. Por el contrario, tenemos que rebuscar y destacar el carácter y capacidad de innovación social de quienes en condiciones hostiles siguen aquí en el otro lado residiendo.

Llegamos así a una segunda pregunta, diferente a la habitual. No se trata de saber quién se va, sino quién se queda. ¿Por qué sigue habiendo pueblos? ¿Por qué sigue viviendo gente en los pueblos? Como bien decía Luis Wirth (1938) en su célebre artículo *El urbanismo como estilo de vida*, los censos de población preguntan dónde hemos pasado la noche, y en sus resultados muestran las ciudades dormitorio llenas y los centros urbanos de oficinas y negocios vacíos. Si la pregunta fuera dónde estamos al medio día, en la hora del ángelus, el mapa demográfico de España resultaría muy distinto: los centros urbanos aparecerían atiborrados mientras que las periferias y los arrabales se encontrarían vacíos. Pero si hacemos el censo, no el tradicional día de nochevieja como se hacía antes, sino en pleno *Ferragosto*, en el puente festivo que celebra a mediados de agosto la Virgen de la Asunción, entonces los pueblos estarían llenos. Veríamos cómo multiplican por 3, por 4, por 5 o incluso más la población residente durante el invierno, mientras que los centros urbanos aparecerían inusualmente vacíos.

Una característica de nuestras sociedades es la movilidad. El profesor Mazariegos (1991) hablaba de sociedad itinerante para mostrar la mudanza del desanclaje de las estructuras territoriales. Quienes viven en los pueblos probablemente tra-



bajen o estudien en las ciudades, hay además veraneantes, segundos residentes, visitantes estacionales, inmigrantes, jóvenes birresidentes que entre semana están en la ciudad estudiando u ocupados precarios que residen en piso compartido y que los fines de semana vuelven al campo a la casa familiar, o al revés, también hay profesionales urbanos pero que son rurales de fin de semana... Agricultores que viven en la ciudad y trabajan en el campo... O ancianos rurales que visitan durante la «temporada de médicos» a los hijos en las ciudades... Pero entonces, ¿hay alguien permanentemente? ¿Hay alguien que sea rural y viva como rural? La respuesta es que la ruralidad hoy es una ruralidad que solo puede ser explicada por una alta movilidad (Camarero y Oliva, 2016a y 2016b). Alguien dijo que en cuanto llegaba una carretera era una invitación al despoblamiento. Hoy podemos interpretarlo exactamente al contrario: las carreteras garantizan la permanencia. Se despuebla antes lo aislado que lo comunicado.

La diversidad es hoy seña de identidad de las áreas rurales. Como ha señalado Williams (2009), cada vez más encontramos personas inesperadas en lugares impensables. Así, el cabrero, oficio folk y tradicional, tal vez sea rumano, o el panadero que vuelve a abrir el horno cerrado hace décadas haya sido informático en una multinacional. La agricultura ya no marca los cánones de la vida local, las formas de vida y de desarrollo son hoy muy distintas. Nuevos y viejos residentes, inmigrantes, extranjeros, emprendedores, retirados, conforman un *melting pot* que contrasta con el mundo rural uniforme del siglo pasado, sepia en la foto del recuerdo pero también en sus condiciones de vida.

4 UN MUNDO DE BAJA DENSIDAD

¿Cuál es la gravedad del despoblamiento? En España se ha perdido un 40% de la población rural durante la segunda mitad del siglo XX. Tenemos una densidad comparativamente con Europa muy baja⁽⁵⁾ (18 habitantes por km²), inferior a 25, pero similar a otras regiones del mediterráneo como Grecia, Rumanía o Bulgaria, además del norte circumpolar y Escocia. Nuestro paisaje no es el del continuo de casas, edificios y fábricas que encontramos cuando recorremos el centro de Europa. Nuestro modelo tradicional de poblamiento es otro. Somos un territorio de baja densidad⁽⁶⁾. El despoblamiento no es una cuestión de número, sino de equilibrios.

(5) La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. DATAR (1981) que es la agencia interministerial con autoridad para la ordenación del territorio en Francia considera las densidades demográficas inferiores a 25 hab/km² como baja densidad.

(6) Hay un reconocimiento histórico de nuestra baja densidad. Resulta altamente sintomático que Fermín Caballero (1864) en su célebre ensayo «Fomento de la Población Rural de España» que recibió el premio de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, no hablaba de despoblación, sino de falta de pueblos. Su empeño era hacer aún más pueblos en su España vacía.

Hagamos un sencillo experimento y supongamos que no hay despoblamiento. Somos unos 46,6 millones de habitantes y más de 8.000 municipios, un simple cálculo señala que deberíamos vivir en pueblos de 5.800 habitantes. Cifra que se aproxima al tamaño de las pequeñas cabeceras comarcales. España es un país de baja densidad. Estamos lejos de las densidades centroeuropeas. Alemania, Reino Unido o Italia tienen una densidad que es el doble, y Bélgica u Holanda más del cuádruple que nosotros. La densidad demográfica condiciona los modelos de desarrollo, una densidad demográfica menor es compatible con la conservación y protección ambiental, genera recursos paisajísticos y además permite y soporta otros estilos de vida «slow». Es un territorio que parece dibujado por los principios de la segunda modernidad (Beck, Giddens, LASH, 1994). Altas densidades se asocian rápidamente con el crecimiento económico. Sin embargo, en el caso de España el mal del despoblamiento no está en el ámbito de la producción, sino en el de la reproducción.

5 LOS DESEQUILIBRIOS DEL DESPOBLAMIENTO

En otro lugar (Camarero *et al.*, 2009) hemos señalado que el problema es ante todo el desequilibrio que produce el despoblamiento: faltan jóvenes, crece el número de ancianos, hay masculinización rural y una desproporcionada relación entre las generaciones de habitantes rurales.

No solo producimos, no solo trabajamos, buena parte de nuestra vida es cuidar y ser cuidados. El problema no es de número, sino de equilibrio generacional y (también de género). Ser muchos o ser pocos no es el dilema, la clave está en que exista soporte generacional suficiente, de forma que no se rompan y se mantengan las cadenas de cuidados.

Este es el problema real de las áreas rurales, la *espada de Damocles* es el equilibrio generacional. El envejecimiento rural es visible y sus causas evidentes. En buena parte del interior peninsular más de la tercera parte de sus habitantes supera los 70 años. No solo hay muchos ancianos, sino que el grupo de edad intermedia, ese grupo que hemos llamado generación soporte, duplica y centuplica los esfuerzos de cuidados en un contexto de menor presencia de servicios y mayor alejamiento de equipamientos.

¿Por qué hay desequilibrios entre generaciones y géneros? Desde mi punto de vista esta es la cuestión en mayúsculas, es la cuestión principal que debe orientar las políticas y acciones frente al despoblamiento. El éxodo rural resulta selectivo. Se van, sobre todo se han ido, las jóvenes más aún que los jóvenes (Camarero y Sampedro, 2008). Por ello nos encontramos con el paisaje de los solterones y las caravanas de mujeres.



Rápidamente podríamos pensar: Claro, los rurales son personas más brutas y también más machistas. Pensar así es fácil pero no por ello de esta forma se encuentra la razón. No, no es esa la clave. Lamentablemente el patriarcado es universal y, desgraciadamente, hasta nuestros días atemporal. Que sepamos, por regla general, en todo momento y en todo lugar actúa el principio de primero el hombre y luego la mujer, y no solo para las zonas rurales, sino también para las urbanas, no solo para los campesinos, también para los abogados urbanos o para los futbolistas galácticos.

La cuestión, los desequilibrios demográficos de género, tienen que ver en cómo las áreas rurales amplifican las desigualdades sociales. Resulta más difícil ser mujer en los pueblos que en las ciudades. Una razón importante es que el medio rural tiene mercados de trabajo muy restrictivos. Es decir, hay poca diversidad de ocupaciones y faltan especialmente trabajos que permitan la promoción profesional y el desarrollo de trayectorias vitales propias. Por regla general las mejores oportunidades laborales aparecen fuera de la localidad. Como señalé anteriormente la movilidad es un recurso básico en la articulación de estrategias de subsistencia económica. La posibilidad de desplazarse, de ir y de volver a diario, permite vivir en el campo y trabajar en la ciudad. Esta simple acción —moverse— resulta sencilla para los hombres, pero no tanto para las mujeres, para quienes su inserción más intensa en las cadenas de cuidados de niños y dependientes complejiza los ritmos de dicha movilidad. Las áreas urbanas ofrecen otras condiciones; menores necesidades de movilidad así como mayor densidad de sistemas y accesibilidad en las tareas de colaboración en cuidados. A ello hay que añadir la existencia de unos mercados de trabajo más dinámicos en términos de desarrollo del ciclo vital (Camarero, Cruz y Oliva, 2016).

La lección de la masculinización nos lleva a comprender las desigualdades de movilidad. Las áreas rurales están vivas porque sus habitantes pueden moverse, pero debemos tener presente que castigan a quienes tienen dificultades para ello. No olvidemos además que hoy la movilidad ha quedado reducida casi en su totalidad al vehículo privado, y que buena parte de la población rural, por edad, tiene dificultades para hacerlo o no tiene licencia de conducir.

6 PERO... ¿VIENE ALGUIEN?

Unos se quedan pero también otros vienen. Llegan nuevos residentes a las áreas rurales. De hecho hasta la implosiva crisis de 2007 había más entradas que salidas en muchas áreas rurales (Sampedro y Camarero, 2016). No

obstante, en muchos lugares, aunque llegue nueva población, esta es insuficiente para compensar el abultado número de fallecimientos de una población envejecida, así como el bajo número de nacimientos de una población con una generación genésica reducida. Quienes han estado llegando durante estos años son personas de todo tipo: retornados que se jubilan y vuelven al pueblo del que emigraron, segundos residentes que adquirieron una propiedad y en la medida en que reducen sus ocupaciones acaban residiendo cada vez más tiempo en el pueblo, jubilados del norte de Europa, neorrurales, estos últimos contados de uno en uno y mediáticamente celebrada su llegada, cuando son emprendedores o, por el contrario descontentos cuando sus proyectos de vida resultaban alejados de lo idealmente esperable, como el caso de ciertas comunidades terapéuticas. Sin embargo, en conjunto de todos ellos quienes más han llegado han sido extranjeros, coloquialmente designados como inmigrantes. Rumanos, búlgaros, marroquíes, ecuatorianos y colombianos dominan las cifras en número, pero también podemos encontrar otras muchas realidades, como comarcas con fuerte presencia de pakistanís en el interior del León y también del Teruel minero. En número los inmigrantes han sido muchos, aunque sean invisibles dentro de la preocupación por la despoblación.

Los inmigrantes han llegado y han venido por lo general en grupos familiares —rumanos y búlgaros—, o bien han ido reagrupando —marroquíes— a los miembros de la familia que quedaron en origen en la medida en que han ido estableciéndose (Sampedro y Camarero, 2016). El peso que han tenido los inmigrantes en algunas comarcas del interior ha dejado los primeros «brotes verdes» en el ciclo de despoblamiento, en la medida en que con ellos ha aumentado la natalidad y hasta han permitido el mantenimiento de centros educativos amenazados de cierre.

Sin embargo, en líneas generales, hemos observado que la crisis financiera de 2007 ha terminado conduciendo a estos grupos de nuevos pobladores hacia las ciudades. El análisis que estamos haciendo apunta a que, aunque la salida ha sido importante, se han reforzado los perfiles familiares. Es decir, se han quedado más quienes tienen un anclaje familiar y han salido más sobre todo el grupo de hombres solteros o quienes no han conseguido reagrupar a la familia. Es pronto aún para observar cuál será el comportamiento de estos nuevos grupos familiares, y surgen varias dudas sobre su permanencia dependiendo del mantenimiento o cierre de centros educativos en el ámbito del bachillerato, y también respecto a las oportunidades de desarrollo profesional de las mujeres. Si hablábamos antes de mercados de trabajo restrictivos debemos apuntar que las oportunidades laborales se hacen aún más reducidas para las mujeres inmigrantes.



7 IDEAS PARA UN DEBATE

Después de este recorrido pueden destilarse varias ideas para contextualizar la cuestión. Lo anterior cabe resumirse primero en la conformación de una ruralidad híbrida: la movilidad nos muestra que somos, como en el ejemplo del gato de Schrödinger, rurales y urbanos a la vez. Hoy no solo podemos hablar de urbanización del campo y de aproximación de condiciones de vida, sino también podemos destacar el interés creciente y la gran demanda de «vida rural». Asistimos a destellos de ruralización urbana, como reflejan la expansión de huertos urbanos y la búsqueda de consumos alimentarios de proximidad, entre otras tendencias que buscan construir entornos urbanos en los que desaparecen los coches —símbolo de la urbanización— y se recupera la movilidad peatonal y ciclista.

Y, segundo, por la cuestión acerca del precio que, en términos sociales, tiene nuestro modelo de desarrollo, amparado en el hábitat de baja densidad. ¿Cómo debemos afrontar esta situación? En general la baja densidad resulta muy ventajosa, especialmente en términos de calidad y mantenimiento ambiental, elementos que contribuyen y garantizan mejores condiciones de vida. ¿Acaso es compatible la dehesa con grandes urbanizaciones?

Sin embargo, la baja densidad ofrece desventajas relevantes en términos sociales que pueden afectar a la cohesión social. Es evidente que las áreas rurales se encuentran en desventaja debido a su lejanía de los centros de organización, y en dichas áreas muchas actividades cotidianas exigen un esfuerzo mayor, así como un sobre coste en términos de movilidad y tiempo. Además, como hemos señalado anteriormente, los desequilibrios demográficos alcanzan tal intensidad en los núcleos rurales que contribuyen a alterar las oportunidades y las condiciones de vida. Probablemente se viva mejor en los pueblos, pero sus habitantes soportan costes mayores a pesar de hacer una fuerte contribución a la calidad de vida general. Se adquiere una posición de desigualdad por residir en áreas rurales.

¿Cómo actuar? El reconocimiento de las fuentes de desigualdad no es tarea fácil. Idénticos diagnósticos suelen llevar a propuestas radicalmente distintas, todo depende de qué brazo de la balanza queramos mover para conseguir el equilibrio. En el caso de España parte de la orientación del problema viene por la sensación de gasto disperso que afrontan los pequeños municipios. El principio de la economía de escala parece planear sobre el debate de la despoblación, incluso dirigirlo.

Por ejemplo, desde algunas instituciones se ha dicho, sin que queden claras las metodologías utilizadas para llegar a dicha cifra, que los municipios de

menos de 1.000 habitantes están en peligro de extinción. Hablan, incluso, de punto de no retorno. El número 1.000 es un artificio, un umbral psicológico.

Así, resulta preocupante que el Informe Población y Despoblación en España⁽⁷⁾, realizado por la Federación de Municipios y Provincias (Comisión de Despoblación, Enero 2017) tenga como subtítulo en la propia portada: «El 50% de los municipios españoles, en riesgo de extinción» (sic). No parece apropiado que se utilice un recurso periodístico para titular un informe que debe orientar una política delicada. El informe se limita a realizar una simple estimación lineal de tendencia, sin introducir ninguna hipótesis, por ejemplo sobre tendencias migratorias, o posibles escenarios, una vez terminada la crisis económica, y sobre el desarrollo de nuevas fuentes económicas ambientales, turísticas o de la potencialidad de la generación de territorios inteligentes.

La siempre anunciada (auto)extinción de municipios solo puede producir un miedo relativo, lejos del terror que se quiere transmitir. Recordemos que en el caso del «despoblamiento cero», si como les decía, la población se repartiera homogéneamente por todo el territorio, tampoco tendríamos municipios de gran tamaño —el 5.000 sería nuestra cifra—. España está hecha de baja densidad, es parte de su esencia.

Tabla 1. Datos de evolución de los municipios menores de 2.000 habitantes

AÑO	MUNICIPIOS		POBLACIÓN		TAMAÑO MEDIO
	N.º	%	N.º	%	
1900	7.215	77,9	5.125.333	27,5	710
1950	6.740	73,1	4.707.712	16,7	698
2001	5.941	73,3	2.997.457	7,3	504
2017	5.869	72,2	2.745.803	5,9	468

Fuente: Censos de Población. INE.

Las cifras de población absolutas no hablan por sí de su valor óptimo. Para determinar umbrales de tamaño hay, primero, que construir una escala. La comparación resulta necesaria. Como muestra la tabla 1 en 1900 la cuarta parte de la población vivía en municipios menores de 2.000 habitantes. Estos eran el 78% de todos los municipios. Hoy los municipios menores de 2.000 residentes son el 72,2%. En 1900 nadie hubiera dicho que los municipios pequeños no tenían futuro, y si lo hubiera dicho se hubiera equivocado. Recordemos que

(7) http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf



Fermín Caballero (1864) quería hacer más pueblos pequeños. Lo que no había entonces eran grandes áreas metropolitanas (Madrid y Barcelona, a la par, superaban por muy poco el medio millón de personas).

Entonces mil habitantes era un tamaño que no estaba mal y ahora resulta extremadamente pequeño. Pero, claro, ahora parece pequeño porque hay también aglomeraciones y conurbaciones que, por otra parte, resultan necesarias para mantener un gran territorio —*hinterland*— rural.

La cuestión es que situar un umbral como 1.000 habitantes desliza el debate hacia soluciones administrativas para la despoblación. El distrito demográfico se alza como sustituto del municipio, y el término «zona demográfica», aparece como antesala de la agrupación o la fusión, en la aplicación centralizada y uniforme de servicios —de dudosa implementación en ciertos ámbitos— para territorios dispares. Por ejemplo, en el ámbito cultural. Se clama a la racionalización económica, pero su lógica plantea el recurso a cirugías de primer grado y al uso de «tijeras territoriales».

La uniformización puede tener criterios de racionalización, pero genera muchas otras dudas y problemas que pudieran modificar sustantivamente nuestra estructura territorial. Insisto, España es un país cuyo modelo de desarrollo y calidad de vida tiene un pilar hercúleo en su baja densidad. El sistema de poblamiento, de pequeños pueblos, no es nuevo, es tradicional. De esta forma se ha ido moldeando y controlado un vasto sistema socioterritorial. No es solo una forma de distribución demográfica, ni un capricho residencial, sino que es una forma participativa y local de gobernanza del territorio. Los pequeños municipios —sus ayuntamientos— garantizan que exista población con capacidad de decisión (política) en entornos locales repartida por todo el territorio. Este es un valor grande, enorme, que no puede pasar desapercibido. La gestión patrimonial, local, las formas participativas y los comunales —estos últimos extintos en el resto de Europa— constituyen una fortaleza de este sistema de hábitat. La gestión ambiental y territorial permite aún hoy formas de vida y subsistencia en algunas de las más remotas áreas rurales. Sistema que deberíamos potenciar y poner en valor, también en el contexto de la Unión Europea.

La despoblación es un problema de equilibrio. Quienes se empeñan en que crezcan demográficamente las áreas rurales no conseguirán sino resultados parciales. Las áreas rurales nunca crecerán lo suficiente para alcanzar los criterios de racionalidad para la prestación de servicios —y además estos, como la zanahoria atada a un palo, pueden moverse—.

Habrà entonces quien admita que, si no va a haber crecimiento, haya por ello que disponerse a aplicar la sutura de la reagrupación de municipios. Creo que también se equivoca. Este remedio podría suponer el acta de defunción

definitiva de los núcleos rurales. Si estos pierden su autonomía y capacidad para gestionar el territorio en su diversidad, y únicamente quedan reducidos a ser un lugar residencial satélite sometido a carencias, entonces la vida rural será inviable. El problema no puede plantearse en cuanto a la forma óptima de cómo distribuirnos o concentrarnos en pueblos con condiciones de gestión estandarizada, sino en cómo conciliar un modelo de baja densidad con el mantenimiento de la capacidad política hasta niveles locales. En este sentido debería revisarse profundamente la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*.

El gran problema, como señalé antes, es de equilibrio generacional. Abordar esta cuestión exige más trabajo. Por una parte tenemos que cambiar nuestro foco desde el desarrollo económico a la comprensión de la economía de cuidados.

Y, por otra, debemos comprender que los costes que tiene nuestro modelo de asentamiento de baja densidad no son necesariamente proporcionales al peso demográfico. Tal vez, de la misma manera que se plantean cuestiones como la insularidad, podrían contemplarse otros elementos en el ámbito legislativo como la ruralidad. Buena parte de estas medidas, que podrían generar un marco de «discriminación positiva» para las áreas rurales, quedan apuntadas en el documento de propuestas que realiza la FEMP⁽⁸⁾. Probablemente en las áreas rurales los déficits de servicios públicos tienen que ser necesariamente mayores. Pero también pueden y deben potenciarse servicios de calidad en estos lugares.

El éxito de Castilla y León en el informe PISA ha sido atribuido al mantenimiento de escuelas rurales⁽⁹⁾. Se pueden plantear iniciativas de atracción de talento, mediante espacios *co-working*, o de creación artística, así como potenciar el desarrollo de territorios inteligentes. En este planteamiento el efecto que puede tener el vehículo autónomo para las zonas rurales con grandes problemas de desigualdad en el acceso a la movilidad, los drones para mejorar la distribución de productos como pueden ser medicamentos, o las impresoras 3D para procurar mantenimientos más ágiles de infraestructuras pueden reducir bastantes dificultades de la vida rural.

Olvidemos de momento la cirugía territorial y busquemos otras terapias menos invasivas con la autonomía de los ayuntamientos. Por ejemplo, unas buenas vitaminas de wi-fi. Los habitantes rurales, especialmente los alcaldes

(8) «Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España». Documento de Acción-Comisión Despoblación FEMP/Abril de 2017. <http://femp.femp.es/files/566-2153-archivo/DOCUMENTO%20DE%20ACCIÓN%20Comision%20de%20Despoblacion%209-05-17.pdf>

(9) Véase por ejemplo la crónica de El País del 8 de diciembre de 2016, firmada por Pilar Álvarez y titulada: *Informe PISA: Los profesores y la escuela rural, claves del éxito de Castilla y León*.

https://politica.elpais.com/politica/2016/12/07/actualidad/1481143115_972547.html



rurales, cuando son preguntados por las posibilidades de arraigo de la población señalan en un lugar preferente la importancia y las ventajas de la conectividad —sienten y padecen su exclusión de la sociedad de la información—.

La apuesta tecnológica puede reducir la desigualdades territoriales, pero siempre que seamos capaces de hacerla accesible y de priorizar, como cuestiones básicas, las referidas las condiciones de reproducción y a la consecución de equilibrios generacionales.

Ellos, así nos lo cuentan cuando claman de forma emotiva por el mantenimiento de la educación escolar. Narran cómo el cierre de los centros de enseñanza media supone no solo el extrañamiento de los adolescentes durante la semana en internados, sino, en definitiva, el desplazamiento de familias enteras hacia el entorno de los centros educativos. ¿Podemos pedir a los recién llegados que despidan los domingos a sus hijos y los vuelvan a ver el viernes por la noche? Encontramos habitantes rurales que prefieren cambiar de trabajo, o hacer *commuter* inverso antes que encontrarse en situaciones de familia translocal o ser una familia de fin de semana. Los inmigrantes recién asentados y con reagrupación familiar en proceso muestran estos mismos miedos. Otra cuestión que aparece destacada cuando hablamos del arraigo resulta paradójica: muchos pequeños pueblos despoblados no pueden recibir nuevos habitantes porque no hay vivienda en alquiler o la disponible no reúne condiciones, por deterioro, o por falta de adaptación funcional como espacios domésticos.

En definitiva, solo si comprendemos que el medio rural, ese territorio de baja densidad, es central para el funcionamiento de sociedades complejas como la española. Solo si entendemos que es un inmenso espacio de libertad y de oportunidades para el desarrollo de otras formas de vida, tal vez utópicas y minoritarias, pero sustanciales y centrales en el mantenimiento de la diversidad, motor de nuestro modelo social. Solo entonces estaremos en disposición de recorrer el sendero de la despoblación y afrontar «nuestros (finiseculares) problemas».

8 BIBLIOGRAFÍA

- BAUMAN, Z. (2006): *Vida Líquida*. Barcelona: Paidós.
- BECK, U.; GIDDENS, A. y LASH, S. (1994): *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press.
- BELO MOREIRA, M. (2011): «Changes in Food Chains in the Context of Globalization». *Int. J. J. of Soc. of Agr. & Food*, vol. 18, n.º 2, pp. 134-148.
- BONANNO, A. (et al.) (eds.) (1994): «From Columbus to ConAgra: the Globalization of Agriculture and Food. Lawrence, KS: Kansas State University Press, pp. 251-264.

- CABALLERO, F. (1864): *Fomento de la población rural*, Madrid, 1864 (3.ª edición).
- CAMARERO, L. (et al.) (2009): *La Población Rural en España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Barcelona: La Caixa.
- CAMARERO, L. (2014): «Familia, Hogares y Agricultura». En: *Agricultura Familiar en España*. Anuario UPA 2014. Madrid: Fundación de Estudios Rurales. pp. 76-86.
- CAMARERO, L.; CRUZ, F. y OLIVA, J. (2016): «Rural sustainability, inter-generational support and mobility». *European Urban and Regional Studies*, 23 (4) 734-749. DOI: 10.1177/0969776414539338.
- CAMARERO, L. (2017): «Trabajadores del campo y familias de la tierra. Instantáneas de la desagrarización». *AGER. Revista de Estudios de Despoblación*. DOI: 10.4422/ager.2017.01.
- CAMARERO, L. y OLIVA, J. (2016a): «Understanding Rural Change: Mobilities, Diversities and Hybridizations». *Sociální studia/Social Studies*, 13(2): pp. 93-112.
- (2016b): «Mobility and household forms as adaptive strategies of rural populations». *Portuguese Journal of Social Science* 15(3): pp. 349-366.
- CAMARERO, L. y SAMPEDRO R. (2008): «Por qué se van las mujeres? El continuum de movilidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural». En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 124, pp. 73-105.
- CASTRO, C. de; GADEA, E. y PEDREÑO, A. (2014): «Inmigración, crisis del Sur de Europa y sostenibilidad social de las estrategias de desarrollo. El caso de los enclaves productivos de agricultura intensiva», *Revista Trabajo*, 11, pp. 87-111.
- DATAR (1981): *La France rurale. Images et perspectives*. París: La documentation française.
- DEL MOLINO, S. (2016): *La España Vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.
- MATÉ, V. (2016): «La supresión de cuotas lácteas deslocaliza la producción», *El País*, 7 de febrero de 2016.
- SAMPEDRO, R. y CAMARERO, L. (2016): «Inmigrantes, estrategias familiares y arraigo: Las lecciones de las crisis en las áreas rurales». *Migraciones*, n.º 40, pp. 3-31. DOI: mig.i40y2016.008.
- TREMLET, G. (2007): *España antes sus fantasmas: Un recorrido por un país en transición*. Madrid: Siglo XXI.
- VICENTE-MAZARIEGOS, J. (1991): «Presentación. Las trayectorias de la ruralidad e la sociedad itinerante». *Política y Sociedad*, n.º 8, pp. 3-7.
- WILLIAMS, A. M. (2009): «International Migration, Uneven Regional Development and Polarization.» *European Urban and Regional Studies*, 16(3), pp. 309-322.
- WIRTH, L. (1938): «Urbanism as way of life». *American Journal of Sociology*, vol. n.º 44, p. 493.

Evolución, situación actual y perspectivas de la población en los pequeños municipios españoles⁽¹⁾

José María Delgado Urrecho

Departamento de Geografía. Universidad de Valladolid.
jose@fyl.uva.es

Luis Carlos Martínez Fernández

Departamento de Geografía. Universidad de Valladolid.
luiscar@fyl.uva.es

Fecha de recepción: 04/09/17

Fecha de aceptación: 10/10/17

Sumario

1. Introducción.
2. Fuentes y metodología.
3. El proceso de despoblación del medio rural y su problemática actual.
4. El creciente número de pequeños municipios y el aumento de los desequilibrios poblacionales.
5. Caracterización demográfica de los pequeños municipios rurales: estructura etaria, dinámica natural y migraciones.
6. Conclusiones.

RESUMEN

La intensa pérdida de habitantes en el medio rural español, consecuencia de un prolongado proceso emigratorio, ha traído consigo tanto la caída de la densidad de población hasta umbrales muy inferiores a los que marcan el límite de la despoblación como el envejecimiento de sus pirámides etarias. Los efectos se hacen más patentes en los municipios de menor entidad, cuyo número ha aumentado a la par que una dinámica natural adversa aceleraba las pérdidas. En sus últimas manifestaciones, esta recesión acaba incidiendo en los núcleos de mayor tamaño, al socavarse la base económica derivada de la demanda procedente de sus áreas de influencia y, por tanto, poner en peligro el mantenimiento de la red de servicios.

Palabras claves

Despoblación, envejecimiento, medio rural, pequeños municipios, España.

(1) Este artículo forma parte de los resultados del proyecto de investigación: *La implicación paterna en el cuidado de los hijos y el bienestar infantil en España* (CSO2015-69439-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, y cuya investigadora principal es Almudena Moreno Mínguez.

**ABSTRACT**

The intense loss of inhabitants in the rural space of Spain, as a result of a prolonged emigration process, has brought with it both the fall in population density to very low thresholds that mark the limit of depopulation and the aging of its age pyramids. The effects are more evident in the smaller municipalities, whose number has increased at the same time that adverse natural dynamic accelerated the losses. In its latest manifestations, this recession ends up have a bearing on the larger core, by undermining the economic base derived from the demand from their areas of influence and, therefore, jeopardizing the maintenance of the service network.

Key words

Depopulation, aging, settlement, rural space, small towns, Spain.



1 INTRODUCCIÓN

El proceso de despoblación en el medio rural español ha dado lugar a un aumento continuo del número de pequeños municipios, desigualmente repartidos por el territorio en virtud de los asimismo diversos modelos de poblamiento dominantes. A diferencia de los existentes hace medio siglo, en ellos el número de habitantes mantiene una reducción constante, consecuencia de su dinámica natural negativa y de saldos migratorios también adversos que, en realidad, fueron la primera causa de ese proceso de despoblación. La sangría de población adulta-joven supuso y sigue suponiendo el descenso de la natalidad, a la par que el envejecimiento se intensifica y, con él, el incremento de la tasa de mortalidad. A todo ello se suman los desequilibrios derivados de una desigual oferta laboral rural la cual, junto a la prolongación del periodo formativo de la mujer y su incorporación a un mercado de trabajo preferentemente urbano, viene suponiendo desde la década de los años ochenta la consolidación de una significativa desigualdad entre el número de hombres y mujeres, masculinizándose el grupo de activos. Por el contrario, en virtud de la mayor longevidad femenina, los adultos mayores presentan una fuerte feminización. El resultado de todos estos cambios son unas estructuras etarias claramente desarticuladas, reflejadas en pirámides de población de perfil invertido, dominadas por anchas cúspides y sin apenas base de apoyo, presagiando un futuro incierto. La llegada de inmigrantes extranjeros entre finales del pasado siglo y la eclosión de la crisis económica hizo despertar expectativas más esperanzadoras para estos territorios durante un corto tiempo, pero cesados los flujos procedentes del exterior e incrementados nuevamente los de salida, el proceso de despoblamiento siguió su curso.

Los objetivos de la presente investigación, tras una somera explicación de cómo y por qué se llegó a la situación actual en los pequeños municipios rurales, pasan en primer lugar por constatar el actual grado de despoblación y envejecimiento en España, delimitando los territorios más afectados. A continuación se planteará el análisis del modelo de poblamiento rural para cuantificar la relevancia en el mismo de la dispersión de sus habitantes, aportando elementos suficientes para poder apreciar su evolución desde mediados del pasado siglo, mostrando las tendencias a la par paralelas y opuestas hacia el incremento del número de pequeños municipios y asentamientos en general frente al descenso del de residentes en ellos. La distribución según la entidad de su población justificará la importancia otorgada al grupo de los de menos de quinientos habitantes, en los cuales recae el grueso del estudio. Más allá de la despoblación en sí y de su incidencia en la modificación de las pautas de poblamiento, la elaboración de las pirámides de la población en estos ámbitos



demográficos y territoriales resulta imprescindible para comprender, además de la actual problemática, el incierto futuro de los mismos, en el marco de unas estructuras etarias extremadamente desequilibradas, como se demostrará. Por último, se abordará el estudio de la dinámica natural y migratoria en la etapa más reciente cuando, tras el espejismo de recuperación surgido merced a la inmigración extranjera, todos los parámetros demográficos señalan hacia el retorno a la senda del decrecimiento. Todos estos objetivos requieren un análisis cuantitativo, recurriendo a los indicadores más notorios para cada variable, pero deberán acompañarse de una reflexión teórica que, en lo posible y sin incidir en demasía en procesos suficientemente conocidos —la bibliografía aportada cubre ese aspecto—, permitan una exposición de carácter explicativo.

2 FUENTES Y METODOLOGÍA

La definición de lo rural no está exenta de problemas pues, desde el mero número de residentes por municipio, pasando por la densidad de población, el potencial demográfico derivado de su ubicación con respecto a los principales ejes de transporte y la aplicación de métodos gravimétricos en virtud de distancias entre núcleos, las estructuras por sexo y edad de la población o las actividades económicas dominantes, hasta las opciones excluyentes que consideran la agregación de unidades poblacionales cercanas a un núcleo urbano de entidad en los conocidos como espacios periurbanos, el número de variables que pueden ser tomadas en cuenta es muy elevado y los resultados no siempre coincidentes (Delgado y Martínez, 2017a). Dependerá por tanto, en virtud del objetivo final del estudio, cuáles de estas variables reflejen más adecuadamente los rasgos dominantes del territorio y, en nuestro caso, de la población que lo habita. La primera pregunta que debe plantearse por tanto es si resulta adecuado asimilar la delimitación de los pequeños municipios —el objeto de estudio— al ámbito de lo meramente rural o, por el contrario, habrían de integrarse en la misma aquellos otros que, por su cercanía a las ciudades y pese a contar con una cifra de residentes reducida, poseen unas características muy diferentes a los precedentes y numéricamente predominantes. Tomados en conjunto, la abrumadora mayoría de los pertenecientes al ámbito rural imponen las características y comportamientos demográficos, enmascarando la presencia de los minoritarios, cuya pujanza socioeconómica durante las últimas décadas ha supuesto en muchos casos su exclusión automática del grupo de pequeños municipios. El análisis de esta evolución divergente obligaría además a un seguimiento retrospectivo desde el momento en el que, dejando atrás su anterior dinámica recesiva, los ahora integrados en las franjas periurbanas pasaron a absorber población procedente de las cercanas urbes y

modificar radicalmente sus rasgos. De cara a la problemática actual y futura se trata de dos modelos opuestos, por lo que se ha preferido fijar la atención del estudio en el conjunto de los municipios que cumplen actualmente al menos la condición primordial de «pequeños» por su tamaño demográfico, sin negar la posibilidad de que una pequeña fracción de los mismos, los cercanos a los espacios más poblados, pueda formar parte en el futuro de un espacio rururbano que posibilite su recuperación (Recaño, 2017).

Las principales variables utilizadas para cartografiar la situación demográfica en el conjunto nacional, que a su vez servirán parcialmente para delimitar territorialmente los municipios objetivos del estudio, son la densidad de población, su evolución actual y el grado de envejecimiento. En los tres casos la fuente escogida es la *Estadística del Padrón continuo* publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que proporciona información por municipios. El envejecimiento se cuantifica mediante el cociente entre mayores de 65 años y menores de 16, pero a esta escala la máxima desagregación por grupos etarios es quinquenal, por lo que al conjunto de menores de 15 años se ha tenido que añadir, mediante estimación a partir de las pirámides de población provinciales —que sí aportan grupos anuales—, la parte correspondiente al grupo de 15 años. Para la cuantificación de la dispersión territorial de la población se ha recurrido al índice de Gini aplicando dos fuentes diferentes. Por una parte, se recurre a los datos del *Censo de Población y Viviendas*, con el objetivo de analizar la evolución del proceso de concentración demográfica, expresándolo gráficamente mediante curvas de Lorenz sobre distribución a escala municipal de la población desde 1950 hasta 2011. Por otra, se utiliza el *Nomenclátor* de 2016, más ajustado a la realidad al poder basar el mismo análisis en núcleos concretos y población diseminada, permitiendo mostrar una fragmentación del poblamiento que en general, pero especialmente en algunas CCAA como Asturias y Galicia, supera con creces la imagen obtenida a escala municipal (López, 2016). En el estudio de la evolución temporal de los pequeños municipios se han incorporado todos los que el INE considera pertenecientes al ámbito rural —con dos mil o menos habitantes— o a zonas intermedias —hasta los diez mil— y, aunque el análisis se centre en los menores de quinientos, también se ha incluido separadamente dentro de este conjunto los inferiores al centenar, por ser los únicos cuyo número aumenta constantemente.

Entre los diferentes indicadores posibles de las estructuras por edad se ha optado, en primer lugar, por la edad media de la población, más fácilmente comprensible, obtenida para el conjunto de municipios menores de quinientos habitantes en cada comunidad autónoma a través de sus respectivas pirámides de población, considerando como marca de clase para los grupos quinquena-



les la edad inicial más 2,5 años salvo en el de mayor edad (100 y más), que al ser abierto ha debido establecerse a partir del promedio de años vividos en el último año de vida a escala provincial que ofrecen las *Tablas de mortalidad de la población española*. El porcentaje de menores de 16 años ha sido calculado mediante el método ya descrito (los tres grupos quinquenales de menores de 15 años más estimación del anual de 15). También se ha considerado conveniente un somero análisis de la población adulta por su incidencia en el mercado laboral, recurriendo para ello a la población potencialmente activa expresada por el potencial de activos o porcentaje del grupo de 16 a 64 años sobre el total de habitantes. Puesto que el envejecimiento afecta notablemente a este conjunto, se ha añadido como segundo indicador el índice de reemplazo de activos o cociente entre quienes podrían incorporarse a corto plazo (grupo de 15-19 años) y los que están prontos a la jubilación (60-64). En cuanto a la estructura por sexos se ha recurrido exclusivamente a la tasa de masculinidad, el cociente de hombres entre mujeres expresado porcentualmente. Ambas estructuras se exponen en forma gráfica a través de pirámides de población.

La dinámica natural se ha analizado mediante los datos proporcionados por el *Movimiento Natural de la Población*, utilizando como indicador sintético la tasa de crecimiento vegetativo por mil habitantes. Teniendo en cuenta la escasa población de los municipios estudiados y, debido a ello, la relevancia que las variaciones anuales adquieren (uno o dos nacimientos o defunciones más o menos pueden hacer variar el signo del balance resultante), se ha optado por recurrir a tasas medias para el quinquenio 2010-2015, aunque con el fin de apreciar los cambios más recientes se haya acudido a los datos provisionales publicados por el INE para 2016. Lo mismo se ha hecho con respecto a los flujos migratorios, expresados a través de la tasa migratoria neta media de ese periodo. En este caso se ha recurrido a la ecuación compensadora de población para el cálculo de los saldos con el fin de adaptar la suma del balance natural y migratorio a la evolución real de la población fijada por el *Padrón*, si bien las cifras y tasas del último año analizado, el 2016, provienen de la *Estadística de Migraciones* —para datos a escala nacional y de CCAA— y de la *Estadística de Variaciones Residenciales* —para la escala municipal—.

3 EL PROCESO DE DESPOBLACIÓN DEL MEDIO RURAL Y SU PROBLEMÁTICA ACTUAL

La problemática de los pequeños municipios españoles ha de ser abordada en el contexto de la evolución seguida por la población y los modelos de poblamiento a escala nacional y regional desde los años sesenta del pasado siglo hasta la actualidad. Si bien el conjunto de España experimentó una fuer-



te expansión demográfica entre los censos de 1960 y 1981, los cambios en el modelo familiar y, en general, la rápida reducción de las tasas de natalidad, conllevaron una desaceleración de ese crecimiento hasta llegar a convertirlo en prácticamente nulo, retomando su impulso durante la primera década del nuevo siglo gracias exclusivamente a la inmigración extranjera. Cercenados estos flujos de llegada como consecuencia de la crisis económica de 2008, se recuperó la tendencia precedente, llegando en este caso a sufrir una merma del total de habitantes. Ahora bien, este nuevo desequilibrio que en los últimos años ha llegado a afectar tanto al saldo natural, superando la cifra de defunciones a la de nacimientos, como al migratorio, con un balance igualmente negativo, es solamente una cara de la moneda. La otra, cuyas consecuencias han dado lugar a una problemática todavía más compleja y de difícil solución, afecta a los cambios en el modelo de distribución territorial de la población. Porque durante la prolongada etapa expansiva coincidente con la industrialización del país la evolución demográfica no fue ni similar, ni generalizada, ni siquiera del mismo signo en todo el territorio. Muy al contrario, el medio rural ejerció como fuente suministradora de mano de obra joven al creciente medio urbano. Las regiones y, dentro de cada una de ellas, las provincias y ciudades más industrializadas concentraron los mayores efectivos, a la par que las áreas rurales menos favorecidas perdían residentes, primero como consecuencia directa del éxodo e, indirectamente después, por la reducción del número de parejas jóvenes y por una dinámica natural adversa, hasta llegar a una situación en que las cúpulas de sus pirámides de población sobrepasaban en cuantía a sus bases. El resultado fue una disminución acelerada del número de habitantes en los municipios rurales, que se extendió desde los más reducidos hasta, finalmente, alcanzar incluso a centros de servicios de destacada entidad. Estos últimos se habían beneficiado no solo de una economía diversificada sino también, como su propio nombre indica, de su función de suministradores de bienes y servicios a los núcleos de menor tamaño enclavados en sus áreas de influencia. La pérdida de población en ellos supuso —y así sigue siendo en la actualidad— una fuerte caída de la demanda en los centros comarcales y, con ella, la falta de rentabilidad de las pequeñas empresas allí asentadas, cuyo cierre conllevó finalmente a una ruptura generalizada del equilibrio económico y, con él, del demográfico. A la inversa, esta progresiva desvitalización económica de la red de centros rurales ha ejercido como factor añadido en la expulsión de población, al incrementar las desigualdades en el acceso a una multiplicidad de servicios de demanda generalizada entre el medio rural y el urbano. En resumen, el proceso ha llegado a una situación en que se retroalimenta a sí mismo, agravado por una falta de «cultura del territorio» y de su plasmación en políticas de ordenación territorial que permitieran la sostenibilidad (Manero, 2014).



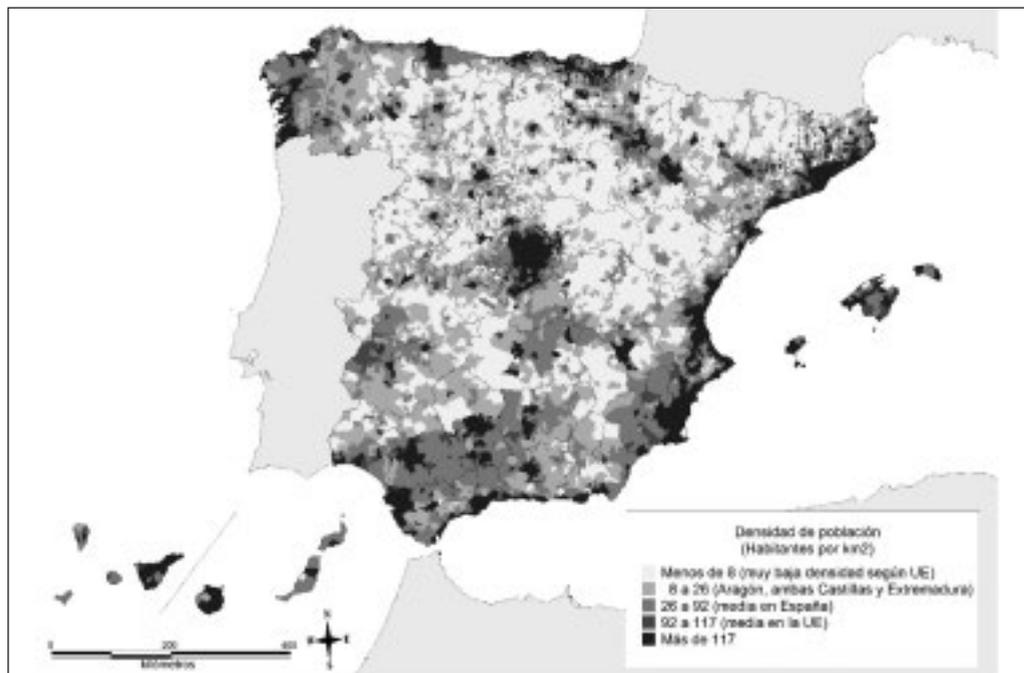
Tras esta evolución, no es de extrañar que hoy día la pérdida de población, el envejecimiento demográfico y la despoblación en gran parte del interior peninsular sean los tres aspectos más relevantes del debate que desde hace años se desarrolla en España, tanto desde perspectivas políticas como socioeconómicas, manifestando una problemática asociada a los actuales modelos de ordenación territorial y su necesaria modificación. Su importancia y la preocupación que suscitan se hacen patentes en muchas de las iniciativas puestas en marcha por las administraciones autonómicas, destacando la *Declaración institucional sobre la crisis demográfica* firmada en 2013 por Asturias, Aragón, Castilla y León y Galicia, a la que se unieron Castilla-La Mancha y Extremadura en 2014 y Cantabria y La Rioja en 2016. Las ocho CCAA integran el *Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos —FREDD—* cuyo objetivo radica en buscar soluciones a una situación que no es tampoco exclusiva de España, pues afecta a otros territorios europeos, como prueba la creación en el seno de la Unión Europea de la *Red Europea de Regiones Afectadas por el Cambio Demográfico* o del consorcio para la *Cooperación Local y Regional para el Cambio Demográfico*. Ahora bien, esta problemática no se limita al ámbito de unas CCAA concretas, aunque sea mucho más patente en las citadas, pues la escala del problema no es estrictamente autonómica. La despoblación y los problemas que conlleva inciden con mayor intensidad en espacios rurales de montaña de menor accesibilidad, como por ejemplo el conjunto superior al millar de municipios denominado exageradamente por algunos autores la «Laponia del Sur» (Cerdá, 2017); un territorio continuo con el doble de superficie de Bélgica que se extiende a través de una decena de provincias (Burgos, Cuenca, Castellón, Guadalajara, Segovia, La Rioja, Soria, Teruel, Valencia y Zaragoza) y posee una densidad de población inferior a los 8 hab/km². Pero también lo hace en grandes espacios agrarios de llanuras con aprovechamientos extensivos —ambas Castillas son un buen ejemplo de ello— e incluso afecta ya a comarcas caracterizadas tradicionalmente por sus cultivos más intensivos que hasta hace poco más de una década mantenían densidades de población relativamente elevadas dentro de ese interior peninsular. Generalización de una problemática bien conocida desde hace mucho en CCAA como las del noroeste español que, convirtiéndose en nacional, llevó el 1 de marzo de 2017 a la constitución en el Senado de la *Comisión Especial de Estudio sobre la evolución demográfica y sus consecuencias en España*.

La densidad de población es la variable que mejor expresa gráficamente la triple problemática enunciada, al reflejar directamente la despoblación e indirectamente su causa —pérdida extrema de población— y consecuencias en las estructuras etarias de los aún residentes —envejecimiento— y en sus crecientes necesidades de atención. Tomando como umbral inferior el valor escogido



por la Unión Europea a partir de datos de Eurostat de 2010 para seleccionar las regiones objeto de ayuda por su despoblación, tal como se definen en el punto 2.1 de las *Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020* («zonas con muy baja densidad de población»: regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km²) y estableciendo los siguientes límites según los promedios en las CCAA de menor densidad —Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura—, España y la Unión Europea, el mapa nos muestra en toda su extensión no solo los 65.000 km² del interior nororiental peninsular por debajo de ese mínimo, sino su ampliación, aunque con discontinuidades espaciales, en el sector noroccidental y áreas de Extremadura y Castilla-La Mancha (Gráfico 1). En total, 181.311 km², el 36% de la superficie española. Ciertamente, no siempre la baja densidad implica la existencia de problemas de despoblación, pero en los pequeños municipios rurales de España ambas situaciones sí son coincidentes (MOLINA y MARTÍNEZ, 2014). En el extremo opuesto, las franjas costeras, los principales valles fluviales y las grandes ciudades junto a sus entornos poseen densidades superiores al promedio nacional y suman 69.158 km², el 14% del total, aunque se reduce a 57.439 km² (11%) al aplicar el umbral medio comunitario. Pero es en ese 11% de la superficie donde se concentra el 79% de la población española, manifestando unos desequilibrios perfectamente reflejados en el mapa de densidad municipal de 2016.

GRÁFICO 1. DENSIDAD DE POBLACIÓN (2016)

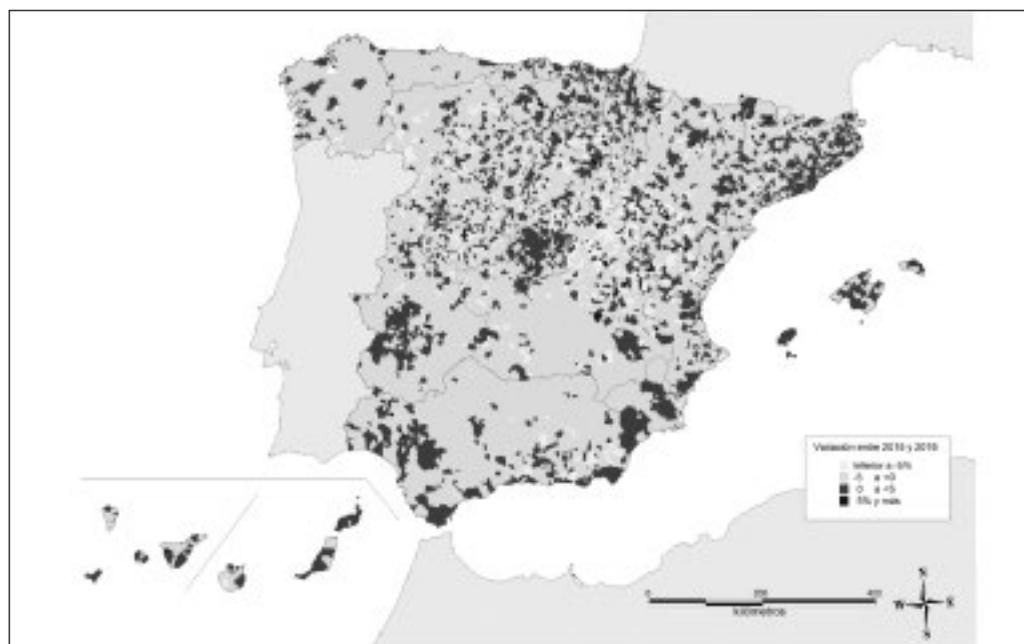


Fuente: *Estadística del Padrón continuo*, INE.

A comienzos de la segunda década del presente siglo los problemas consustanciales a una evolución demográfica negativa eran por tanto bien conocidos, al incluir tanto a las CCAA que la padecían desde la segunda mitad del precedente como a las menos beneficiadas por la reciente y efímera, aunque intensa, etapa de inmigración extranjera —las de la cornisa cantábrica— y a las que habiendo sufrido balances negativos en situaciones puntuales veían cómo ahora se convertían en continuos —Aragón y Castilla-La Mancha—; a todas ellas se añaden las que los experimentaban por primera vez, ampliándose así de año en año el listado. Son datos significativos, pero la escala de análisis no es la más adecuada cuando las diferencias regionales esconden unos desequilibrios provinciales y, sobre todo, municipales, extensibles a todo el territorio nacional. En las CCAA con ganancias no todas las provincias lo lograron y, mucho menos, todos los municipios, como muestra el mapa a esa escala, concentrándose el crecimiento en un número paulatinamente más reducido con el tiempo. Así, durante el año 2015 apenas en una cuarta parte de los municipios españoles —2.062— aumentó el número de residentes y el total de sus ganancias fue muy reducido, 156.189 habitantes, la mayoría en grandes áreas urbanas y periurbanas con aportaciones superiores al millar de residentes (Gráfico 2). Entre ellos destacan Madrid y algunos núcleos de sus alrededores, concentrando un 20% del superávit señalado; otro 6% corresponde a

Barcelona y su entorno y el 13% a una decena de municipios en la costa levantina e islas. En los restantes el saldo fue muy escaso —50 habitantes de media— y también concentrado en unos pocos, pues la mayoría —767— ni siquiera logró incrementar su población en un centenar de personas. En definitiva, el entorno de las grandes capitales y las franjas costeras seguían creciendo, aumentando los desequilibrios con un interior peninsular en su mayoría afectado por el decrecimiento de su población. En efecto, si entre 2001 y 2013 España ganó cerca de seis millones de habitantes, los pequeños municipios enclavados en las áreas de menor densidad perdieron doscientos mil (Molina y Martínez, 2014).

GRÁFICO 2. VARIACIÓN DE POBLACIÓN ENTRE 2015 Y 2016

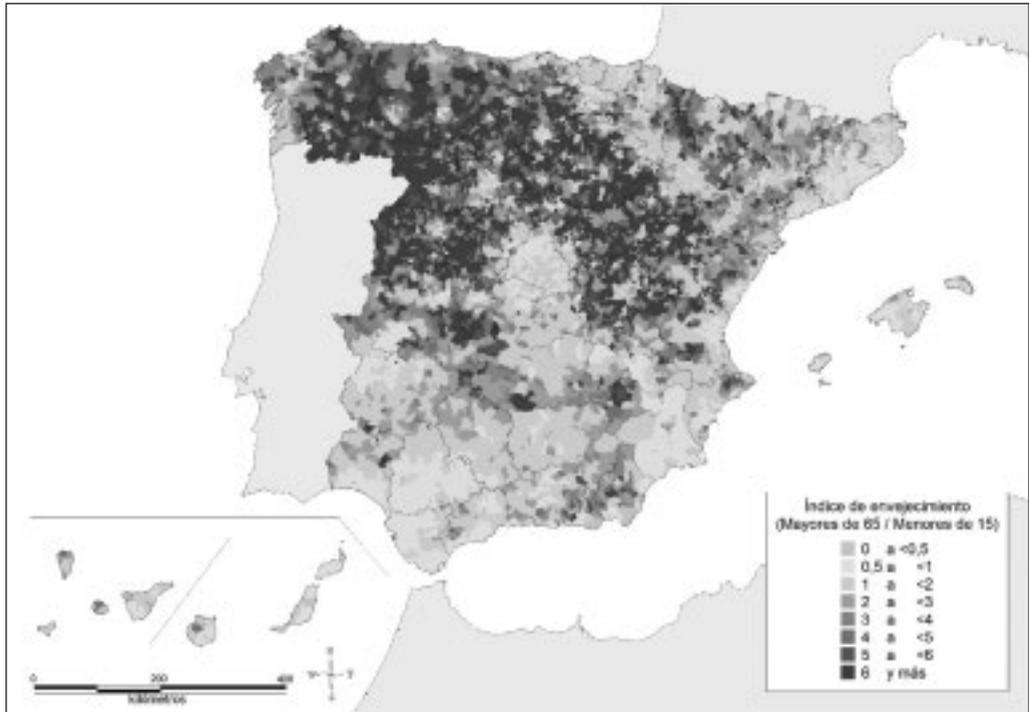


Fuente: *Estadística del Padrón continuo*, INE.

El tercer problema desde hace décadas también consustancial a la población del medio rural y, sobre todo, a la de sus pequeños municipios, radica en el elevado envejecimiento demográfico, cuyo índice supera ya la unidad en España (1,16 mayores de 65 años por cada menor de 15). Como en los dos anteriores, resulta más fácil enumerar los territorios donde todavía no resulta relevante que aquellos en los que muestra cocientes elevados. Andalucía, Baleares, Canarias y Murcia son las únicas CCAA, junto a las ciudades de Ceuta y Melilla, donde aún residen más jóvenes que mayores, aunque a escala provincial y, por supuesto, municipal, las situaciones divergen. En general, al ser consecuencia directa de una prolongada pérdida de población en edad activa joven e indirecta de la consecuente caída de la natalidad,

la distribución espacial del envejecimiento coincide con la variación y densidad de población. Hay una nítida diferenciación entre la España del Sur —más joven— y del Norte —más envejecida—, pero también entre la costa y el interior, los valles y las montañas, las ciudades y sus periferias o las áreas de regadío y secano (Gráfico 3). Así, mientras a escala provincial las diferencias del índice de envejecimiento oscilaban en 2016 desde el 0,77 de Almería hasta el 2,93 de Zamora, dentro de una misma provincia los municipios periurbanos pueden no superar el 0,5 al captar parejas jóvenes procedentes del núcleo principal y nuevos inmigrantes, gracias a una oferta de vivienda más asequible, mientras en los menos poblados del ámbito rural el cociente se centuplica, sobrepasando el 50,0; y eso sin incluir los 393 que en ese año no contaban con ningún menor de quince años. En el 87% de los municipios españoles el desequilibrio es favorable a los mayores y la proporción llega al 96% en las CCAA con mayores desafíos demográficos (Delgado y Martínez, 2017a). Los contrastes adquieren además mayor intensidad cada año, con mínimos muy localizados en el citado entorno de las ciudades y máximos en las áreas montañosas e interfluvios, el ámbito rural más profundo, que en el mapa queda reflejado por valores superiores a 6 o más mayores de 65 años por cada joven.

GRÁFICO 3. ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO (2016)

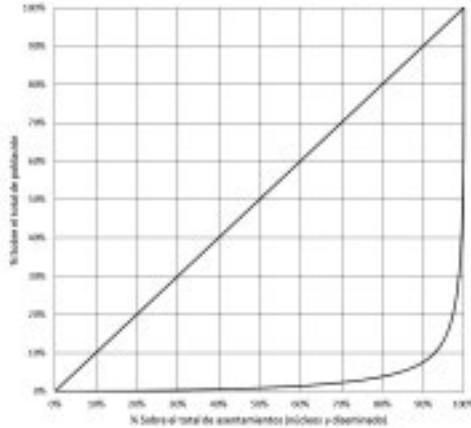


Fuente: *Estadística del Padrón continuo*, INE.

4 EL CRECIENTE NÚMERO DE PEQUEÑOS MUNICIPIOS Y EL AUMENTO DE LOS DESEQUILIBRIOS POBLACIONALES

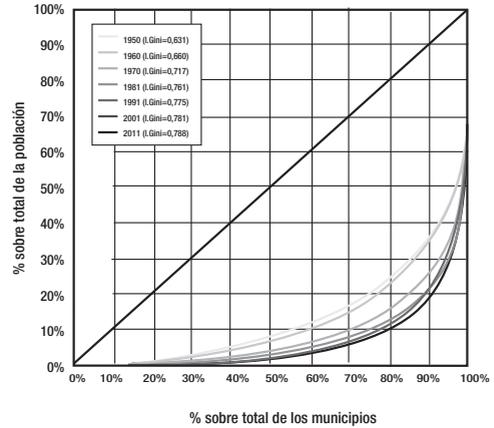
La intensidad de los tres problemas enunciados, baja densidad de población, pérdida de habitantes y envejecimiento demográfico, es inversamente proporcional a la entidad demográfica de los municipios, al igual que sucede con sus consecuencias derivadas. Entre ellas destaca la mencionada creciente dificultad para mantener incluso los servicios indispensables en el medio rural, como es bien conocido en los casos de la educación, la sanidad o, en general, la atención a la población mayor. Pero el aumento del coste económico de estos y otros servicios a familias y empresas no deriva únicamente del envejecimiento y la caída de la demanda, sino también y en gran medida de unos modelos de poblamiento disperso propios de las áreas más desfavorecidas y de una accesibilidad cada vez menor ante la incapacidad para mantener la otrora densa red de carreteras comarcales. Para entender en su totalidad la situación se precisa descender todavía más en la escala de análisis, centrarse en la realidad territorial, pasando de la unidad administrativa local, el municipio, a la tangible, los núcleos de población. Solamente comparando el número de estas entidades con la distribución de la población española entre ellas es posible acercarse a dicha realidad. Dado que un análisis pormenorizado de este aspecto a escala nacional sobrepasaría con creces esta exposición, nos limitaremos a una primera aproximación mediante dos herramientas bien conocidas, el índice de Gini y la curva de Lorenz. El índice de Gini es un indicador del nivel de igualdad en la distribución de una variable con respecto a otra y oscila entre el cero, que se corresponde con un reparto equilibrado, y la unidad, en el caso de un desequilibrio extremo. Aplicándolo al reparto de la población española entre los núcleos de población existentes el resultado es de 0,922 y muestra sin claroscuros los enormes desequilibrios señalados en el poblamiento. Profundizando aún más e incluyendo en el cómputo a quienes residen en lugares tan poco habitados que no pueden ser considerados ni siquiera núcleos de población —aquellos con al menos cincuenta residentes o, al menos, que tengan diez edificios formando una estructura con calles y plazas—, que el *Nomenclátor* considera como población diseminada y suponen el 3,3% de los habitantes del país, el valor del índice de Gini asciende a 0,940. Este mismo análisis puede ser representado gráficamente a través de la curva de Lorenz (Gráfico 4), donde la diagonal reflejaría una distribución homogénea y, por tanto, cuanto más se distancia de ella la curva, mayor es la desigualdad, alcanzando el límite al coincidir con la esquina inferior derecha del diagrama. Dicho con otras palabras, el 92,4% de la población se concentra en el 10% de los asentamientos existentes.

GRÁFICO 4
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN
ESPAÑOLA EN NÚCLEOS Y DISEMINADO
(2016)



Fuente: *Nomenclátor. Población del Padrón continuo por unidad poblacional*, INE.

GRÁFICO 5.
CONCENTRACIÓN ESPACIAL DE LA
POBLACIÓN A ESCALA MUNICIPAL
(1950-2011)



Fuente: *Censo de Población de España*, INE.

A escala municipal, más fácilmente analizable desde una perspectiva cronológica a partir de los *Censos de Población*, los resultados y su tendencia no son menos preocupantes. El índice de Gini, de 0,564 a comienzos del siglo XX, apenas aumentó un 12% en su primera mitad, mientras lo hizo en un 24% en la segunda y prosigue su avance en el siglo XXI, según los *Censos* de 2001 y 2011. El aumento de los desequilibrios poblacionales fue mayor en la década de los sesenta (8,7%) y setenta (6,1%), coincidiendo con causas ya indicadas —industrialización y éxodo rural—, hasta llegar a un mínimo del 0,8% en la primera década del presente siglo en parte por la ya extrema desigualdad del reparto de la población y, también en parte, por el crecimiento demográfico debido a la inmigración extranjera, que también favoreció al medio rural y, en especial, a los centros comarcales. Pero incluso en esos años la mayoría de los pequeños municipios mantuvieron una dinámica recesiva, engrosando así la base de la red de asentamientos mientras se estrechaban sus niveles medios. El constante alejamiento de la curva de Lorenz de la diagonal refleja perfectamente esta tendencia a la concentración espacial de la población, con variaciones más reducidas en cada década debido exclusivamente a que los niveles alcanzados son, ya desde 1981, extremadamente elevados (Gráfico 5). No es, pese a todo, un límite infranqueable, pues si a escala nacional llegaba a 0,788, ya entonces era superado en varias CCAA, destacando por la entidad del territorio afectado el caso de Castilla y León, con un índice de Gini de 0,837 (Martínez y Delgado, 2013).


CUADRO 1. EVOLUCIÓN CENSAL DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS SEGÚN UMBRALES DE POBLACIÓN

Residentes	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2011
<100	19	18	27	31	58	64	124	451	618	781	965	1.121
100-499	3.176	3.042	3.032	3.003	3.008	2.975	3.261	3.115	2.844	2.948	2.863	2.709
500-999	1.013	950	831	719	710	733	540	1.557	1.346	1.181	1.121	1.055
1.000-1.999	1.826	1.896	1.941	1.912	1.859	1.797	1.668	1.260	1.088	1.054	992	923
2.000-2.999	707	716	746	745	733	732	689	638	590	550	515	496
3.000-4.999	671	701	700	743	727	754	704	614	527	477	680	504
5.000-9.999	476	529	564	620	618	633	677	566	546	522	510	553
<10.000	7.888	7.852	7.841	7.773	7.713	7.688	7.663	8.201	7.559	7.513	7.646	7.361
10.000 y +	1.379	1.410	1.414	1.489	1.544	1.526	1.539	457	463	564	462	755
Total	9.267	9.262	9.255	9.262	9.257	9.214	9.202	8.658	8.022	8.077	8.108	8.116

Fuente: *Censo de Población de España*, INE.

La tendencia a largo plazo en el conjunto de municipios rurales e intermedios, que a efectos estadísticos y según el INE son todos aquellos menores de diez mil residentes, muestra una lenta pero continua reducción de su número (Cuadro 1). Según los datos censales, entre 1900 y 2011 pasaron de 7.888 a 7.361 y solamente aumentaron en dos etapas muy concretas. La primera y más destacada corresponde al periodo intercensal 1960-1970, cuando hubo un incremento del 7% y llegaron a los 8.201, si bien su posterior reducción fue todavía mayor, descendiendo un 8% (7.559 en 1981). Estas cifras respaldan la importancia dada al éxodo rural en la configuración del actual modelo de poblamiento, al provocar fuertes pérdidas demográficas en el campo cuya mayor intensidad correspondió precisamente a esa década, a lo que se añadieron las consecuencias de la emigración exterior. En todos los umbrales considerados la población resultó mermada, un 34% en su conjunto, mientras en los municipios de diez mil o más habitantes aumentó el 73% gracias

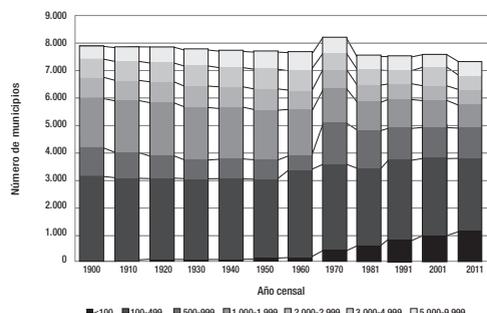


a los de mayor entidad —por encima de los cincuenta mil habitantes— y al desarrollo del turismo en las franjas litorales, a la par que los menos afortunados sufrieron asimismo la emigración y perdieron, de este modo, su condición teórica de urbanos (Goerlich y Mas, 2006). Para tener una imagen clara de las transformaciones que supusieron estos cambios en la concentración territorial de la población baste decir que, de los 1.539 municipios mayores de diez mil habitantes en 1960, diez años después solamente quedaban 457. En esos años tuvieron lugar múltiples alteraciones en el mapa de las administraciones locales, reduciéndose el número total de municipios un 6% y, sobre todo, el de los urbanos, un 70%, al ser absorbidos muchos de los colindantes con las ciudades por el núcleo central, en rápida expansión. Entre los *Censos* de 1991 y 2001 volvió a aumentar la cantidad de municipios rurales, si bien en esta ocasión muy escasamente (un 2%, de 7.513 a 7.646), respondiendo tanto a la segregación de municipios en áreas de elevado crecimiento demográfico como, siguiendo la tendencia precedente, a las pérdidas en pequeñas ciudades del interior.

La variación en la distribución del número de municipios entre el medio rural y urbano no refleja, sin embargo, las profundas modificaciones acaecidas. Ni dentro de cada ámbito, ni en la distribución real de la población. En el ámbito rural ni siquiera aquellos que, aunque con muchos matices dependiendo de su marco geográfico, pueden ser considerados centros de servicios, han aumentado su presencia. La única excepción se encuentra en el umbral más elevado, entre 5.000 y 10.000 residentes, y resulta anecdótica. Y por debajo de los límites del espacio rural profundo, los municipios menores de dos mil habitantes, las pérdidas demográficas han sido tan intensas que únicamente los menores de cien se encontraban más representados en 2011, medio millar de municipios a mayores —un 81%— que en 1981. Más de la mitad de los municipios rurales contaban en el último año censal con menos de quinientos habitantes. Contrasta esta distribución con la de la población, cuyo modelo repite a grandes rasgos en el medio rural el esquema general ya conocido. Si a comienzos del siglo XX la población rural suponía el 85% de la española, en 1960 había descendido al 58%. Se produce por tanto un «efecto dominó» impulsado por la pérdida generalizada de habitantes que va reduciendo la cifra de municipios en todos los umbrales, sean cuales fueren, hasta llegar a los de menor entidad, los únicos cuyo número crece (Gráfico 6) pese al descenso del número total de residentes (Gráfico 7).

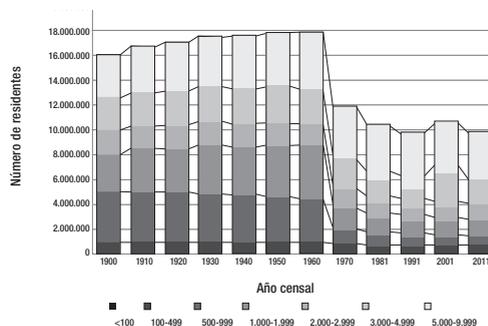


GRÁFICO 6.
EVOLUCIÓN CENSAL DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS SEGÚN SU TAMAÑO



Fuente: *Censos de población y viviendas 1900 a 2011*, INE

GRÁFICO 7.
EVOLUCIÓN CENSAL DE LA POBLACIÓN SEGÚN TAMAÑO DEL MUNICIPIO

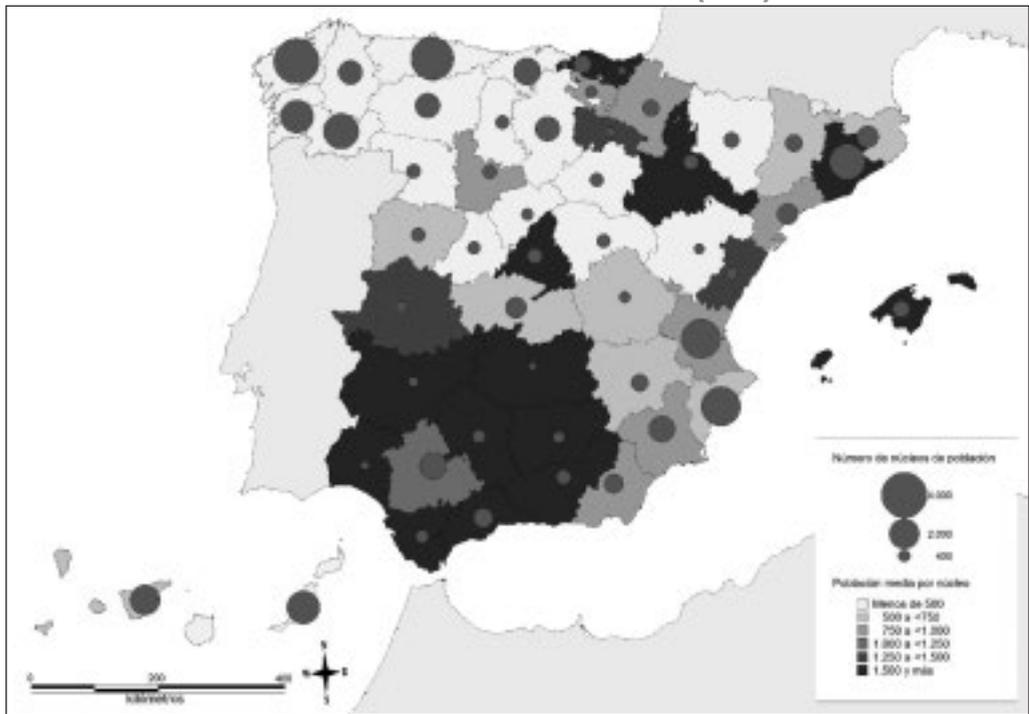


Fuente: *Censos de población y viviendas 1900 a 2011*, INE.

Más allá de las estadísticas, retornando a una realidad tangible a través del análisis de la distribución espacial de los núcleos de población, los desequilibrios se manifiestan mucho más intensos, al igual que las diferencias entre regiones y provincias (Franch, Esteve y Recaño, 2009). Los modelos de poblamiento actuales son consecuencia de un prolongado proceso histórico de ocupación del territorio, en gran medida derivado de la colonización posterior a la Reconquista, cuyas pautas fueron cambiando de Norte a Sur de España y del interior a la costa, dando origen a fuertes contrastes, acentuados por los procesos de industrialización a lo largo del siglo XX, a los cuales no resultan ajenas las características propias de cada lugar (Delgado, 2012). En la génesis de la situación actual destacan cuatro factores, sumándose a los tres ya indicados: densificación del litoral, expansión del entorno de las grandes ciudades, despoblación en zonas montañosas y del centro peninsular y los desequilibrios económicos entre Norte y Sur (Fernández y Leal, 2006). Las diferentes formas de poblamiento resultantes, incluyendo ejemplos muy significativos, han sido ya detalladamente cartografiadas a partir de las cifras proporcionadas por el *Nomenclátor* sobre entidades de población (López, Colina y Fernández, 2010), por lo que no entraremos en detalles sobre este tema pero sí daremos una visión global para poder apreciar las disimilitudes enunciadas. Así, de Sur a Norte se constata el progresivo aumento del número total de asentamientos, paralelamente al descenso de su tamaño medio (Gráfico 8). Si en Andalucía el promedio era de 1.554 habitantes por núcleo en 2016 y en Extremadura alcanzaba los 1.772, en Aragón y Castilla-La Mancha se reducía a la mitad (849 y 721), volvía a hacerlo en Castilla y León (391) y Cantabria (357), llegando a su mínimo en Galicia (262) y Asturias (287), donde la proliferación de parroquias y, aún más,

de aldeas es el mejor exponente del modelo de poblamiento disperso. En el Levante el número de entidades es también elevado, si bien los contrastes son intensos entre las altas densidades de población de la franja costera frente a los vacíos del interior; en Cataluña, sobre todo gracias a la elevada concentración demográfica en Barcelona, el promedio es de 1.352 habitantes por núcleo, de 935 en Murcia y 745 en la Comunidad Valenciana. Y todo ello sin olvidar que, junto a los núcleos definidos como tales, existen también pequeños asentamientos que, agrupados bajo la denominación de población dispersa, contribuyen a incrementar esa extrema fragmentación del poblamiento.

GRÁFICO 8. NÚMERO DE NÚCLEOS Y POBLACIÓN MEDIA (2016)



Fuente: *Nomenclátor. Población del Padrón continuo por unidad poblacional*, INE.



5 CARACTERIZACIÓN DEMOGRÁFICA DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS RURALES: ESTRUCTURA ETARIA, DINÁMICA NATURAL Y MIGRACIONES

Antes de continuar, repasemos las principales características de los municipios rurales españoles. Hemos visto que la mayoría de ellos tienen menos de quinientos habitantes, entre los cuales, aunque todavía menos numerosos, son los inferiores a un centenar quienes más han proliferado durante el último medio siglo, con una tasa media de crecimiento acumulado del 4,4% anual, multiplicándose por nueve entre 1960 y 2011. Se localizan preferentemente en zonas de montaña o en los extensos territorios del interior peninsular, allí donde las densidades de población registran los cocientes más bajos, conformando un modelo de poblamiento disperso. Sus canales de avituallamiento pasan obligatoriamente por una red de centros comarcales en franco proceso de desintegración reduciéndose, cuando no desapareciendo por completo, los puntos de venta de bienes y prestación de servicios básicos. Y la accesibilidad a otros centros de suministros más alejados e incluso a los tradicionales, en el caso de mantenerse, se ha visto reducida por la falta de inversiones en el mantenimiento de las redes de carreteras comarcales, provinciales, regionales y, en demasiadas ocasiones, también nacionales, frente a la concentración de los esfuerzos en potenciar la red de autovías o autopistas, cuyo recorrido elude esos mismos pueblos y centros, disminuyendo aún más la demanda y, con ello, impulsando el cierre de negocios (Collantes, 2002; Gutiérrez y Gómez, 2009). En tales condiciones, la emigración pasa a ser la respuesta lógica de las familias jóvenes, en especial si tienen hijos, buscando en el medio urbano unas condiciones de vida que el rural ya no puede ofrecer. Con la emigración de estos adultos, en su mayoría menores de treinta y cinco años, se socaba la base de la población activa, reduciendo drásticamente el reemplazo laboral de quienes pasan a la jubilación, a la par que lo hace también la misma base de la pirámide de población al caer a mínimos históricos, si no a ser nula, la natalidad. En los grupos de adultos más jóvenes la prolongación de la fase de formación hasta edades más elevadas, al aumentar la proporción de quienes desean realizar estudios universitarios, merma a su vez la cuantía de residentes, en especial en el caso de las mujeres, cuyo éxodo se ve asimismo incentivado por la escasez de empleos. Se retroalimenta por tanto el proceso de despoblación, pues la falta de jóvenes y el desequilibrio por sexos conduce a un nuevo descenso en la formación de parejas, traducido a su vez en ínfimas tasas de nupcialidad y, finalmente, a menos nacimientos. En lugar de eliminarse o al menos, atenuarse, los factores impulsores de la emigración existentes desde los años sesenta se multiplican, por lo que todos los grupos etarios, desde la base hasta edades muy avanzadas, se hallan ya afectados por ellos. Solamente



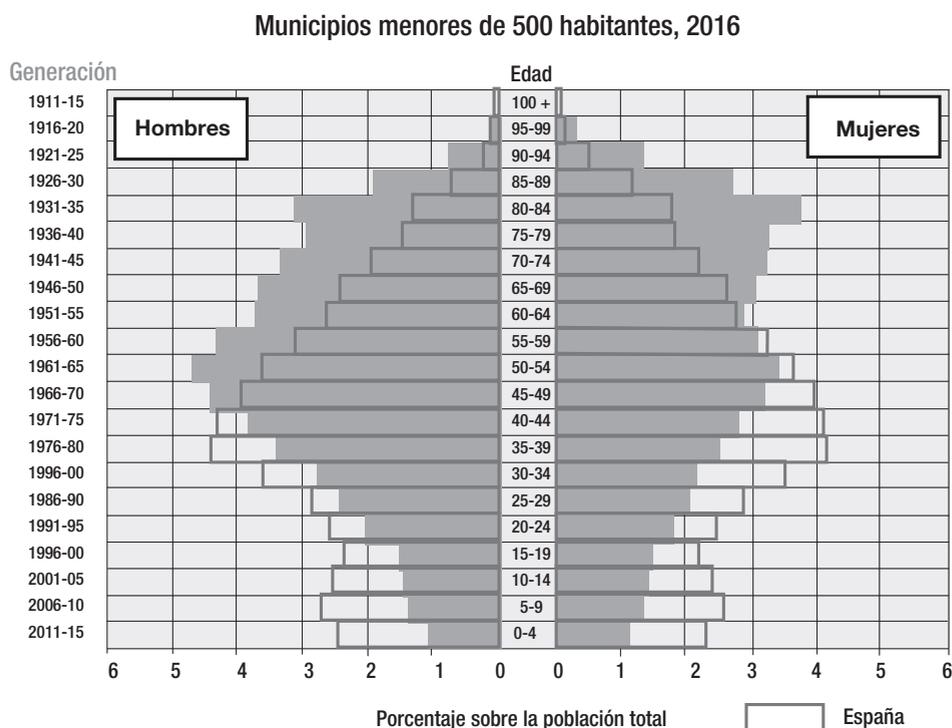
en la cúspide de la pirámide las cohortes de edad recuperan su fortaleza, mudando el desequilibrio entre sexos gracias a la mayor esperanza de vida de las mujeres.

Nos encontramos, en definitiva, con una pirámide de población invertida, donde el tamaño de las sucesivas generaciones ha ido reduciéndose desde mediados de los años sesenta hasta ser tan solo una cuarta parte de las existentes en ese quinquenio, acumulándose un tercio de la población en las cohortes mayores de 65 años y, la mitad, en las mayores de 50 (Gráfico 9). Hasta los 75 años el número de varones supera, en todos los grupos etarios, al de mujeres, con índices de masculinidad superiores a 1,4 entre los 35 y 59 años. A esta elevada masculinización de la población adulta se contraponen la feminización en la cúspide, mayor cuanto más se avanza en edad. El envejecimiento extremo queda patente en la comparación con el perfil de la pirámide correspondiente al conjunto de España donde la reducción del tamaño de las generaciones es más tardía y menos intensa, registrando una pequeña recuperación entre los nacidos a partir de 2001 gracias al aporte de la inmigración extranjera, algo que no sucedió en los pequeños municipios analizados. En sentido opuesto, la acumulación de efectivos de mayores de 50 años es muy inferior en el conjunto nacional y las diferencias proporcionales llegan a ser de dos a uno por encima de los 75 años. Aunque parcialmente enmascarado por la ya avanzada edad de sus protagonistas, el potente éxodo rural acontecido entre mediados de los años cincuenta hasta los setenta continúa marcando a las generaciones que lo vivieron, quienes ahora tienen entre 60 y 79 años, con mayores entrantes en las cohortes masculinas de 75-79 y en las femeninas de 60-64, dado que la incorporación de la mujer al proceso migratorio fue algo posterior. Por último, los desajustes en la distribución por sexos entre la población adulta se aprecian claramente al comparar los perfiles de ambas pirámides, con un mayor distanciamiento del promedio español entre las mujeres.

Estas estructuras son comunes en mayor o menor grado a la mayoría de los pequeños municipios, como puede apreciarse comparando los principales indicadores de las mismas con sus valores a escala nacional. Así, en todas las comunidades autónomas la edad media de la población, el índice de envejecimiento y la tasa de masculinidad superan los promedios españoles, mientras que la proporción de jóvenes, la de activos potenciales y el índice de reemplazo de estos últimos son inferiores (Cuadro 2). Pese a ello, las diferencias entre unos y otros territorios no dejan de ser importantes. Siempre en referencia a los municipios menores de quinientos habitantes, la edad media es diez años mayor en Castilla y León a la del País Vasco, con valores también inferiores a las medias del conjunto en Andalucía, Navarra, Valencia y, por supuesto, Cataluña y Madrid frente a los muy elevados registrados en Asturias y

Castilla-La Mancha. Lo contrario, como es lógico, sucede con la proporción de activos, mayor en las CCAA menos envejecidas y diez puntos inferior al promedio nacional en las más. Sucede lo mismo con el reemplazo de activos que, inferior a la unidad tanto para el total de la población española como para los municipios menores de quinientos habitantes en cada una de las regiones, ni siquiera alcanza el 0,5 —es decir, no hay ni un futuro activo por cada dos jubilados— en las más envejecidas. Todavía mayores son las divergencias entre las tasas de masculinidad, con una distribución por sexos más equilibrada en Andalucía, Asturias, Extremadura y Valencia y muy dispar en Cantabria, La Rioja y Madrid.

GRÁFICO 9. PIRÁMIDE DE POBLACIÓN DEL CONJUNTO DE MUNICIPIOS MENORES DE 500 HABITANTES (2016)



Fuente: *Estadística del Padrón continuo*, INE.

CUADRO 2. INDICADORES DE LA ESTRUCTURA POR SEXO Y EDAD POR CCAA PARA MUNICIPIOS MENORES DE 500 HABITANTES (2016)

Comunidad Autónoma	Edad media	% de menores de 16 años	Índice de envejecimiento	Proporción de activos	Índice de reemplazo de activos	Tasa de masculinidad
Andalucía	49,20	9,38	2,99	62,57	0,55	102,40
Aragón	52,51	8,36	4,06	57,70	0,48	112,90
Asturias	54,45	7,20	5,08	56,25	0,29	96,80
Cantabria	52,93	7,05	4,56	60,83	0,28	125,00
Castilla y León	55,25	6,26	6,03	56,00	0,38	110,30
Castilla-La Mancha	54,30	7,44	5,00	55,34	0,46	109,90
Cataluña	47,14	13,15	1,89	61,95	0,57	108,20
Extremadura	53,12	7,96	4,51	56,14	0,56	99,80
Madrid	46,87	12,54	1,85	64,27	0,73	120,60
Navarra	48,77	12,24	2,22	60,60	0,52	113,90
País Vasco	45,11	15,74	1,35	63,06	0,61	108,20
Rioja, La	52,88	8,13	4,06	58,87	0,39	122,00
C. Valenciana	50,12	9,71	3,12	59,96	0,49	105,00
Total de <500 hab.	52,63	8,38	4,03	57,83	0,45	109,80
Total España	42,44	15,98	1,15	65,63	0,86	90,70

Nota: El número de municipios menores de 500 habitantes no resulta significativo en las CCAA de Baleares (2) y Galicia (3) y es inexistente en Canarias, Murcia, Ceuta y Melilla.

Fuente: *Estadística del Padrón continuo*, INE.

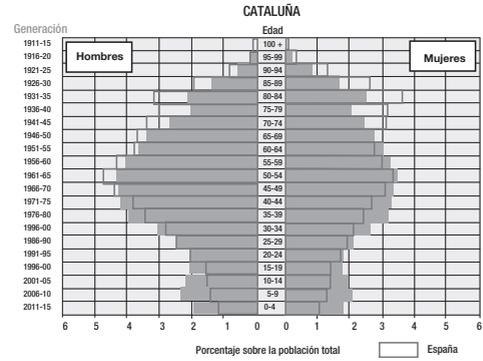
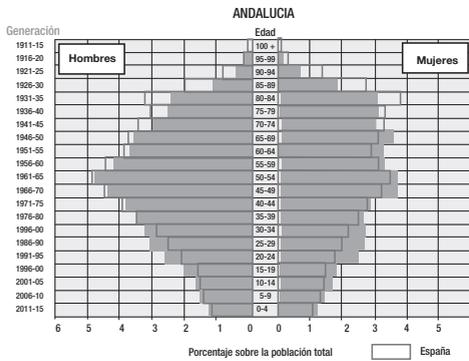
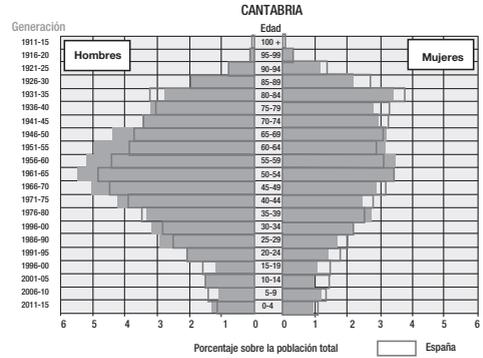
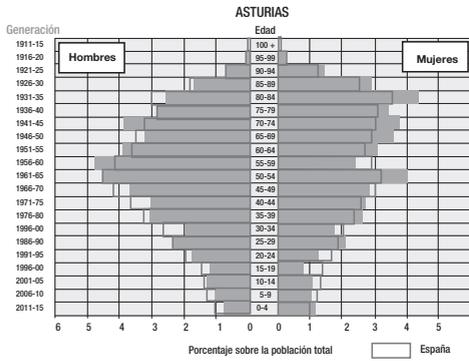
Estableciendo como indicadores destacados la edad media y la tasa de masculinidad es posible diferenciar, en virtud de los promedios, cuatro situaciones. Siempre superando las medias nacionales, Navarra y, sobre todo, Madrid, aúnan a su menor edad media una intensa masculinización; en ellas la población de estos pequeños municipios sufrió más tardíamente el envejecimiento, pero la emigración femenina ha sido intensa. En cambio, en Andalucía, Cataluña, el País Vasco y la Comunidad Valenciana también se retrasó el éxodo femenino, por lo que sus tasas de masculinidad son algo inferiores. La situación opuesta corresponde a Aragón, ambas Castillas, Cantabria y La Rioja, mientras que Asturias y Extremadura, igualmente muy envejecidas, muestran menores tasas de masculinidad por el mayor arraigo de la población femenina en su medio rural.



Las citadas diferencias se plasman en las respectivas pirámides de población que, comparadas con el perfil de la del conjunto de pequeños municipios en toda España, permiten apreciarlas con claridad. Por una parte encontramos a las CCAA más envejecidas, como Asturias y Extremadura (López, 2016; Pérez, Leco y Barrientos, 2012), en las que el peso de la mitad inferior de la pirámide es inferior al promedio y menor la disparidad entre hombres y mujeres, mientras las cúspides adquieren mayor desarrollo, principalmente por una mayor presencia femenina (Gráfico 10). En Cantabria y La Rioja, en cambio, pese a una tendencia similar hacia un envejecimiento elevado (García, 2004), este es menor en la cúspide de la pirámide pero la masculinización del medio rural es más intensa (Gráfico 11), mientras en Castilla y León y Castilla-La Mancha la correspondencia por el perfil nacional de estos municipios es casi total, salvo por un ligero mayor envejecimiento tanto por la base —menos jóvenes— como por la cúspide —más ancianos— (Delgado y Martínez, 2017b). Tanto en Andalucía, donde las pérdidas demográficas en las ciudades intermedias o agrocidades amenazan seriamente la articulación del territorio (Rodríguez y Sánchez, 2010), como en la Comunidad Valenciana, con modelos de poblamiento muy dispares desde hace más de medio siglo (Miranda, 1986), las estructuras etarias en sus pequeños municipios difieren de las del conjunto de forma inversa a las anteriores CCAA; hay una menor acumulación de efectivos de edad avanzada y más adultos jóvenes, aunque la base se encuentra asimismo mermada, si bien el envejecimiento no es tan profundo como el de este conjunto a escala nacional (Gráfico 12). Unas estructuras semejantes son las presentadas por los municipios navarros, donde la tasa de masculinidad es algo mayor entre los adultos más jóvenes. Las pirámides menos envejecidas son las de Cataluña, Madrid y el País Vasco, con una base mejor cimentada en la que se aprecia la recuperación derivada de la inmigración extranjera por el aumento de nacimientos que supuso en la dos primeras y un aumento de la fecundidad de las autóctonas en la tercera, mostrando también las tres un mayor ensanchamiento de los tramos de edad intermedios pertenecientes a las generaciones de la segunda mitad de los años setenta, todavía potentes en estas CCAA (Gráfico 13), si bien despoblación y envejecimiento son asimismo patentes en los municipios rurales del interior y/o en áreas de montaña (Solana, 2005). En general, dependiendo de la evolución económica y, con ella, demográfica en cada CCAA, y dentro siempre de los límites marcados por un envejecimiento bien enraizado, los tipos de pirámides existentes son variantes del perfil conjunto derivadas sobre todo de cuándo se inició el proceso de despoblación rural, muy temprano en las primeras y tardío en las últimas citadas.



GRÁFICOS 10, 11 ,12 Y 13. TIPOLOGÍA DE PIRÁMIDES DE POBLACIÓN DE MUNICIPIOS MENORES DE 500 HABITANTES SEGÚN CCAA (2016)



Fuente: *Estadística del Padrón continuo*, INE.

Destacan en el listado anterior varias ausencias, las de las CCAA donde no hay municipios menores de quinientos habitantes o su número y población no son estadísticamente significativos. De todas ellas Galicia es la que muestra una dispersión más acentuada de sus entidades de población, por lo que al margen de las cifras a escala municipal, que dado su peculiar modelo de poblamiento no reflejan la intensidad de sus problemas demográficos (Recaño, 2017), conviene explicar al menos sucintamente su situación. El número de núcleos es muy elevado (10.362 en 2016 —ver Gráfico 8—) y el 14,5% de su población —cerca de cuatrocientas mil personas, la mitad en la provincia de Pontevedra— reside además en asentamientos diseminados, frente a una media nacional del 3,3%. La población media de esos núcleos es muy reducida, 262 residentes, el 96% de ellos cuenta con menos de quinientos y el 78% no alcanza el centenar. Pero al contrario que en otras regiones, aunque al igual que sucede en Asturias, la tasa de masculinidad es inferior a cien (96 hombres



por cada cien mujeres en los menores de 500 habitantes) debido a una participación femenina en el éxodo rural más tardía y a su mayor longevidad. El *Nomenclátor* no permite ir más allá de esa simple estructura por sexos, al carecer de información sobre la etaria, pero en tales circunstancias y considerando las características de los municipios rurales en su conjunto, la población de esos pequeños núcleos, aunque agrupada en entidades locales de mayor tamaño, reflejaría unos indicadores semejantes a los ya descritos para los pertenecientes a los territorios más envejecidos (Saco, 2010), al igual que sucede en el caso de las parroquias en Asturias (López, 2016). Como referencia, téngase en cuenta que la edad media en Galicia es de 46,3 años y de 57,4 en los municipios inferiores al millar de habitantes, donde el índice de envejecimiento alcanza el 9, con un 4,7% de menores de 16 años y una proporción de activos que apenas sobrepasa la mitad de su población, el 52%, lo que señala un grado de envejecimiento superior al de todas las restantes CCAA pese a que en ellas se haya considerado un umbral municipal muy inferior para realizarse los mismos cálculos.

Como se ha indicado esta situación es, desde el punto de vista demográfico, resultado de prolongados saldos negativos tanto en la dinámica natural como en los flujos migratorios. El crecimiento vegetativo en municipios menores de diez mil habitantes es negativo a escala nacional, el -2,2‰ anual de media entre 2010 y 2015 aunque, dentro de ese grupo, hay excepciones. Por encima de los cinco mil habitantes la tasa es positiva (1,1‰), pero vuelve al signo negativo entre esa cifra y el límite de lo estrictamente rural, los dos mil habitantes (-1,6‰) y casi se quintuplica por debajo de ese umbral (-7,3‰). En los pequeños municipios de menos de quinientos que estamos analizando la tasa de crecimiento natural —decrecimiento, en realidad— desciende hasta el -11,0‰ y, en los que ni siquiera llegan al centenar de residentes, a un -14,9‰. Lo mismo sucede con las tasas migratorias netas, ya negativas en los menores de diez mil (-2,6‰), del -4,8‰ por debajo de los quinientos y el -11,0‰ cuando su población no alcanza el centenar de personas. Baste decir, para tener una idea clara de la situación actual y de su más que incierto futuro, que en el 93% de los municipios menores de quinientos habitantes las defunciones superan a los nacimientos, en el 70% los emigrantes a los inmigrantes y en el 61% ambos saldos son adversos.

CUADRO 3. CRECIMIENTO VEGETATIVO Y TASA MIGRATORIA NETA EN LAS CCAA CON MUNICIPIOS MENORES DE 500 HABITANTES (2010-2015)

Comunidad Autónoma	Crecimiento vegetativo			Tasa migratoria (1)		
	Municipios seleccionados			Municipios seleccionados		
Comunidad Autónoma	Todos	< 10.000 hab.	< 500 hab.	Todos	< 10.000 hab.	< 500 hab.
Andalucía	2,41	-0,92	-7,91	-1,83	-3,13	-2,97
Aragón	-1,02	-4,89	-11,11	-3,37	-4,84	-5,83
Asturias	-5,18	-9,60	-15,46	-1,02	-2,36	-4,01
Comunidad Valenciana	1,27	-0,27	-9,73	-6,46	-5,66	-3,36
Cantabria	-1,02	-1,41	-11,72	-1,38	2,52	-0,83
Castilla y León	-3,39	-6,72	-13,78	-3,57	-2,33	-4,44
Castilla-La Mancha	0,97	-2,19	-12,44	-4,74	-5,70	-12,67
Cataluña	2,16	1,08	-4,27	-2,43	-0,63	-3,15
Extremadura	-1,28	-4,98	-12,55	-1,30	-1,91	0,68
Madrid	4,20	4,91	-3,91	-4,87	3,36	-4,35
Navarra	1,93	1,48	-5,03	-0,82	-0,72	-1,08
País Vasco	0,18	1,28	-1,81	0,82	2,42	2,15
Rioja, La	0,59	-1,17	-10,38	-3,95	-3,54	-7,16
España	1,32	-2,16	-10,95	-3,06	-2,61	-4,81

Obtenida a partir de la ecuación compensadora de población.

Fuente: *Estadística del Padrón continuo y Movimiento Natural de la Población*, INE.

Todas las CCAA muestran tasas negativas en los pequeños municipios tanto para el crecimiento vegetativo como migratorias, una situación que se extiende en la mayoría de ellas al conjunto del ámbito rural (Cuadro 3). Solamente en Madrid y el País Vasco ambos indicadores son positivos, coincidiendo con las poblaciones menos envejecidas. A ellas se suman parcialmente Cataluña y Navarra con un crecimiento natural todavía favorable en ese medio, al igual que Cantabria en el caso de su tasa migratoria. Atendiendo a la totalidad de municipios la situación tampoco es halagüeña, con valores medios quinquenales que ya eran negativos en ese quinquenio en Aragón, Asturias, Castilla y León y Extremadura —y Galicia, aunque no aparezca en este cómputo—. En el año 2015 la diferencia entre natalidad y mortalidad también fue negativa a escala nacional (-0,20‰) mientras las pérdidas derivadas de las migraciones fueron reduciéndose hasta que en 2016 se convirtieron en ganancias, según la *Estadística de Migraciones*. El cambio de signo de los flujos exteriores favoreció a la mayoría de las CCAA analizadas con excepción de Castilla-La Mancha y Extremadura, pero la intensidad de la emigración interior hizo que los saldos totales mantuvieran también pérdidas, junto a las dos citadas, en Andalucía y Castilla y León. Además, los balances positivos se concentraron en menos de



la mitad de los municipios españoles —el 46%— y aunque favorecieron a parte del ámbito rural, pues la tasa migratoria en los municipios menores de diez mil habitantes, pese a continuar siendo negativa, pasó del -2,61% citado en el quinquenio 2010-15 al -0,30% en 2016, en los menores de quinientos mantuvo su tendencia y cayó hasta el -7,96%, según la *Estadística de Variaciones Residenciales*. En definitiva, la desnatalidad sigue intensificándose en estos municipios a la par que, con una población extremadamente envejecida, también lo hace la mortalidad, mientras el éxodo rural, lejos de reducirse, se agranda. Podría pensarse que debido a unas pérdidas de población tan elevadas los saldos migratorios fueran aminorándose con el tiempo, pero no ha sido así. Mientras entre 2010 y 2015 el balance medio anual para todos ellos fue de -3.666 residentes, en 2016 ascendió a -5.867.

6 CONCLUSIONES

Los pequeños municipios menores de quinientos habitantes muestran unas características y estructuras demográficas coincidentes a grandes rasgos con el conjunto del ámbito rural español, si bien los problemas que manifiestan se acentúan gravemente. Localizados en áreas de muy baja densidad demográfica, la tendencia hacia la despoblación ha sido una constante desde hace sesenta años, consecuencia de un éxodo rural impulsado por la industrialización y posteriormente agravado por la desestructuración de la red de centros de servicios, cuyas actuales carencias actúan como nuevo factor de expulsión para las familias, en especial si tienen hijos. Se consolida así un proceso retroalimentado en el cual la reducción del número de adultos jóvenes da lugar al retroceso de la nupcialidad y de la natalidad, limitadas aún más por una emigración diferencial según géneros y la consiguiente masculinización de la población adulta. En consecuencia, las estructuras etarias se definen por un doble desequilibrio, tanto entre géneros como entre jóvenes y mayores, originando unas pirámides de perfil invertido muy distanciadas de la nacional, pese a la importancia que el envejecimiento supone ya a esa escala. Naturalmente, no todos los municipios de este grupo presentan niveles similares de despoblación y envejecimiento, dependiendo de sus tasas de crecimiento natural y saldos migratorios, si bien a escala regional los valores de todos los indicadores citados son mucho más adversos que en el conjunto del medio rural, incluso en las CCAA más dinámicas desde la perspectiva demográfica. Salvo en las franjas periurbanas, allí donde la cercanía a la ciudad implica una buena accesibilidad a equipamientos y servicios, o en aquellas comarcas rurales caracterizadas por un aprovechamiento más intensivo de sus recur-



sos endógenos, la inmensa mayoría de los municipios rurales del interior peninsular y, sobre todo, de las áreas de montaña, ven cómo esta problemática tiende a agravarse. Pero además la realidad sobre el terreno supera con amplitud todo aquello que puede deducirse de las estadísticas a escala municipal. La dispersión del poblamiento en los territorios más despoblados es mucho más intensa ya que los habitantes se distribuyen en un elevado número de núcleos y de viviendas en diseminado, mayor cuanto más nos acercamos al Norte peninsular, hasta alcanzar máximos en Asturias y Galicia. Por otra parte incluso los datos proporcionados por las fuentes oficiales, *Padrón* y *Nomenclátor*, resultan más ficticios que reales, teniendo en cuenta que buena parte de los empadronados residen durante parte del año —principalmente en invierno— en otras localidades o, en casos más extremos, solamente se desplazan a su municipio en periodos vacacionales. El futuro de los pequeños municipios actuales se presenta por tanto muy problemático, sin que las iniciativas que han servido para retener población en algunos —el turismo rural es sin duda la más recurrida— hayan logrado prosperar en la mayoría de ellos. Entre otras preguntas, debemos pensar en quién atenderá a esa población anciana, a cargo hasta el momento de familiares que, de cuidadores, están pasando rápidamente a precisar cuidados; o hasta cuándo serán asumibles los costes derivados de la despoblación y el envejecimiento. Porque, lejos de eliminarse el problema por la mera desaparición de los escasos residentes actuales de esos municipios, tenderá a aumentar al proseguir el vaciamiento demográfico en otros del mundo rural que ahora todavía se encuadran en umbrales superiores.

7 BIBLIOGRAFÍA

- CERDÁ ARROYO, P. (2017): *Los últimos. Voces de la Laponia española*. Logroño, Pepitas de calabaza, 176 pp.
- COLLANTES GUTIÉRREZ, F. (2002): «Infraestructuras de transporte y despoblación en áreas rurales de montaña españolas (1850-2000): elementos para la reflexión normativa», en *XI Coloquio de Geografía Rural. Actas* (Santander, 1-4 de octubre de 2002). Santander, Universidad de Cantabria, Servicio de Publicaciones, pp. 559-568.
- DELGADO URRECHO, J.M. (2012): «Evolución de la población y configuración del modelo de poblamiento en España», en DELGADO, J.M. (Dir.), *Población y poblamiento en Castilla y León*. Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León, pp. 157-298.
- DELGADO URRECHO, J.M.; MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L.C. (2017a): «Envejecimiento y desequilibrios poblacionales en las regiones españolas con desafíos demográficos». *Ería*, n.º 1 (nueva época), pp. 21-43.



- DELGADO URRECHO, J.M.; MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L.C. (2017b): *Situación económica y social de Castilla y León. Monográfico población*. Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León, 121 pp.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A.; LEAL MALDONADO, J. (Coord.) (2006): *Análisis territorial de la demografía española*. Madrid, Fundación Fernando Abril Martorell, 537 pp.
- FRANCH AULADELL, X.; ESTEVE PATÓS, A.; RECAÑO VALVERDE, J. (2009): «Los modelos de poblamiento en España», en LÓPEZ, L; ABELLÁN, A.; GONDENAU, D. (Coord.), en *Envejecimiento, despoblación y territorio*. León, Universidad de León, pp. 731-746.
- GARCÍA MERINO, L.V. (2004): «Tendencias en la evolución de los núcleos de población no urbanos hacia la mitad del siglo XXI», en *El futuro de los espacios rurales*. Santander, Universidad de Cantabria, Servicio de Publicaciones, pp. 77-87.
- GOERLICH GISBERT, F.J.; MAS IVARS, M. (Dirs.) (2006): *La localización de la población española sobre el territorio. Un siglo de cambios: un estudio basado en series homogéneas (1900-2001)*. Bilbao, Fundación BBVA, 536 pp.
- GUTIÉRREZ GALLEGRO, J.A.; GÓMEZ DOMÍNGUEZ, P. (2009): «Accesibilidad de la población a las aglomeraciones urbanas de la Península Ibérica», en *Envejecimiento, despoblación y territorio*. León, Universidad de León, pp. 747-760.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, B. (2016): «Población y declive demográfico en Asturias, 2004-2014». *Ería*, n.º 99-100-100bis, pp. 95-108.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, B; COLINA VUELTA, A.; FERNÁNDEZ PRIETO, J.R. (2010): «El poblamiento», en FERNÁNDEZ CUESTA, G.; QUIRÓS LINARES, F. (Dirs.), *Atlas temático de España, Vol. 2 (La población. Las infraestructuras)*. Oviedo, Ediciones Novel, S.A., pp. 14-47.
- MANERO MIGUEL, F. (2014): «Desafíos e incertidumbres en torno a la ordenación sostenible del territorio: una perspectiva euro-latinoamericana». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 65, pp. 343-365.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L.C.; DELGADO URRECHO, J.M.: «Población, administración y territorio en Castilla y León: desequilibrios y desafíos del modelo de poblamiento». *Ería*, n.º 90, pp. 5-30.
- MIRANDA MONTERO, M.J. (1986): «Evolución de la población dispersa en la Comunidad Valenciana en el siglo XX». *Cuadernos de Geografía*, n.º 39-40, pp. 289-301.
- MOLINA DE LA TORRE, I; MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L.C. (2014): «La normativa de ordenación del territorio en áreas rurales de baja densidad demográfica: una revisión desde la Geografía». *Polígonos. Revista de Geografía*, n.º 26, pp. 277-320.



- PÉREZ DÍAZ, A.; LECO BERROCAL, F.; BARRIENTOS ALFAGEME, G. (2012): *Población y Despoblación en Extremadura*. GEDERUL (Universidad de Extremadura), Cáceres, 240 pp.
- RECAÑO, J. (2017): «La sostenibilidad demográfica en la España vacía». *Perspectives demogràfiques*, n.º 7, julio 2017.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F.; SÁNCHEZ ESCOLANO, L.M. (2010): «Sobre la nueva dimensión territorial de las ciudades medias en Andalucía», en CORNEJO NIETO, C., MORÁN SÁEZ, J. y PRAGA TRIGO, J. (Coords.), *Ciudad, territorio y paisaje: Reflexiones para un debate multidisciplinar*. Madrid, CSIC, pp. 272-287.
- SACO ÁLVAREZ, A. (2010): «Desarrollo rural y despoblación en Galicia». *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, n.º 9, pp. 11-30.
- SOLANA SOLANA, M. (2005): «Nuevas pautas de migración y poblamiento: las dinámicas de los municipios de Cataluña». *Geographicalia*, n.º 45, pp. 35-49.

¿Tienen que desaparecer los pequeños municipios? Para un modelo integrador de los principios de democracia y eficiencia en la organización y la planta local

Francisco Ramos Antón

Consejero del Consejo Consultivo de Castilla y León.
Jefe de Servicio de Bienestar Social del Ayuntamiento de Palencia (en excedencia)
ramantfr@cccyl.es

Fecha de recepción: 14/09/17

Fecha de aceptación: 27/10/17

Sumario

1. Introducción.
2. La planta local y el tamaño mínimo para la creación de ayuntamientos en la España contemporánea.
3. El mapa local español en el marco europeo.
4. El inframunicipalismo en el debate político: Los pequeños municipios rurales en los programas de los partidos políticos.
5. El punto de vista de la comunidad rural. La defensa de lo que es propio y común.
6. Conclusiones y propuestas.
7. Bibliografía.

RESUMEN

El debate sobre el tamaño óptimo de los municipios para equilibrar democracia y eficiencia no es nuevo, está entre nosotros desde que la Constitución de 1812 homologó el régimen municipal. Desde entonces se han sucedido reformas frustradas de la planta local. La crisis económica alumbró una reforma local que en esta y otras materias volvió a ser un fracaso.

Sin embargo, el mapa local español no difiere en heterogeneidad del europeo. Las disparidades también son importantes entre comunidades autónomas, tanto en lo que se refiere a la estructura municipal como a los modelos de poblamiento.

Se describe el punto de vista de los partidos de ámbito estatal y se avanza una hipótesis sobre el punto de vista de las comunidades rurales.

El artículo concluye con una propuesta de organización municipal en red que exige modificaciones normativas relevantes para aprovechar el momento disruptivo que habrá de vivir el sector público con la incorporación masiva de las TIC una oportunidad para



su adaptación a la sociedad red, partiendo del valor del gobierno local para la calidad de vida de los vecinos y para el éxito de cualquier política demográfica.

Palabras clave

Municipios, planta local, inframunicipalismo, reforma local, administración en red.

ABSTRACT

The discussion about the optimal size of the municipalities, in order to balance democracy and efficiency, is not new. This debate is among us since the Constitution of 1812 approved the municipal regime. Since then, several frustrated reforms had occurred in the local map. During the economic crisis, a local reform concerning this and other subjects was made, and became once again a failure.

However, the Spanish local map does not differ in heterogeneity with the European's. The disparities are also important between autonomous communities, both in terms of the municipal structure and the population models.

The point of view of the state-level parties is described and a hypothesis of the point of view of the rural communities is made.

The article concludes with a proposal of municipal network organization, which requires relevant regulatory changes to take advantage of the disruptive moment that the public sector will live with the massive incorporation of ICTs. This is an opportunity for the adaptation of the Spanish public system to the network society, based on the importance of the local government in the standard of living, and in the success of any demographic policy.

Key words

Municipality, local map, infra-municipalism, local reform, network administration.



«Se trata de dar gobierno a los pueblos y que estos tengan todos los remedios en sí mismos para poder tener una verdadera dirección. Esta no puede haberla si no hay ayuntamientos; luego debe haberlos en todos para su felicidad».

Felip d'Arner i d'Esteve. Debate del art. 310 de la Constitución de 1812.

1 INTRODUCCIÓN

La preocupación por el gasto público y por su eficiencia, extremada durante la crisis, en la senda de cumplimiento con los objetivos de déficit y deuda pública impuestos por la UE, ha consolidado un marco de representación de los pequeños municipios como «coste», que a veces dispensa de cualquier examen crítico de este apriorismo.

El tamaño de la población de los municipios españoles se identifica como problema en términos de eficiencia en el gasto público, tanto para la prestación de servicios, como por el mantenimiento de la propia institución, sin embargo no es fácil encontrar pruebas empíricas que relacionen el tamaño de la población con la calidad del gasto público y con la eficiencia en la prestación de servicios⁽¹⁾.

Desde el siglo XIX, el marco de referencia para este análisis han sido las economías de escala. Sin embargo la multiplicidad de servicios que prestan los ayuntamientos plantea la cuestión de la variabilidad de las escalas de eficiencia óptimas para cada uno de ellos. Por otro lado la especialización local en el diagnóstico y la solución de problemas y necesidades propias lleva la cuestión al terreno de la cualidad, frente a la cantidad. Finalmente los modelos de gestión que se imponen en la *sociedad-red*⁽²⁾, con el apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), superadores de la burocracia weberiana y de la *Nueva Gestión Pública*, desplazan la relevancia del tamaño y la jerarquía hacia la conectividad, la capacidad de colaboración y la flexibilidad operativa⁽³⁾.

La preocupación por el tamaño de los municipios se expresa en términos de disfuncionalidad en el ámbito académico, de ineficiencia en los círculos econó-

(1) Ruano, J.M. (2002) pp. 145, 146. Señala las dificultades teóricas y metodológicas para la evaluación de servicios locales y las dificultades de la aplicación de las economías de escala a «la heterogeneidad de servicios que prestan los gobiernos locales. En este sentido parece lógico que cada servicio local requiera de un 'tamaño óptimo' ». Por otro lado, los costes de estructura dependen de factores externos, como el marco legal y la ordenación de los servicios de secretaría-intervención.

(2) Castells, M. (2006).

(3) «El sector público del futuro tendrá que ser, probablemente, más inteligente, más diverso y descentralizado, y más colaborativo (...) Los sistemas públicos del futuro tendrán que parecerse a constelaciones de núcleos de conocimiento más pequeños, diversos y autónomos, regidos por reglas mucho más flexibles. (...) Estarán fuertemente profesionalizados y abiertos a interacciones múltiples que en buena medida se desarrollarán en espacios digitales y tendrán un alcance global. (...) La construcción de entornos avanzados de gobernanza colaborativa se dibuja como la condición para afrontar con éxito los grandes problemas colectivos de nuestro tiempo» Longo (2017).



micos más proclives ideológicamente a la reducción del gasto público y de irracionalidad entre una parte de la población urbana; sin embargo no se constata entre la ciudadanía de los municipios más pequeños, que parece satisfecha con sus ayuntamientos hasta el punto de que las políticas de fomento voluntario de las fusiones han resultado un fracaso, por la percepción por parte de los electos locales del rechazo que suscitan entre los vecinos directamente afectados.

En los círculos políticos, con las diferencias que se pondrán de manifiesto, encontramos la conciencia de que algún problema debe haber a este respecto pero, como veremos, el diagnóstico, cuando existe, parece de brocha gorda y las propuestas parecen obedecer a fundamentos estrictamente ideológicos o de cálculo de coste-beneficio político, tanto *ad intra* de los partidos, como *ad extra* en términos electorales. Y en el medio rural hay pocos votos.

Existe una percepción dominante de los ayuntamientos y, en general, de las entidades locales, exclusivamente asociada a la prestación de servicios, olvidando su función de representación y cauce de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos⁽⁴⁾ y sus rendimientos en términos de vertebración política, cohesión social y mejora de la calidad democrática.

La crisis económica ha extremado la percepción reduccionista de las entidades locales (y del resto de las administraciones públicas) bajo el discurso fuertemente ideológico de la duplicidad de servicios y el gasto público superfluo. La fallida reforma local se justificaba en el informe CORA⁽⁵⁾ como una clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades, que limitaría el ejercicio de «competencias impropias» a criterios de eficiencia. En la práctica se trataba expresamente⁽⁶⁾ de favorecer la iniciativa privada, la centralización de competencias en las diputaciones provinciales, en lo que afecta al medio rural, y —no tan explícitamente— de poner en crisis los servicios sociales municipales en los ayuntamientos urbanos, la puerta de entrada al sistema de servicios sociales y atención a la dependencia⁽⁷⁾. Cuesta creer que, no pudiendo desconocer la historia de nuestra planta local, la reiterada voluntad de fomentar la fusión voluntaria de municipios fuera algo más que un ejercicio de soberbia normativa, por si la crisis permitía lo que en otras condiciones siempre resultó, como esta vez, fallido.

(4) «Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades» (Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local. Artículo 1).

(5) Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (2013). *Reforma de las Administraciones Públicas*. (en línea) <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>, acceso 14 de junio de 2017.

(6) Objetivos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, expresados en su preámbulo.

(7) Ramos, F. (2016).



Tras este intento, cabe preguntarse si la demografía finalmente acabará haciendo, con altísimos costes, el trabajo que no ha sido capaz de hacer la política, que no parece haber contemplado otras opciones para la planta local aparte de la fusión de municipios, más allá de las instrumentadas por los propios ayuntamientos a través, fundamentalmente, de las mancomunidades.

La pérdida constante y creciente de población, tanto por razones de saldo vegetativo como migratorio, aboca a repensar el gobierno local en el medio rural ya *in extremis*, es decir, cuando el replanteamiento es ineludible, las soluciones más escasas y el objetivo un nuevo equilibrio entre población y territorio⁽⁸⁾.

Ni siquiera sabemos hasta qué punto los datos demográficos oficiales reflejan la realidad del tamaño de los municipios de menor población en su vida cotidiana. La experiencia intuitiva nos indica que cuanto más pequeño es el núcleo, menor la proporción de población que vive en él durante todo el año, sobre todo durante el invierno.

Es esta una contribución al debate público sobre el gobierno local del medio rural, en perspectiva de cuestionamiento de los tópicos sobre la ineficiencia del mapa local español, y sobre la urgencia de una política demográfica del medio rural y para el medio rural, en términos de calidad de vida de sus residentes y de sostenimiento del valor —para el conjunto de la sociedad— del territorio que ocupan, como recurso natural, económico y cultural y, por tanto, con fuerte carga política. No se acota lo rural ni en su concepto y ni en sus definiciones operativas⁽⁹⁾. A los efectos de este artículo todos los municipios menores de 5.000 habitantes —el 84% del total— están amenazados de *racionalización* por la reforma local de 2013.

Frente a la mirada tecnocrática, que pone el énfasis en la eficiencia, en el análisis que aquí se propone la variable independiente es la igualdad de derechos de los vecinos del medio rural y sus preferencias.

En definitiva, queremos aproximarnos al punto de vista de los municipios rurales, que es de defensa agónica de su supervivencia, su identidad y su estatus institucional como tres dimensiones del mismo incierto futuro.

Anticipamos la convicción de que la primera política de población para el medio rural es el mantenimiento de sus ayuntamientos, por el coste en autoestima que supondría su supresión y, por tanto, en capacidad de la comunidad rural para afrontar su propio futuro. El umbral mínimo para el mantenimiento de las instituciones locales sería su capacidad para la preservación del patrimonio público y común.

(8) Recaño, J. (2017).

(9) Para una perspectiva crítica de las delimitaciones estadísticas de la ruralidad, véase Regidor, J.G. (2008) pp. 44 y ss.



2 LA PLANTA LOCAL Y EL TAMAÑO MÍNIMO PARA LA CREACIÓN DE AYUNTAMIENTOS EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA

El origen del mapa local español responde a la diversidad de sus paisajes y a las circunstancias de su historia. Particularmente trae causa de los patrones de poblamiento medievales, muy asociados a los ritmos y procesos de la Reconquista, y del modelo napoleónico de normalización de la planta municipal, que identificaba cada pueblo con su ayuntamiento. Sus características son compartidas por otros países mediterráneos.

España cuenta actualmente con 8.125⁽¹⁰⁾ municipios. En el ámbito académico y científico desde el que habitualmente se aborda esta cuestión, fundamentalmente jurídico, se ha considerado que estos son muchos municipios y que el número de ellos constituye un problema de racionalidad y eficiencia de la planta local española.

Muchos de estos municipios son pequeños o muy pequeños y su capacidad de gestión de servicios públicos locales puede estimarse proporcional a su tamaño, a pesar de lo cual se resisten a su desaparición. Por tanto, deben proporcionar otra suerte de prestaciones, algunas intangibles, relacionadas con la identidad y la pertenencia, que les permiten sobrevivir más allá de lo que con criterios tecnocráticos sería previsible.

La cuestión ha sido siempre —y sigue siendo hoy— cómo hacer compatible la eficiencia y la sostenibilidad económica, que se considera asociada al mayor tamaño de los municipios, con la participación democrática y el gobierno de proximidad, más efectivo —y afectivo— en los más pequeños. Este debate se plantea en el dilema entre tamaño y proximidad, entre eficiencia y democracia.

Históricamente nos encontramos con la paradoja de que «ha sido en etapas democráticas de la vida colectiva española cuando más voces se han levantado contra el modelo de mapa municipal español; y ha sido precisamente en estas etapas cuando más segregaciones municipales se han producido»⁽¹¹⁾. La expresión de la razón técnica en los períodos democráticos es coincidente con el florecimiento de las identidades locales, y estas se imponen a aquella cuando cuentan las preferencias de los electores.

(10) Entre el Padrón municipal de habitantes (INE) y el Registro de Entidades Locales (MINHAP) existe una disparidad en el n.º de municipios de Galicia y, por tanto, de España. INE: 314, Galicia; 8.125 España. MINHAP: 313, Galicia; 8.124, España.

(11) Rueda. I. (1997).



CUADRO 1. El tamaño mínimo de los Ayuntamientos en la legislación municipal de la historia contemporánea de España

Año	Periodo Norma	Concepto	Tamaño mínimo para la creación de un nuevo municipio
Cortes de Cádiz			
1812	Constitución de 1812 ^(a)	Aparición del municipio constitucional. Elimina la diversidad de fueros y privilegios territoriales del Antiguo Régimen. Orientación permisiva de creación de ayuntamientos identificando básicamente pueblo con municipio.	No exige mínimo poblacional Referencia: 1.000 habitantes (h)
1812	Decreto CLXIII de 23 de mayo. Disposiciones para el nombramiento, forma de elección y número de individuos en los ayuntamientos.	Identificación pueblo – municipio aunque no reúna 1.000 habitantes, «por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población...».	
Trienio liberal			
1823	Decreto XLV. (3 de febrero) Ley de instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias.	Posibilidad de constitución de municipios por debajo de 1.000 habitantes por «razones de bien público». Supresión - fusión voluntaria por «limitación del número de vecinos» (No se llegó a aplicar).	No exige mínimo poblacional Referencia: 1.000 o menos habitantes
II Restauración absolutista. Regencia de M^a Cristina			
1835	Real Decreto (23 de julio) sobre el arreglo provisional de los Ayuntamientos.	Primer mínimo poblacional ^(b)	100 vecinos (v) ^(c)
1840	Ley (14 de julio) de organización y atribuciones de los Ayuntamientos ^(d)	Elimina el mínimo poblacional (No se aplica hasta el RD de 30 de diciembre de 1843).	No exige mínimo poblacional
Reinado de Isabel II			
1845	Ley (8 de enero) de organización y atribuciones de los Ayuntamientos	Orientación restrictiva. Supresión y fusión o agregación de los municipios preexistentes de tamaño inferior a 30 vecinos.	100 v
Reinado de Isabel II, Bienio progresista			
1856	Ley (5 de julio) de organización y administración municipal	(Solo vigente hasta que por RD de 16 de octubre se restableció la Ley de 1845).	100 v

continua

(a) Constitución de 1812. Art. 310. «Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente».

(b) Incorpora referencias máximas en cuanto a territorio, «cuatro leguas en cuadro», y población, 500 vecinos.

(c) Con las precauciones propias de la heterogeneidad de las tipologías familiares, y de su tamaño por territorios, a estos efectos puede estimarse que cada vecino equivale a 4 o 5 habitantes.

(d) Precisamente esta Ley que recortaba las competencias municipales y atribuía al gobierno el nombramiento de los alcaldes, fue el elemento de fricción entre moderados —favorables a la Ley— y progresistas —contrarios a la misma—, y el factor desencadenante de los movimientos «revolucionarios» que acabaron llevando al general Espartero a la presidencia del gobierno, cuya primera medida fue la suspensión de la Ley.

continuación

Año	Periodo Norma	Concepto	Tamaño mínimo para la creación de un nuevo municipio
Crisis final del Reinado de Isabel II			
1866	RD (21 de octubre) de Reforma de la ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos y Gobiernos de provincia		200 v
Sexenio democrático			
1868	DL (21 de octubre) de Organización y atribuciones de los Ayuntamientos en armonía con la Constitución.	Se pone de nuevo en vigor la Ley de 1856 con modificaciones, entre otras, de la población mínima.	200 v
1870	Ley Municipal (20 de agosto) de Términos Municipales y de sus Habitantes	Orientación restrictiva por razones económicas, urbanísticas o demográficas. ^(e)	2.000 h
Restauración borbónica			
1877	Ley Municipal (2 de octubre)	Incorpora la modificación de la Ley Municipal de 1870 efectuada por la Ley de 10 de diciembre de 1876. Mantiene el mínimo demográfico.	2.000 h
Calvo Sotelo			
1924	RDL (8 de marzo) del Estatuto Municipal	«Respetuoso con la realidad municipal».	No exige mínimo poblacional
II República			
	Constitución de 1931	Reconoce por primera vez el principio de autonomía de los municipios ^(f)	
1931	Decreto de 16 de junio sobre revisión y clasificación de la actividad legislativa desde 1923 a 1931.	Restablece parcialmente la vigencia del Estatuto municipal de 1924 y de la Ley Municipal de 1877.	2.000 h
1935	Ley Municipal (31 de octubre, rectificada 3 de noviembre)	De cuño conservador y escaso impacto, supone un retroceso en los principios democráticos y de autonomía municipal.	No exige mínimo poblacional

continúa

(e) A falta de una exigencia demográfica mínima en la legislación local vigente para la constitución de un nuevo municipio por segregación, desde 1935 hasta la Ley 27/2013, el Consejo de Estado estableció la doctrina de los *municipios exigüos*, acudiendo a la legislación histórica y fijando el umbral de la suficiencia demográfica en los 2.000 habitantes de la Ley Municipal de 1870, como *criterio orientativo poblacional* (Dictamen 835/1991), sin perjuicio de considerar que el baremo de población suficiente se sitúa en los 5.000 habitantes, admitiendo excepciones, siempre que no bajen de los 2.000. (Dictamen 3.64/1996). Los Órganos Consultivos Autonómicos y la propia jurisdicción contencioso-administrativa han acogido dicha doctrina.

(f) Constitución de 1931. Art. 9º «Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia (...)».



continuación

Año	Periodo Norma	Concepto	Tamaño mínimo para la creación de un nuevo municipio
Dictadura Franquista			
1945	Ley de Bases de Régimen Local (17 de julio)	Suficiencia demográfica, territorial y económica, admitiendo excepciones asociadas al modelo económico de la época.	No exigen mínimo poblacional
1950	Decreto (16 de diciembre) por el que se aprueba la Ley de Régimen Local		
1953	Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre modificación de la de bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945.		
	Decreto de 18 de diciembre de 1953 por el que se aprueban las normas por las que se desarrolla provisionalmente la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953.		
1955	Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953.		
1966	Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen Local	Propició una política fomento de la agrupación de municipios, sin incorporar un tamaño mínimo para la constitución de nuevos ayuntamientos ^(g) .	
1975	Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local		
Democracia (monarquía parlamentaria)			
1977	RD 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos.	Régimen específico para los municipios de menos de 5.000 habitantes, con vocación de equilibrio dotacional: Simplificación de la estructura. Modelos tipo de documentos y procedimientos. Sistemas abreviados de contabilidad. Agrupación forzosa entre limítrofes, sin pérdida de personalidad jurídica para sostenimiento de secretario y prestación de servicios esenciales.	No exige mínimo poblacional.

continúa

(g) En la última etapa del franquismo, coincidiendo con el derrumbamiento de la sociedad rural tradicional y el éxodo rural masivo, se produjo la mayor reducción de municipios de la reciente historia de la planta local española, partiendo de un estudio de fusiones y anexiones que se había encargado a los gobiernos civiles en 1960.



continuación

Año	Periodo Norma	Concepto	Tamaño mínimo para la creación de un nuevo municipio
1985	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local.	Ley local de la Democracia con bases de amplitud disponible para el legislador básico, según doctrina del TC, que dejan poco espacio de desarrollo a la legislación autonómica.	No exigen mínimo poblacional.
2003	Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.	Ley «de grandes ciudades».	
2013	Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.	Modifica el art. 13 de la Ley 7/1985, que incluye las condiciones mínimas para la creación de nuevos municipios y un plan de estímulos a la fusión. Avalado por STC 41/2016.	Creación 5.000 h ^(h) . Núcleos de población territorialmente diferenciados, siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles.

Fuentes: Elaboración propia, a partir de los siguientes documentos:

- ORDUÑA REBOLLO, E (2005)
- PONS-PORTELLA, M. (2016)
- RUEDA, I. (1997)
- Normas citadas

La conclusión de la revisión histórica-contemporánea de la legislación local en relación con el tamaño de los municipios es, en primer lugar, la conciencia del difícil equilibrio entre eficiencia y democracia, que fijaría el tamaño poblacional óptimo; en segundo lugar, su opción por una aproximación conservadora y adaptativa a las realidades a las que responde, más que por diseños ex-novo, y su limitada influencia en la evolución efectiva del número de municipios. Por último, su escasa alineación ideológica, de modo que la opción por municipios más grades o más pequeños o, lo que es lo mismo, por un mayor o menor número de ellos, ha sido defendida tanto desde opciones conservadoras como progresistas.

(h) La legislación autonómica de régimen local había establecido, en cumplimiento de la remisión de la legislación básica, criterios propios de umbral poblacional mínimo, desde la visión autónoma de sus propios modelos territoriales. Baleares, 6.000 habitantes (h) —y 9.000 para el municipio matriz—; Galicia y Canarias, 5.000 h.; Cataluña y Valencia 2.000 (h); Aragón, Castilla y León, Castilla La Mancha, Madrid y Navarra, 1.000 h.; Rioja, 500 h. En el País Vasco, Álava 1.500 h. y Vizcaya y Guipúzcoa 2.500 h. Andalucía, Asturias y Murcia no cuantifican el mínimo demográfico. Consolidada en esta materia la reforma por el Tribunal Constitucional, se plantea un nuevo problema de consistencia con la legislación autonómica.



CUADRO 2. Evolución del número de municipios en la España contemporánea

Año	1812	1860	1900	1960	1975	1986	2001	2011	2016
N.º de Municipios	9.000 (aprox)	9.370	9.266	9.202	8.194	8.058	8.107	8.125	8.125
Variación	--	+370	-104	-64	-1.008	-136	+ 49	+ 18	=

Fuentes: 1812-1950, Estadísticas Históricas de España⁽¹²⁾. 1975-2016, INE. Censos y padrones.

En el siglo XIX la normativa prevé sin éxito la fusión de municipios como alternativa a la fragmentación del mapa municipal, pero acaba siendo «un remedio que choca con el invencible sentimiento de la conservación de estas modestas agrupaciones⁽¹³⁾».

La mayor reducción del número de municipios se produce, como muestra el cuadro 2, durante la etapa desarrollista del franquismo (1960-1970), con una sociedad rural humillada por el éxodo masivo que desencadena el derrumbamiento de su modo de vida, y una propaganda oficial que acompaña el duro proceso migratorio con el elogio acrítico de la ciudad y el menoscabo del pueblo. Un proceso que afecta fundamentalmente a Castilla y León y Aragón —también las comunidades más castigadas por el proceso migratorio—, y que en su dimensión política se sustancia en una relación jerárquica no exenta de complicidad de *camaradas*, entre los alcaldes y los gobernadores civiles, a la sazón jefes locales y provinciales del movimiento, respectivamente⁽¹⁴⁾.

El proceso de supresión de ayuntamientos se mantiene a menor ritmo hasta la transferencia de competencias en materia de régimen local a las comunidades autónomas (CCAA). La proximidad es más sensible a las pretensiones de expresión institucional de las identidades locales y también al coste político de ignorarlas, más en un momento de ebullición de los sentimientos identitarios como el de consolidación inicial de las instituciones autonómicas.

Finalmente, cabe concluir el tardío y difícil reconocimiento de la autonomía política de los ayuntamientos⁽¹⁵⁾ que vino a ponerse de nuevo en cuestión por la fracasada reforma local de 2013, que utilizó la coartada de la crisis eco-

(12) Comin, F. y Díaz, D. (2005).

(13) Citado por Sanz Larruga, F.J. (2012) como un texto de la época.

(14) Formalmente el proceso fue apoyado por la Ley de 23 de julio de 1966 de Reforma de las Haciendas Locales, que destinaba un 8% del *Fondo Nacional de Haciendas Municipales* a las agrupaciones, fusiones e incorporaciones.

Catalá Martí, J.V. citado por Sanz Larruga, F.J. (2012) señala que «el resultado final no fue tan favorable, pues no faltaron las quejas y recelos de los habitantes de los núcleos incorporados o fusionados distintos del elegido capital, a la que se acusaba de centralismo, sin que por otra parte se notara mejora sensible en el nivel de prestación de los servicios».

(15) En el XXVII «Seminario de Estudios Autonómicos: Nuevas perspectivas de la descentralización territorial» organizado por la UCLM y celebrado en Toledo el 9 y 10 de marzo de 2017, el profesor Velasco Caballero, F., catedrático de Derecho Administrativo de la UAM, llegó a afirmar que en realidad no tenemos autonomía local, que lo hemos vestido. Que lo que tenemos es equiparable al Estatuto Municipal de Calvo Sotelo: obligaciones que cumplir y recursos —más o menos suficientes— con qué atenderlas.



nómica y las exigencias de la UE como amenaza para una reforma radical de la planta local que eliminó las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM) de la relación de entidades locales, pretendió suprimir ayuntamientos de escasa sostenibilidad económica, creó un plan de estímulo de las fusiones, subió a 5.000 habitantes el mínimo demográfico para la constitución de un ayuntamiento, hasta entonces encomendado a las CCAA y, en lugar de reforzar las competencias de los municipios resultantes, que cabría suponer fortalecidos por el tamaño en su capacidad de gestión, las concentra en las diputaciones provinciales, prefigurando un modelo de planta local limitada a los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes en el ámbito urbano y la institución provincial en el medio rural. No fue seguida por ningún grupo político del arco parlamentario, excepto el PNV, ni por ninguna comunidad autónoma, con independencia de la orientación política de sus gobiernos⁽¹⁶⁾.

3 EL MAPA LOCAL ESPAÑOL EN EL MARCO EUROPEO

En el marco de referencia europeo, contra la intuición que anima este debate, España es el país que más se aproxima a la UE en tamaño medio de la población de sus municipios y el tercero más cercano a la media en superficie. Incluyendo al Reino Unido, somos el 5.º país en población y el 3.º en número de municipios.

Es verdad que las medias aritméticas significan poco, pero proporcionan una primera aproximación a realidades complejas.

Los datos del cuadro 3 nos permiten constatar que cada Estado de la UE tiene su propio patrón de planta local, que responde a su modelo territorial, deudor de su propia historia, y a su modelo constitucional, y que las comparaciones fuerzan necesariamente la regla de la identidad entre los términos de la misma. En unos casos las unidades de primer nivel —municipios— se complementan con instituciones locales intermedias, como las comarcas y diputaciones —además de España, es el caso de Alemania, Bélgica, Francia, Hungría, Italia y Polonia—, en otros con entidades locales infra-municipales —como nuestras EATIM o las freguesías portuguesas con instituciones locales intermedias, como las comarcas y diputaciones—, y en otros con ambos.

(16) Ramos, F. (2016).

CUADRO 3. Número y tamaño medio de los municipios de los países de la UE, en función de su superficie y población

PAIS	N.º DE MUNICIPIOS	TAMAÑO MEDIO DE LOS MUNICIPIOS	
		Superficie (Km ²)	Población
Alemania	11.313	33,2	7.140,5
Austria	2.100	39,9	4.051,3
Bélgica	589	51,8	19.022,1
Bulgaria	265	418,9	27.342,2
Chipre	380	24,3	2.257,9
Croacia	555	102,0	7.651,7
Dinamarca	98	438,0	57.420,8
Eslovaquia	2.930	16,7	1.848,4
Eslovenia	212	95,6	9.722,1
España	8.125	62,3	5.724,7
Estonia	213	212,3	6.177,6
Finlandia	313	1.081,3	17.416,2
Francia	36.658	17,3	1.796,5
Grecia	325	406,0	33.823,4
Hungría	3.201	29,1	3.086,2
Irlanda	126	553,9	36.539,9
Italia	8.006	37,7	7.592,1
Letonia	119	542,6	16.819,1
Lituania	60	1.088,3	49.057,9
Luxemburgo	105	24,6	5.235,0
Malta	68	4,6	6.255,6
Países Bajos	390	106,5	43.152,0
Polonia	2.479	126,1	15.528,7
Portugal	308	299,4	33.854,9
Reino Unido	419	593,1	153.480,3
República Checa	6.258	12,6	1.679,8
Rumanía	3.181	74,9	6.269,3
Suecia	290	1.512,3	33.258,2
Total UE	89.085	50,3	5.695,9

Fuente: Consejo de Municipios y Regiones de Europa CCRE-CEMR. 2016 (17)<http://www.ccre.org/> (28-05-2017)

(17) Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE-CEMR) (2016) Gouvernements locaux et régionaux en Europe. Structures et compétences. (en línea)
http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_FR.pdf, acceso 27-05-2017.



La crisis económica ha dejado al descubierto la fragilidad de los procesos de descentralización y de la propia autonomía local en periodos de restricciones presupuestarias. Aun así no ha cambiado sustancialmente la arquitectura local en Europa. Pese a que, como se ha dicho, no constan evidencias concluyentes de que la fusión de municipios implique más eficacia y mayor eficiencia —como consecuencia de las economías de escala—, se ha producido un importante movimiento de supresión y/o fusión de municipios en varios países europeos⁽¹⁸⁾, en un diseño no siempre coherente con el principio de subsidiariedad que exigiría asociar al mayor tamaño de entidades locales mayor descentralización⁽¹⁹⁾.

En España el fracasado modelo de la reforma local implicaba un proceso en este sentido contradictorio de agrupación de municipios, recentralización competencial y estricto control presupuestario y del ejercicio de las competencias locales⁽²⁰⁾.

En consecuencia, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE-CEMR) recomienda que este tipo de reformas deben utilizarse con la prudencia y el tiempo suficientes y siempre en concertación con los gobiernos locales y la población⁽²¹⁾.

EL MAPA LOCAL ESPAÑOL

En España el 80 % de la población se concentra en menos del 10% de los municipios, que tienen más de 10.000 habitantes —municipios urbanos, según criterio estadístico/ INE—, mientras que el 72 % tiene menos de 2.000 habitantes con instituciones locales intermedias, como las comarcas y diputaciones —municipios rurales— y agrupan al 6% de la población. En el estrato intermedio, entre 2.001 y 10.000 habitantes se cuenta casi el 19% de los municipios y solo el 15% de la población, muestra de la polarización del modelo de poblamiento y su representación institucional en la planta local, y de la debi-

(18) Cabe destacar la reforma de Dinamarca en 2007, o la de Grecia en 2011, o la de algunos Lander alemanes que han suprimido en torno a 1.000 municipios desde 2007. También la de Letonia y de los Países Bajos que han reducido significativamente sus municipios desde el comienzo de la crisis.

(19) Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE-CEMR) (2013) *La décentralisation à la crise des chemins. Réformes territoriales en Europe en période de crise*. (en línea)

http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_FR_complet_low.pdf, acceso 27-05-2017.

(20) La *Actualización del Programa de Estabilidad del Gobierno de España 2012-2015* contemplaba «un ahorro de unos 3.500 millones de euros, por reducción de competencias y agrupación de municipios» (en línea)

<http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa%20de%20Estabilidad%202012-2015.pdf>, acceso 29-06-2017

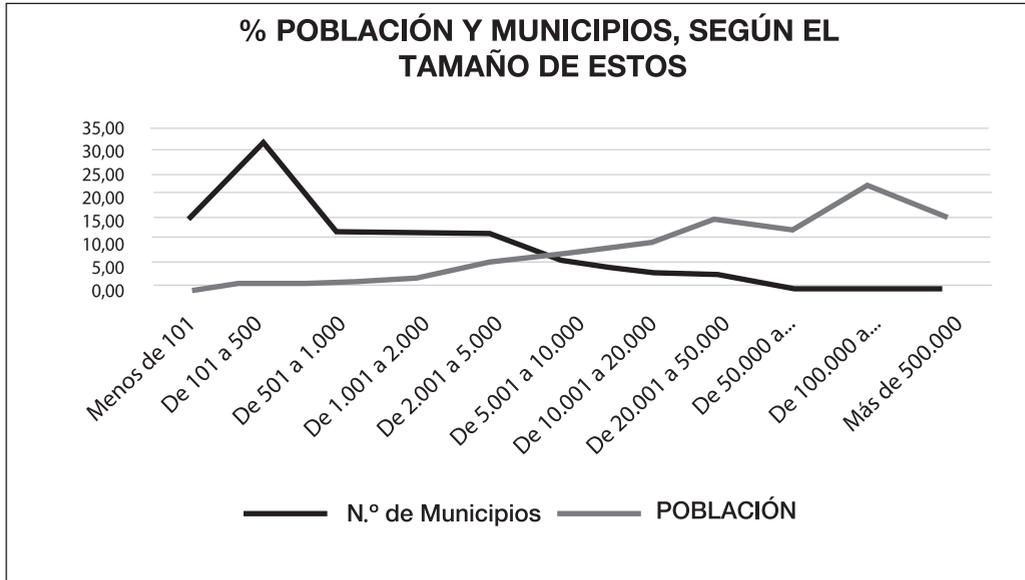
Igualmente el *Programa Nacional de Reformas 2012* incluía en materia de racionalización del ámbito local la «delimitación de competencias locales y su financiación y la agrupación de municipios» (en línea)

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_spain_es.pdf, acceso 29-06-2017.

(21) Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE-CEMR) (2013) Op. Cit.

lidad de los municipios intermedios, que son claves en el sostenimiento de las dinámicas demográficas en el medio rural, en cuanto soportes de actividad económica diversificada y servicios públicos y comerciales descentralizados.

GRÁFICO 1. Polarización demográfica y municipal en España



Fuente: INE. Cifras oficiales de población, resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2016

En los extremos de esta polaridad tenemos 1.286 municipios con menos de 100 habitantes y 2.652 de 101 a 500 habitantes, que agrupan respectivamente al 1,4 y 1,6 % de los habitantes, frente a 29 municipios de más de 100.000 habitantes en los que reside el 40% de la población española.

Pero este modelo no es homogéneo en el territorio. Si hemos destacado la heterogeneidad del mapa local europeo, cabe decir lo mismo del de las CCAA españolas. El tamaño medio de la población de los municipios (excluyendo Ceuta y Melilla) varía de los más de 36.000 habitantes de los de Madrid, a los poco más de 1.000 de los municipios de Castilla y León. Esta Comunidad, la más extensa en territorio, que tiene el 5,26% de la población, suma el 27,67% de los municipios y más de la mitad de los menores de 100 habitantes.

**CUADRO 4. Número y tamaño medio de los municipios de las CCAA españolas, en función de su superficie y población**

Ccaa	N.º de Municipios	Tamaño medio de los municipios	
		Superficie (Km ²)	Población 2016
Andalucía	778	113	10.782
Aragón	731	65	1.790
Asturias	78	136	13.367
I. Baleares	67	75	16.526
Canarias	88	85	23.886
Cantabria	102	52	5.708
Castilla y León	2.248	42	1.089
Castilla La Mancha	919	86	2.222
Cataluña	947	34	7.944
C. Valenciana	542	43	9.151
Extremadura	388	107	2.804
Galicia	313	94	8.685
Madrid, C.	179	45	36.128
Murcia, R.	45	251	32.552
Navarra, C.	272	38	2.355
País Vasco	251	29	8.723
Rioja, La	174	29	1.815
Ceuta	1	20	84.519
Melilla	1	12	86.026
Total España	8.124	62	5.731

Fuente: INE. Población: Padrón a 1- 1- 2016

Se percibe en una primera aproximación un modelo propio de la *España interior*, con un menor tamaño medio de los municipios. En Castilla y León, La Rioja, Aragón, Castilla La Mancha y Navarra los municipios más pequeños —menores de 500 habitantes— representan el 50% de su planta municipal, aunque su peso demográfico es comparativamente escaso (ver anexo estadístico). Paralelamente, los municipios intermedios son menos en estas CCAA, aunque su importancia demográfica es apreciable por la debilidad poblacional relativa de su estructura urbana, circunstancia que también afecta a Extremadura, Cantabria y Galicia.

GRÁFICO 2. Municipios muy pequeños y población por CCAA

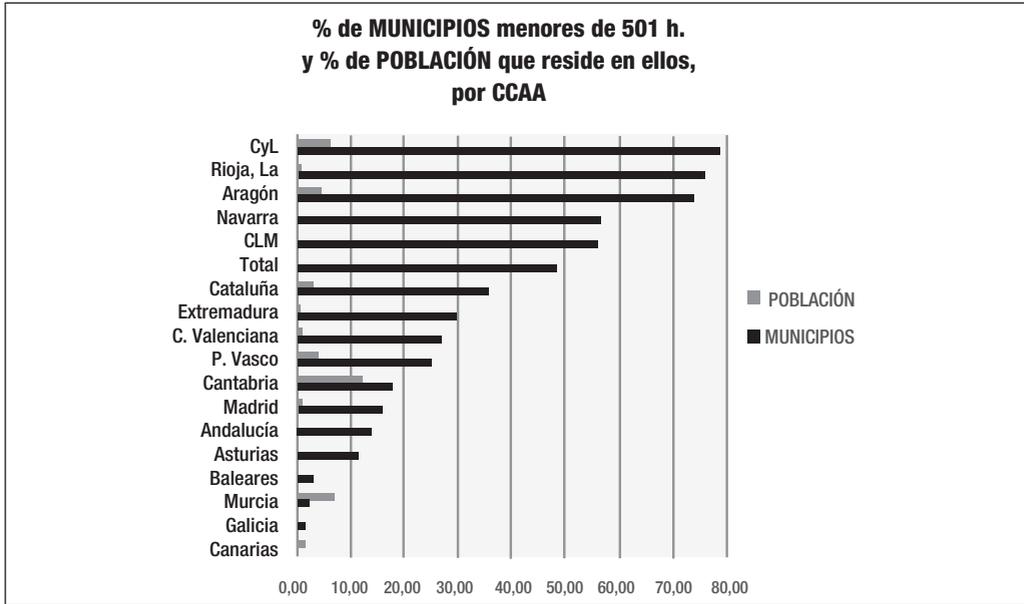
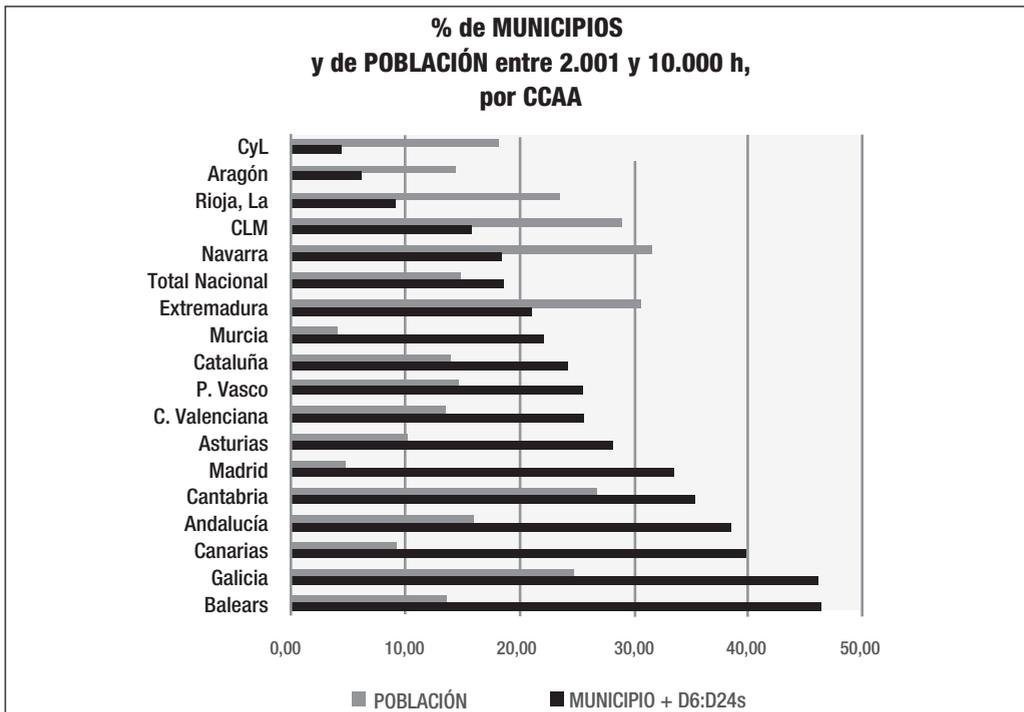


GRÁFICO 3. Municipios intermedios y población por CCAA





Cuando comparamos la planta local con el sistema de poblamiento, constatamos que el modelo municipal español está lejos de la equivalencia intuitiva entre pueblo y municipio. Efectivamente, como media, cada municipio en España incluye casi 8 entidades singulares⁽²²⁾, pero las diferencias son profundas entre CCAA.

En Asturias y Galicia, por su modelo de poblamiento muy disperso, cada municipio incluye 89 y 97 entidades singulares, de un tamaño medio de 150 y 90 habitantes, respectivamente.

En un segundo grupo, se situarían Canarias, Cantabria y Murcia, con entre 10 y 20 entidades singulares por municipio. Andalucía, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra y País Vasco cuentan con entre 3 y 5 entidades por cada municipio y el resto con menos. Es relativamente significativo el caso de dispersión municipal de Castilla y León (casi tres entidades por municipio) por el número y el escaso tamaño de sus municipios. Es equiparable la dispersión municipal en relación con su poblamiento de Aragón, La Rioja y Castilla La Mancha, comunidad en la que esta circunstancia solo afecta a Cuenca y Guadalajara. También de Navarra y Extremadura.

(22) Se entiende por *Entidad singular de población* cualquier área habitable del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión. Se excluyen *diseminados*. INE. Nomenclátor.

http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177010&menu=metodologia&idp=1254734710990#

CUADRO 5. Municipios y entidades singulares por CCAA

CCAA	Municipios	Entidades singulares	ES/ Mun	Pob/ES
Andalucía	778	2.803	3,60	2.993
Aragón	731	1.561	2,14	838
Asturias	78	6.944	89,03	150
Baleares	67	317	4,73	3.493
Canarias	88	1.108	12,59	1.897
Cantabria	102	931	9,13	625
CyL	2.248	6.175	2,75	396
CLM	919	1.712	1,86	1.193
Cataluña	947	3.898	4,12	1.930
C. Valenciana	542	1.155	2,13	4.294
Extremadura	388	622	1,60	1.749
Galicia	314	30.244	96,32	90
Madrid	179	784	4,38	8.249
Murcia	45	929	20,64	1.577
Navarra	272	950	3,49	674
País Vasco	251	1300	5,18	1.684
La Rioja	174	258	1,48	1.224
Ceuta	1	3	3,00	28.173
Melilla	1	1	1,00	86.026
Total ESPAÑA	8.125	61.695	7,59	755

Tan difícil como comparar las heterogéneas realidades de los mapas locales de la UE es contrastar las dispares realidades del sistema de poblamiento y de la planta local de las CCAA españolas.

Hay efectivamente un hecho de inframunicipalismo en la *España interior*, que se intensifica con otro nivel institucional de la planta local que no abordamos en este artículo, que son las EATIM, ya excluidas de la relación de entidades locales del art. 3 de la Ley 7/1985 LRBL, por la última *reforma local*. De las 3.708 EATIM que existen en España, el 60% se ubican en Castilla y León –en el norte de las provincias de Burgos, León y Palencia-. Con características singulares Cantabria agrupa el 14% de las EATIM y Navarra y el País Vasco el 9% cada una de ellas. Se trata, por tanto, de un hecho institucional muy localizado en el norte de España.



También puede constatarse que son las CCAA de la España interior, y especialmente Castilla y León, las que más entidades asociativas funcionales (mancomunidades) han creado, por iniciativa de los propios Ayuntamientos, y en las que más entidades asociativas tradicionales se mantienen (Comunidades de Villa y Tierra, Asocios, etc.) En Aragón y Cataluña destaca la organización comarcal, iniciativa de los gobiernos autonómicos.

4 EL INFRAMUNICIPALISMO EN EL DEBATE POLÍTICO: LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS RURALES EN LOS DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE ÁMBITO ESTATAL

Desde el punto de vista político-partidista la pretendida *racionalización* de la planta local se plantea en una doble dimensión: de confrontación entre élites políticas centrales y locales, siempre susceptibles a la pérdida de su base territorial de poder, con consecuencias de cohesión interna; y de coste electoral, ya que la ciudadanía en España parece sentirse particularmente identificada con sus instituciones locales o, al menos, considerarlas como depositarias del rango de su primera identidad territorial.

La crisis económica de 2008 se percibió en algunos ámbitos políticos y técnicos como una oportunidad para soslayar el coste político interno y externo de la reforma de la planta local, bajo la imposición de la UE, como un recorte más en los objetivos de la consolidación fiscal. El Gobierno del PP tomó partido por la reducción de la administración local, a favor de la privatización y la recentralización de los servicios públicos locales y del propio régimen local, incluyendo la reforma de la planta local. El resultado ha sido una *reforma local* inaplicable y fracasada en todos sus objetivos, incluido el de la fusión de ayuntamientos y la supresión de otras entidades locales.

Centrados en el análisis de los documentos programáticos de los cuatro partidos de ámbito estatal con mayor representación en las Cortes Generales, todos ellos coinciden en la necesidad de revisar la financiación municipal con un criterio de suficiencia, susceptible de amplia interpretación.

Los pequeños municipios rurales no están presentes en los programas electorales del PP, el partido que más representación tiene en estos ayuntamientos. El de CIUDADANOS pone el énfasis en la fusión de municipios, porque considera excesivo su número en relación con Europa. En ambos se mantiene la preocupación por una reforma de las AAPP que argumenta la eliminación de duplicidades y apunta a lo local con criterios restrictivos.



CIUDADANOS y PODEMOS proponen la supresión de las diputaciones provinciales, el PP reforzarlas, en la línea de la *reforma local* y el PSOE apunta la necesidad de su puesta al día como «espacio de encuentro de ayuntamientos», así como la urgencia de la democratización de su práctica política y de la elección de sus miembros.

PODEMOS y PSOE coinciden en la necesidad de abrogar la *reforma local*. Como alternativa PODEMOS propone un nuevo marco legal que armonice los tres niveles de gobierno y una ley para la defensa de la autonomía local y el reconocimiento de las comarcas. El PSOE propone la garantía constitucional de las competencias locales, una nueva ley de régimen local y de haciendas locales y un régimen local propio para los pequeños municipios y las entidades locales menores.

PODEMOS mantiene dispersas en otros reclamos electorales las referencias a los pequeños municipios poniendo el énfasis en el autogobierno del territorio y la protección del medio ambiente. Insiste en la referencia comarcal para el gobierno local en el medio rural y llega a decir que las comarcas puedan estar integradas por «municipios unificados o mancomunados».

El PSOE mantiene una propuesta más compacta sobre los pequeños municipios enmarcada en su alternativa en materia de gobierno local, con un diagnóstico en el que se hace referencia a los riesgos demográficos, y propuestas específicas que buscan la proporción de las cargas administrativas que se les imponen, la cooperación y el trabajo en red.

PP

El programa para las elecciones generales de 2016(23) se limita a comprometer una clarificación del sistema competencial de los municipios y mantiene el refuerzo a las diputaciones concretado en la Ley 27/2013 LRSAL.

Los documentos del 18 Congreso celebrado en 2017 hacen un «reconocimiento de las instituciones de ámbito local y provincial en la vertebración del territorio», y en la prestación de servicios públicos convenientemente financiados⁽²⁴⁾. No hemos encontrado referencia expresa a los pequeños municipios o a los municipios rurales.

(23) <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2016.pdf>

(24) <http://www.pp.es/18-congreso-nacional>



PSOE

Su programa para las generales de 2016⁽²⁵⁾ se propone, como primer objetivo, aplicar el principio de subsidiariedad. Plantea la derogación de la *reforma local* y una nueva ley de régimen local y de haciendas locales.

Propone un plan de acción para los pequeños municipios y entidades locales menores que propicie su supervivencia, así como su evolución demográfica, social y económica, y un nivel adecuado de recursos. Considera necesario impulsar la intermunicipalidad a través de mancomunidades y consorcios adecuados a las necesidades reales del mundo rural, para facilitar el máximo ejercicio de competencias locales. En el mismo sentido, se compromete a primar financieramente la cooperación, colaboración y coordinación en red supramunicipal, con el objeto de racionalizar los costes, la eficiencia y la eficacia de los servicios locales.

Las diputaciones se definen como espacio de encuentro entre los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, a los que dotar de competencias prestadoras de servicios que vayan más allá de los prestados por los municipios.

Las resoluciones del 39 Congreso⁽²⁶⁾ proponen la garantía constitucional de las competencias locales y hacen un «reconocimiento de la diversidad municipal, con especial atención al mundo rural. La diversidad de la realidad municipal debe tenerse en cuenta a la hora de buscar soluciones a los problemas municipales. El mundo rural, con sus pequeños municipios, pedanías y aldeas, y, específicamente, el fenómeno de la despoblación, requieren una atención especial. En tal sentido, se instará un régimen local propio para los pequeños municipios y las Entidades Locales Menores, que garantice su pervivencia mediante exigencias administrativas, de procedimiento y fiscalización proporcionadas a sus presupuestos y competencias, con el espíritu de mantener el autogobierno local, la gestión comprometida del patrimonio común, la prestación de servicios y la referencia institucional de identidad, como elementos clave para mantener el valor del territorio y contribuir a fijar su población».

Insiste en la necesidad de democratizar las diputaciones y la elección de sus miembros y en el establecimiento de instrumentos de concertación con los pequeños municipios que objetiven su asistencia y colaboración, para evitar la discrecionalidad y el clientelismo.

(25) <http://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>

(26) <http://www.psoe.es/media-content/2016/04/Resolucion-Politica-39-Congreso.pdf>



PODEMOS

En el programa colgado en su web⁽²⁷⁾ proponen derogar la Ley 27/2013 LRSAL «porque pone en peligro las entidades menores y los servicios y bienes comunales» y promover «un nuevo marco legal que armonice los tres niveles de gobierno (municipal, autonómico y estatal) y amplíe y actualice sus —se supone que del nivel municipal— competencias y presupuestos». En otro epígrafe se refieren a un «anteproyecto de ley para la defensa de la autonomía local y el reconocimiento de las comarcas», para «garantizar la defensa de las fórmulas específicas de organización de los municipios o entidades menores que forman la unidad comarcal».

Admiten que estas «unidades de gobierno de ámbito comarcal» puedan estar integradas por «municipios unificados o mancomunados» y financiadas «con los recursos necesarios para autogestionar los servicios básicos en su territorio y participar en el control de las acciones que en él realizan» otras AAPP.

Plantea revisar también «la financiación de las haciendas locales y provinciales» y la «asignación de recursos por municipios con garantía de contribución estatal suficiente».

Propone la supresión constitucional de diputaciones y la coordinación de sus funciones por las CCAA.

CIUDADANOS

En los dos primeros puntos de su programa de regeneración democrática y lucha contra la corrupción del documento *350 soluciones para cambiar España a mejor*⁽²⁸⁾, su programa para las generales de 2016, proponen suprimir las diputaciones de régimen común, a las que definen como «entes de dudosa utilidad, escaso control democrático y foco de corrupción» y promover la fusión voluntaria de municipios porque «la existencia de más de 8.000 municipios en España está muy por encima de la media en Europa».

El pacto PP- CIUDANOS, *150 compromisos para mejorar España*⁽²⁹⁾, propone fomentar no la fusión voluntaria de municipios, sino «la agrupación voluntaria de servicios prestados por diferentes municipios», además de «abordar una nueva financiación local, de forma paralela a la reforma de la financiación autonómica, avanzando en la delimitación de las competencias...».

(27) <http://lasonrisadeunpais.es/programa/>

(28) <https://www.ciudadanos-cs.org/nuestro-proyecto.>

(29) http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/16.08.28_150_compromisos_para_mejorar_espana.pdf.



Incluye también «la reforma de las Administraciones públicas, en particular, de las locales», sin que ello ponga en riesgo los servicios públicos que prestan estas administraciones a los ciudadanos y especialmente los que benefician a los 15 millones de españoles que viven en municipios de menos de 20.000 habitantes.

5 EL PUNTO DE VISTA DE LA COMUNIDAD RURAL. LA DEFENSA DE LO QUE ES PROPIO Y COMÚN⁽³⁰⁾

La institución da *cuerpo* a la comunidad. Los municipios más pequeños han perdido tanta población, tanta diversidad social, tantos servicios comerciales y sociales —privados y públicos— que se aferran a su ayuntamiento como el principal factor constituyente de su identidad, pero también como garantía de autonomía en la gestión de sus recursos e intereses propios.

Las experiencias más próximas y conocidas de fusiones y anexionaciones no son buenas. «Cuando lo tuyo lo mueve el vecino, tiene muy presentes sus necesidades y se olvida fácilmente de las de los demás». Se encuentra muy consolidado el lugar común de que los pueblos que perdieron su ayuntamiento en los 70 perdieron con él muchas más cosas. También más población.

El ayuntamiento es la noción original de alguna forma de Estado, el primer vínculo con lo público, tanto en términos de participación en la gestión de lo común-local, como de representación de los intereses locales ante el resto de las administraciones, incluso ante los partidos políticos.

Los discursos sobre la supresión de ayuntamientos o, más eufemísticamente, sobre la *racionalización* de la planta local, suelen ignorar la relevancia de los servicios espontáneos que prestan los pequeños ayuntamientos en el ámbito local, con independencia de sus competencias formales. Estos servicios y prestaciones, a veces de mayor valor simbólico que material, se perciben como más constituyentes de la institucionalidad municipal que las propias competencias obligatorias, que a menudo los ayuntamientos llevan a cabo a través de una entidad supramunicipal o mediante gestión indirecta.

Además, en el rural se atribuye al ayuntamiento una especial obligación de educación cívica, de «enseñar a la gente a ver y a sentir que las cosas del pueblo son de todos», de motivación para la participación y la implicación tanto en trabajos comunitarios, como en fiestas y actividades sociales, de control social muy al margen de sus competencias formales; en definitiva, de «hacer comunidad».

(30) Este epígrafe se ha redactado a partir de una encuesta opinática mediante cuestionario abierto autoaplicado, realizado a 55 vecinos del medio rural, alcaldes/as y exalcaldes/as, agentes de desarrollo, animadores y curas rurales. Carece de cualquier representatividad y no tiene más valor que el de un indicio para establecer el marco de una investigación más formal que el tema merece. Entre comillas frases literales de sus respuestas.



Por otro lado, se atribuye al gestor local, tanto al profesional, como al electo, una especial sensibilidad y un conocimiento detallado de los problemas locales y sus implicaciones, lo que les permite una gestión más capaz, más eficiente y con menos efectos no deseados. «Su conocimiento de los problemas reales, más grandes y más pequeños, les posibilita acertar más en las necesidades y sentires de los vecinos».

Las malas experiencias con otras administraciones públicas, por actuaciones innecesarias, deficientes o con consecuencias negativas o, simplemente, mal explicadas o mal entendidas, avalan esta opinión.

La seguridad de tener a mano al alcalde que se ha elegido, que asume su responsabilidad y «está al tanto», y la garantía de mantener el ayuntamiento abierto, con el horario que sea, para atender cualquier necesidad, no tienen precio. Cuanto más envejecida es la población, más dificultades de movilidad tiene y más carece de redes familiares en el ámbito local, más se valora esta disponibilidad y su estatus institucional.

Se percibe la necesidad de una gestión pública de proximidad abierta en sus competencias para atender las necesidades cotidianas, pero se impone con más radicalidad la necesidad de gestionar el futuro de los pueblos, porque se teme por él. «El ayuntamiento es quién tiene mejor conocimiento para gestionar las necesidades y el futuro de los pueblos y ciudadanos».

CUADRO 6. Las dimensiones del gobierno local en el imaginario la comunidad rural

AYUNTAMIENTO Atención - Acompañamiento - Liderazgo	IDENTIDAD local Hacer pueblo	Autoestima, seguridad y confianza de la comunidad local en sí misma
		Promoción exterior del municipio
	PARTICIPACIÓN. Vínculo con lo público	Implicación
		Co-gestión
		Control
	AUTONOMÍA para la gestión ágil y eficaz de los recursos propios	Recursos patrimoniales y comunales
		Equipamientos y espacios públicos
		Transferencias de otras AAPP
	GESTIÓN DE PROXIMIDAD	Conocimiento y atención inmediata las necesidades
		Dinamización y animación
		Imaginar el futuro
	REPRESENTACIÓN	Hacer valer las necesidades
		Liderar las reivindicaciones
		Vínculo con los centros de poder
		Control de otras AAPP



El tipo de disponibilidad de los electos locales en los pequeños municipios se considera un recurso insuficientemente valorado. «Hay alcaldes y concejales que parecen voluntarios (...). Mantienen la institución, tapando sus carencias con su dedicación (...). Son los alguaciles de los vecinos, tanto para trabajos administrativos como manuales: arreglar averías de agua, limpiar calles en fiestas, lo que haga falta (...) tocan las campanas, van a la procesión y además tiran los cohetes».

Los vecinos del medio rural parece que, en general, tienen una fuerte identificación y apego a su ayuntamiento y a sus representantes locales, a pesar de que ya no son pocos los que no residen permanentemente en el pueblo o que ni siquiera viven en él; son los llamados «paracas» que presentan los partidos a las elecciones municipales con objeto de sumar votos para la diputación.

Existe, no obstante, un cierto discurso crítico aparentemente minoritario, que se expresa en términos de eficiencia y sostenibilidad, de mejora de la gestión administrativa, de prevención de la prevalencia de intereses particulares frente a los generales, que llega a proponer «un modelo de fusión que preservase ciertos derechos de los pueblos que se integran y crear órganos internos colegiados para el control de esos derechos». Ese mismo discurso es crítico con la falta de promoción «de la cultura cooperativa» en esta y en otras materias y con la falta de espacios comarcales en los que explicar y debatir este asunto. Es un discurso que confronta con el rechazo a cualquier reforma y, al mismo tiempo, con la fusión «impuesta y desde arriba» impulsada por la reforma local, descalificada por todos.

Este discurso es minoritario. Cualquier reforma de la planta local que suponga la supresión de ayuntamientos no contará con la aceptación de los vecinos afectados —salvo de los del pueblo que asuma la nueva capitalidad, claro está—, porque no están dispuestos a perder «lo que se tiene y se ha tenido toda la vida», ni a perder las riendas del gobierno de lo que les es propio, convencidos como están, de que tanto los recursos, como la inmediatez en la solución de los problemas se pierden cuando el ayuntamiento desaparece en otro más lejano o, lo que se ve casi peor, en otro más próximo.

Perder el ayuntamiento significa «perder casi todo: autonomía, servicios, protagonismo, sentirse ciudadanos implicados en la gestión vecinal y perder más población aun». En el imaginario rural la desaparición del ayuntamiento se asocia con la desaparición del propio pueblo, que ya se teme.



CUADRO 7. Algunos servicios no obligatorios que prestan los ayuntamientos rurales y sus representantes, según la percepción de la comunidad

- Atención personalizada: Significa estar, recibir, escuchar y atender, con independencia de las competencias municipales y con carácter inmediato, en cuanto las necesidades se plantean.
- Acompañamiento en las situaciones difíciles de las personas, las familias o la colectividad, como referente cercano ante un problema personal y o colectivo.
- Apoyo a las gestiones administrativas particulares de los vecinos, sobre todo de las personas mayores ante cualquier administración.
- Impulsan la participación y apoyan al movimiento asociativo local.
- Actividades y equipamientos sociales, de ocio, vida social y cultural (residencias de personas mayores incluidas).
- Biblioteca y espacios «cualificados» de reunión.
- Dinamización económica. Atracción de inversiones y fomento de proyectos de futuro.
- Fomento de la creatividad para darle al pueblo un perfil propio que le haga atractivo.
- Políticas de fijación y atracción de población.
- Liderar la comunidad. Gestionar el futuro.

En definitiva, ningún pueblo de los que lo tiene quiere perder su ayuntamiento, por razones simbólicas o por otras más prácticas, relacionadas con el dinamismo de la comunidad o con intereses particulares que se estiman amparados por la laxitud de una administración que siempre es «más empática» que otra más grande, lejana y formalista. No son ajenos a este rechazo los intereses clientelares.

Por otro lado, tampoco se identifican políticas verdaderamente activas orientadas a la reforma de la planta local. «No existen incentivos reales a la unión de ayuntamientos, ni a la comarcalización, ni a nada».

En conclusión, el ayuntamiento es patrimonio del pueblo, y en los pueblos el patrimonio —lo que viene del padre— no se vende sin humillación. Antes de llegar a eso se lucha con uñas y dientes.

IMAGEN 1. Campaña contra la reforma local

Imagen y eslogan creados desde el medio rural contra la Ley 27/2013 LR-SAL, particularmente contra las políticas de fusión y de concentración de competencias de los municipios rurales en las diputaciones provinciales.

6 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La crisis política que hemos visto pasearse desnuda a consecuencia de la crisis económica, tiene que ver con la incapacidad de los estados-nación para resolver los problemas y afrontar los cambios y las nuevas inseguridades que plantea la globalización y otros desafíos que superan sus límites.

En ese contexto *líquido* de cambios de velocidad creciente y significaciones volátiles, los gobiernos locales adquieran una nueva dimensión de arraigo identitario, que conecta con una más intensa aspiración de autonomía personal de los ciudadanos, concretada en una demanda de servicios públicos que valora la calidad en términos de personalización.

El espacio local es también el ámbito en el que podrían «desarrollarse formas más profundas de democracia (...) con participación muy activa de la ciudadanía y altos niveles de información política», por más que estas experiencias tengan vedadas «las grandes cuestiones de la economía y el funcionamiento de los mercados⁽³¹⁾».

Desde la proximidad de los gobiernos locales –en cooperación con colectivos y entidades sociales– se está dando respuesta a los efectos de la crisis y se pueden abordar muchos de los nuevos retos que nos esperan⁽³²⁾. Sin embargo, en un mundo progresivamente urbano, con un liderazgo cada vez más

(31) Sánchez-Cuenca, I. (2014).

(32) Barber, B. (2013): Por qué los alcaldes deberían gobernar el mundo. Video (en línea)

https://www.ted.com/talks/benjamin_barber_why_mayors_should_rule_the_world/transcript?language=es



potente de las ciudades en las nuevas formas de concebir el espacio público, la ciudadanía, las formas de convivencia, la relación público-privado-social y la competencia territorial por los recursos y la población, el medio rural corre el riesgo de quedar definido como espacio periférico y subsidiario de las ciudades, sin perfil institucional, sin autonomía de gobierno local y sin proyecto propio.

En la nueva *sociedad red*, los gobiernos locales, situados en el rompeolas entre lo público y lo social, acostumbrados a la solución de problemas prácticos de la vida cotidiana, tienen una disponibilidad de adaptación a los cambios de la que carecen otros ámbitos de gobierno. Pero su capacidad para dar respuesta a las necesidades y demandas ciudadanas —no siempre concretadas en servicios o prestaciones tangibles, como se ha visto— no puede seguir fiándose a las economías de escala. En la sociedad red, le clave está en la red, en la capacidad para la cooperación, y los municipios rurales han acumulado amplia experiencia —cerca del 70% están mancomunados—⁽³³⁾, en muchos casos por incomparecencia de diputaciones y CCAA.

El nuevo paradigma de la gestión pública que emerge de la tensión entre el déficit de legitimidad de las instituciones y la presión ciudadana que aspira a mayores cuotas de participación, que convivirá mucho tiempo con el modelo burocrático y con el enfoque neo-empresarial de la *Nueva Gestión Pública*, se basa en la gobernanza multinivel abierta a la participación, en un modelo de organización en red.

La red es horizontal, sus nodos, con independencia de su tamaño y de su capacidad, no están jerarquizados. En la red el liderazgo lo determina la actividad. Se trataría, por tanto, de «una estructura multimodal (...) con determinación relacional de procesos y resultados», «que necesita de una cierta institucionalización (...) de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización⁽³⁴⁾».

Para el gobierno local en el medio rural la red no es una opción, sino cuestión de supervivencia⁽³⁵⁾. En este modelo las diputaciones u otras agrupaciones territo-

(33) Tampoco es desdeñable la experiencia de cooperación institucional y social de los municipios rurales en los Grupos de Acción Local para la gestión de la iniciativa Leader, aunque en ciertos casos su participación haya podido ser origen de ineficiencia, de politización y clientelismo.

«La evaluación del LEADER II demostró que la asignación de fondos era más eficiente en Grupos de Acción Local (GAL) en los que la iniciativa privada tenía mucho peso, que en GAL en los que las autoridades municipales eran mayoría. (Sumpsi 2006) «...en dichos programas (PRODER) el protagonismo de la sociedad civil ha sido bastante más débil que en el caso anterior (LEADER II) y los vicios del clientelismo político se han hecho más patentes» (García, J.L., Febles, M.F. y Zapata, V.M. (2005), citando a A. Maya Frades.

(34) Subirats, J. (2016).

(35) No es lejana esta propuesta a alguna de las que hemos recogido en el epígrafe 5 de la propia comunidad local, ni a la de Rodríguez González (2005) de «fusión selectiva» o agrupación de «ayuntamientos como unidades de organización y gestión, pero sin que esto suponga la desaparición formal del municipio como ente territorial y de identificación ciudadana».

riales de municipios, como las comarcas, pueden tener el papel de mantenedores de la red, tanto en su dimensión técnico-material, como político-institucional, pero la dirección sería de la propia red, que ha de ser transparente, abierta a la participación y a la implicación ciudadana, basada *ad intra* en la lealtad institucional y *ad extra* en la confianza y la rendición de cuentas⁽³⁶⁾.

Pero la red no se mantiene solo como estructura para la prestación –directa o externalizada– de servicios, su energía procede del proyecto político, del futuro de éxito imaginado y compartido por la propia red y con el conjunto de la sociedad. El gobierno local en red para el medio rural precisa de un proyecto de desarrollo territorial⁽³⁷⁾, basado en sus mejores recursos, fortalezas y oportunidades, en el que cada municipio, cada pueblo pueda dar sentido a las decisiones que toma y comparte. El objetivo transversal de este proyecto habrá de ser su estrategia demográfica, que desde el ámbito territorial adecuado, en mi opinión la comarca de una dimensión suficiente, pueda plantear objetivos, en el ámbito de la actividad económica y el empleo, el acceso a las TIC y otras infraestructuras y servicios, el transporte, la vivienda y otras las políticas sociales y de atención a la dependencia, la convivencia y, muy importante, el relato sobre su proyecto de comunidad.

Ello exige por un lado dar consistencia constitucional a la autonomía local, ampliando y flexibilizando⁽³⁸⁾ su espacio político-competencial, de modo que no quede disponible para el legislador ordinario y, al mismo tiempo, limitar a lo imprescindible las bases comunes de la legislación estatal sobre el gobierno local, e internalizar en las CCAA la ordenación del régimen local, y especialmente del mapa local, dada la heterogeneidad que hemos constatado de sus sistemas de poblamiento y su actual planta local. En uno y otro ámbito cabe reforzar la dimensión política de los municipios como referencia para la participación política y la profundización democrática⁽³⁹⁾.

Será imprescindible reforzar la centralidad del municipio en el sistema local y aplicar el principio de proporcionalidad a la organización y exigencias

(36) El *Libro blanco para la reforma del gobierno local (2005)*, que parte de «una realidad que nos impone el mantenimiento del mapa municipal» atribuye a las diputaciones un marcado carácter instrumental o funcional, al servicio de una misma comunidad local con los municipios. «La mejor forma de hacerlo es el trabajo en red», señalaba. pp. 70 y ss.

(37) La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, vigente pero en el olvido, y su propuesta de zonificación y planificación, serían instrumentos útiles para el impulso político de este modelo, sin perjuicio de acompañar a la adaptación progresiva de un patrón de planta y organización local de estas características, dentro de las CCAA, además del desarrollo rural, la ordenación del territorio y la planificación ambiental. Regidor, J.G. (2008).

(38) Se trata de romper con el modelo rígido y excluyente de definición de competencias de las administraciones —*una administración, una competencia*— que contradice la práctica de las competencias compartidas en un contexto de interdependencia y complejidad creciente, en cualquier materia.

(39) «Si estas entidades se perciben o se definen como órganos provisorios de servicios o de ejecución de políticas supralocales, su organización quedará al albur de criterios de eficiencia y/o de racionalidad. Si por el contrario los entes locales desempeñan un rol importante en el seno del sistema político, resultará difícil modificar su estatuto en nombre de la racionalidad organizativa. Es el valor dominante que se le otorgue el que permitirá o frenará las reformas» (Ruano 2002).



administrativas impuestas a los pequeños municipios —y EATIM—, tratando de ajustar con proporcionalidad sus costes de estructura, que en el modelo propuesto pueden y deben compartirse en red.

Ninguna reforma será posible en el ámbito rural o urbano sin un incremento de la participación del sistema local en el gasto público, en perspectiva europea y con criterios redistributivos que garanticen la equidad en la capacidad de gasto, con independencia del entorno socioeconómico y los recursos patrimoniales de los municipios, de modo que los derechos de la ciudadanía no se vean limitados por la diferente capacidad de ingreso de cada ayuntamiento.

Una propuesta de reforma de la planta —y la organización— local como la esbozada, parte del reconocimiento de la trayectoria histórica y de las cosas aprendidas de tantas reformas frustradas⁽⁴⁰⁾, de la aceptabilidad de nuestra dispersión municipal en perspectiva europea comparada, del reconocimiento de la diversidad del sistema de poblamiento y de la planta local en las distintas CCAA, de las aspiraciones que presumimos en la comunidad local, y es compatible con el planteamiento programático de casi todos los partidos políticos, aunque es completamente contradictoria con la *reforma local* actualmente en desmantelamiento por el Tribunal Constitucional⁽⁴¹⁾. No es aceptable someter a más estrés institucional a los pequeños ayuntamientos que tienen que asumir, desde la fragilidad de sus estructuras, el reto cotidiano de garantizar la igualdad de derechos de su vecindario, y superar la brecha entre el medio rural y el urbano, que ha acrecentado la crisis económica.

No está exenta, por tanto, de realismo político, aunque debe ser concebida como un proceso de velocidades y expresiones variables por CCAA, lo que permitirá una saludable experimentación, que puede constatarse en otros países europeos⁽⁴²⁾. Necesita incentivos económicos, pero también incentivos políticos, es decir de más competencias, en la medida que las nuevas redes locales vayan adquiriendo capacidad para asumirlas.

En una dimensión prospectiva se ha llegado a proponer el mantenimiento del «actual mapa municipal fragmentado típico del modelo continental europeo [...] o bien fragmentar municipios de grandes dimensiones en órganos políticos por distritos, parroquias, consejos, etc.», con objeto de «acercar las instituciones públicas a los ciudadanos mejorando los canales de comunicación y empoderando a la sociedad», lo que exigirá la interacción física en el espacio público, además de la virtual. Desde esta perspectiva «la actual y criticable

(40) El *Libro Blanco para la reforma del gobierno local* (2005), afirmaba con realismo que «no ha habido en España verdaderos intentos de "racionalización" y "simplificación" del mapa municipal en el pasado reciente ni se vislumbran tampoco en el futuro inmediato».

(41) Sentencias 41/2016, 111/2016, 168/2016 y 180/2016; 44/2017, 45/2017, 54/2017, 93/2017 y 101/2017, hasta el momento.

(42) Boix, A. (2016).



situación del inframunicipalismo puede ser una buena opción de futuro institucional en su variante política» para hacer más atractivas las instituciones para los ciudadanos y generar «mayor legitimidad y complicidad social⁽⁴³⁾».

6 BIBLIOGRAFÍA

- BOIX PALOP, A. (2016): «Los retos pendientes para una reforma del gobierno local que implique a las Comunidades Autónomas». Documentación Administrativa, Nueva época, n.º 3 enero-diciembre 2016. (en línea). <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10375>, acceso 14 de marzo de 2017.
- COMIN, F. y DÍAZ, D. (2005): «Sector Público Administrativo y Estado de Bienestar», en Carrera, A. y Tafunell, X. (Coord.) *Estadísticas Históricas de España S XIX –XX*. Bilbao: Fundación BBVA.
- DURAN GARCIA, F.J. (2016): *La fusión de municipios como estrategia*. Madrid: Dickinson.
- DURAN GARCIA, F.J. (2017): «Una cuestión histórica de actualidad: la reforma de la planta local en España». *El Consultor de los Ayuntamientos* n.º 2/2017, de 30 de enero.
- GARCÍA RODRÍGUEZ J.L., FEBLES RAMÍREZ, M.F. y ZAPATA HERNÁNDEZ, V.M. (2005): «La Iniciativa Comunitaria Leader en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles*, n.º 39, pp. 361-398 (en línea). <http://boletin.age-geografia.es/articulos/39/14-LA%20INICIATIVA.pdf>, acceso 12 de julio de 2017.
- LONGO, F. (2017): «El elefante en la Sábana digital». *Agenda Pública* 14-2-2017 (en línea) <http://agendapublica.elperiodico.com/el-elefante-en-la-sabana-digital/>
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2005): *Historia del municipalismo español*. Madrid: Iustel.
- PONS-PORTELLA, M. (2016) «La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *REALA*, enero-junio, n.º 5. (en línea). [https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=viewFile&path\[\]=10353&path\[\]=10931](https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=viewFile&path[]=10353&path[]=10931), acceso 22 de junio de 2017
- PONT VIDAL; J. (2017): *La innovación en la gestión pública*. Madrid: Catarata.
- RAMIÓ MATAS, C. (2015): *La Administración Pública del Futuro: La Administración «2050»*. GIGAP Estudios/Working Papers. Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid.

(43) Ramió, C. (2015).



(en línea) http://prospectiva.eu/dokumentuak/La_Administracion_%20Publica_del_Futuro-La_Administracion_2050-Carles-Ramio.pdf, acceso 7 de julio de 2017.

RAMOS ANTÓN, F. (2016): «Autonomía local y servicios sociales». *Documentación Social*, n.º 181, pp. 189-210.

RECAÑO, J. (2017): «La sostenibilidad demográfica de la España vacía». *Perspectives Demogràfiques*. n.º 7, julio 2017 (en línea) http://ced.uab.es/PD/PerspectivesDemografiques_007_CAST.pdf, acceso 18 de julio de 2017.

REGIDOR, J.G. (coord.) (2008): *Desarrollo rural sostenible: un nuevo desafío*. Madrid: MARM.

RUANO DE LA FUENTE, J.M. (2002): «La administración local», en J. Crespo y G. Pastor, *Administraciones públicas españolas*, Madrid: McGraw-Hill.

RUEDA, I. (1997): «El Mapa Local y la Supramunicipalidad», en VVAA *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundació Carles Pi y Sunyer D'Estudis Autònoms i locals.

SANCHEZ-CUENCA, I. (2014): *La impotencia democrática. Sobre la crisis política en España*. Madrid: Catarata.

SANZ LARRUGA, F.J. (2012): «El señuelo de las fusiones de municipios y la necesaria reforma de la planta local», *La Administración al día. Estudios y comentarios INAP* 20-07-2012 (en línea) <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1102643>, acceso 22 de junio de 2017.

SUBIRATS, J. (2016): *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.

SUMPSI VIÑAS, J.M. (2006): «Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina» *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros* n.º 209, pp. 41-71 (en línea). http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_REEAP/r209_2.pdf, acceso 17 de julio de 2017.

VVAA (2005): *Libro blanco para la reforma del gobierno local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

ANEXO. ¿TENEN QUE DESAPARECER LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS?

Cuadro A-1. Distribución de los municipios según su tamaño, por CCAA (% horizontales)

CCAA	N.º de Municipios	Menos de 101	De 101 a 500	De 501 a 1.000	De 1.001 a 2.000	De 2001 a 5.000	De 5.001 a 10.000	De 10.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 500.000	Más de 500.000
Total España	8.125	15,83	32,64	12,52	11,19	11,83	6,78	4,27	3,19	1,00	0,69	0,07
Andalucía	778	0,26	13,50	12,85	15,17	25,32	13,11	9,25	6,81	2,19	1,29	0,26
Aragón	731	25,58	48,43	11,76	6,29	4,65	1,50	1,23	0,27	0,14	0,00	0,14
Asturias	78	0,00	11,54	10,26	24,36	14,10	14,10	16,67	3,85	2,56	2,56	0,00
Baleares	67	0,00	2,99	5,97	8,96	23,88	22,39	17,91	16,42	0,00	1,49	0,00
Canarias	88	0,00	0,00	1,14	11,36	20,45	19,32	17,05	21,59	4,55	4,55	0,00
Cantabria	102	1,96	15,69	15,69	21,57	25,49	9,80	4,90	2,94	0,98	0,98	0,00
CyL	2.248	29,63	48,98	10,01	5,83	2,89	1,65	0,36	0,27	0,22	0,18	0,00
CLM	919	27,53	28,51	13,49	10,45	11,75	4,13	2,39	1,09	0,54	0,11	0,00
Cataluña	947	3,80	31,78	15,84	11,51	14,89	9,40	6,02	4,33	1,37	0,95	0,11
Comunidad Valenciana	542	4,80	22,14	14,02	15,31	14,94	10,70	6,27	9,04	2,03	0,55	0,18
Extremadura	388	1,80	27,84	24,48	21,39	14,95	6,19	1,55	1,03	0,52	0,26	0,00
Galicia	314	0,00	1,27	8,28	26,43	28,34	17,83	10,83	4,78	1,27	0,96	0,00
Madrid	179	5,59	10,06	10,61	12,85	16,20	17,32	8,38	7,82	5,59	5,03	0,56
Murcia	45	0,00	2,22	4,44	4,44	6,67	15,56	28,89	28,89	4,44	4,44	0,00
Navarra	272	14,71	41,54	12,87	8,82	13,97	4,41	2,21	1,10	0,00	0,37	0,00
País Vasco	251	0,00	25,10	14,74	17,93	14,34	11,16	9,56	4,78	0,80	1,59	0,00
Rioja, La	174	32,76	43,10	7,47	5,17	6,32	2,87	1,15	0,57	0,00	0,57	0,00
Ceuta	1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00
Melilla	1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00

Fuente: INE. Cifras oficiales de población, resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2016.

Cuadro A-2. Distribución de la población según el tamaño de los municipios, por CCAA (% horizontales)

CCAA	Población	Menos de 101	De 101 a 500	De 501 a 1.000	De 1.001 a 2.000	De 2.001 a 5.000	De 5.001 a 10.000	De 10.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 500.000	Más de 500.000
Total España	46.557.008	0,16	1,42	1,56	2,78	6,52	8,31	10,56	16,47	12,57	23,57	16,08
Andalucía	8.388.107	0,00	0,41	0,87	2,03	7,58	8,53	12,23	17,54	15,04	20,76	15,02
Aragón	1.308.563	0,85	6,19	4,62	4,68	8,16	6,30	10,42	4,26	4,00	0,00	50,52
Asturias	1.042.608	0,00	0,30	0,56	2,72	3,34	7,01	16,12	9,91	12,67	47,38	0,00
Baleares	1.107.220	0,00	0,05	0,24	0,72	4,55	9,06	14,25	34,74	0,00	36,39	0,00
Canarias	2.101.924	0,00	0,00	0,03	0,79	3,34	5,94	10,92	26,71	12,40	39,86	0,00
Cantabria	582.206	0,02	0,88	2,08	5,50	13,66	13,11	11,05	14,96	9,07	29,66	0,00
CyL	2.447.519	1,61	10,53	6,34	7,36	8,10	10,08	4,86	7,46	13,04	30,63	0,00
CLM	2.041.631	0,65	3,20	4,33	6,80	16,71	12,28	13,71	15,25	18,63	8,45	0,00
Cataluña	7.522.596	0,04	1,08	1,46	2,01	5,70	8,29	10,75	16,79	12,43	20,06	21,39
Comunidad Valenciana	4.959.968	0,04	0,67	1,09	2,35	5,12	8,53	9,65	27,04	14,88	14,70	15,93
Extremadura	1.087.778	0,05	3,00	6,37	10,97	16,18	14,61	8,08	12,70	14,25	13,78	0,00
Galicia	2.718.525	0,00	0,06	0,74	4,51	10,72	14,00	17,80	15,84	12,69	23,64	0,00
Madrid	6.466.996	0,01	0,07	0,21	0,54	1,43	3,53	3,47	7,12	11,60	23,07	48,95
Murcia	1.464.847	0,00	0,03	0,13	0,19	0,58	3,58	12,99	26,72	11,01	44,77	0,00
Navarra	640.647	0,38	4,19	3,97	5,18	17,84	13,87	12,24	11,79	0,00	30,54	0,00
País Vasco	2.189.534	0,00	0,86	1,23	2,94	5,44	9,22	16,26	17,65	6,40	40,00	0,00
Rioja, La	315.794	0,86	5,30	2,82	3,89	10,50	13,10	8,21	7,55	0,00	47,78	0,00
Ceuta	84.519	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00
Melilla	86.026	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00

Fuente: INE. Cifras oficiales de población, resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2016 (46.557.0087 habitantes).

Cuadro A-3. Distribución de entidades locales por CCAA

CCAA	N.º de Municipios	EATIM		Entidades Asociativas		Tipos de Entidades Asociativas			
		N.º	%	N.º	%	Mancomunidades	Comarcas	Áreas Metropolitanas	Otras
Total España	8.124	3708	(100)	1103	(100)	980	82	3	38
Andalucía	778	42	1,13	84	7,62	83			1
Aragón	731	43	1,16	71	6,44	38	32		1
Asturias	78	39	1,05	19	1,72	17			2
Baleares	67	1	0,03	7	0,63	7			
Canarias	88	0	0,00	18	1,63	14			4
Cantabria	102	522	14,08	22	1,99	22			
CyL	2.248	2224	59,98	264	23,93	244	1		19
CLM	919	42	1,13	128	11,60	126			2
Cataluña	947	65	1,75	122	11,06	79	42	1	
Comunidad Valenciana	542	7	0,19	63	5,71	61		2	
Extremadura	388	21	0,57	63	5,71	59			4
Galicia	313	9	0,24	38	3,45	38			
Madrid	179	2	0,05	54	4,90	54			
Murcia	45	0	0,00	8	0,73	8			
Navarra	272	346	9,33	66	5,98	63			3
País Vasco	251	341	9,20	47	4,26	38	7		2
Rioja, La	174	4	0,11	29	2,63	29			
Ceuta	1								
Melilla	1								

Fuente: Registro de Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y AAPP (1-07-2017).



Desarrollo rural en España: una política de estado inaplazable

Jesús G. Regidor

Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid
jesus.regidor@uam.es

Fecha de recepción: 05/09/17

Fecha de aceptación: 29/09/17

Sumario

1. Breve historia de un intento fallido. 1.1. Situación inicial. 1.2. Nueva apuesta política. 1.3. Reforma errónea de la política rural de la UE. 1.4. Oportunidad perdida. **2.** Inoperancia actual de la política rural de la UE. 2.1. Programas de desarrollo rural en España: utilidad. 2.2. Falta de impacto. **3.** Una política rural de Estado inaplazable. 3.1. Vuelta al atraso rural. 3.2. Liquidación de los municipios rurales. 3.3. A la espera de un Gobierno progresista. **4.** Perspectivas de futuro.

RESUMEN

La atención que a finales del siglo pasado y principios del actual recibía el medio rural de los fondos europeos no ha tenido la eficacia que cabía esperar, en gran medida por la falta de una política propia de desarrollo rural con criterios territoriales de asignación eficiente de inversiones.

Con este punto de partida, se describe, como una oportunidad perdida, el proceso que llevó a la aprobación en 2007 de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, así como los errores, resistencias y debilidades que impidieron su correcta aplicación.

Durante este proceso la política rural de la UE se ha ido convirtiendo en un apéndice secundario de la PAC, con una aportación muy minoritaria para medidas multisectoriales y territoriales, de modo que su impacto sobre el desarrollo rural de los países que no cuentan con políticas propias, es muy débil.

Hoy la política rural de la PAC no compensa la pérdida de cohesión social y territorial que ocasionan la mayoría de sus medidas, y el medio rural se ha visto amenazado de nuevo tanto por el bloqueo de la capacidad de gasto de los municipios, consecuencia de la legislación sobre estabilidad presupuestaria, como por la «reforma local», lo que hace más inaplazable una



política rural de Estado, que exige contar con unidades territoriales eficientes (comarcas), así como con la colaboración de todas las administraciones.

Al artículo recoge con profusión textos del autor, que ha hecho un detallado seguimiento del tema durante el periodo analizado.

Palabras clave:

Desarrollo rural, desarrollo rural sostenible, Ley 45/2007, método LEADER, PAC.

ABSTRACT

European funds targeting the countryside in the late twentieth and early twenty-first centuries proved to be less effective than expected, largely for want of a specific rural development policy to ensure efficient investment allocation based on territorial criteria.

Against that backdrop, the process that led to the 2007 enactment of the Act for Sustainable Development of the Countryside, along with the errors, resistance and weaknesses that prevented its satisfactory application are described as a lost opportunity.

Throughout that process the EU's rural policy has gradually become a secondary appendix to the CAP, characterised by scantily funded multi-sectoral and territorial measures with a concomitantly weak impact on the rural development of countries lacking policies of their own.

Today's CAP fails to offset the loss of social and territorial cohesion generated by most measures, to the detriment of a countryside jeopardised by the dual effects of cutbacks in municipal spending mandated by budgetary stability legislation and 'local reform'. Consequently, the need for state-wide rural policy, which must include the creation of efficient territorial units (counties), and for cooperation among all levels of government is more pressing now than ever.

The article contains a profuse discussion of texts published by the author, who has studied the subject in depth over the period analysed.

Key words

Rural Development, Sustainable Rural Development, Act 45/2007, LEADER method, CAP.

1 BREVE HISTORIA DE UN INTENTO FALLIDO

Antes de que finalizara el siglo XX, el medio rural había recuperado una significativa atención pública en nuestro país. En particular, las políticas rurales provenientes de la UE, tanto de la Política de Cohesión (atención a las zonas rurales de las Regiones Menos Desarrolladas, a las zonas rurales de las Regiones Avanzadas, Iniciativa Comunitaria LEADER), como en menor medida de la PAC (Medidas de Acompañamiento de la Reforma de 1992), significaron un relanzamiento de medidas, recursos y métodos de aplicación.

1.1. Situación inicial

Así se resumía en marzo de 2000 la situación:

«Claramente, al medio rural está llegando una cantidad de dinero muy apreciable, pero sus efectos sobre el desarrollo económico no se ven suficientemente reflejados (muchas de nuestras zonas rurales siguen teniendo una renta per cápita del 50-60% de la media de la UE). Cabe preguntarse qué está ocurriendo.

La posible respuesta es múltiple: o bien una buena parte de los fondos no tiene por destinatario final al medio rural (esto parece ser especialmente cierto en las ayudas del FEOGA-Garantía [subsidijs agrarios]), o bien los programas de desarrollo rural (financiados por los Fondos Estructurales) no están teniendo los resultados esperados. ¿Está fallando el contenido de los programas, la eficiencia de su gestión o su grado de adecuación a nuestra realidad rural? En todo caso, la respuesta tiene que ver con un hecho cierto: carecemos de política rural propia⁽¹⁾».

Asimismo, en junio del 2000, en un ensayo sobre «el Futuro del Medio Rural en España» se recogía:

«En nuestro país la importancia de estas medidas se manifiesta en que los distintos programas van dirigidos a la casi totalidad del territorio rural, promoviendo un volumen de gasto que superó los 2,2 billones de pesetas en el periodo 1994-99. La aportación financiera comunitaria (el 41%) y privada (el 40%) convierten a las administraciones públicas nacionales (con el 19%) básicamente en intermediarios financieros y gestores de proyectos.

Al mismo tiempo la dispersión de fondos es tan elevada, dada la enorme extensión de nuestro territorio rural, que el «efecto inversor» de las medidas pudiera tener en muchas zonas más el carácter de un «efecto diversión» sobre su atraso económico relativo. La pregunta, por tanto, es saber qué quedará en las zonas rurales cuando cese este flujo de fondos comunitarios. De otro modo, ¿con qué nivel de eficacia y eficiencia se están utilizando? (...).

(1) REGIDOR, JESÚS G. (2000): «¿Qué está ocurriendo en el medio rural?». Revista *Tierra* 21, n.º 3, marzo de 2000, pág. 7.



La continuidad de las medidas de política rural para el próximo periodo de 2000-06, que cuenta con un aumento importante de la financiación comunitaria inicial (se alcanzará una dotación de casi 1,5 billones de pesetas) obliga a plantearse, por un lado, si estas medidas van a terminar configurando una verdadera política rural comunitaria (una Política Agraria y Rural Común), y, por otro lado, que en todo caso habría que dotarse de una política rural de ámbito nacional y regional, que asegure el mejor uso posible de este considerable flujo de fondos⁽²⁾.

1.2. Nueva apuesta política

En 2002, como ponencia para una Convención Rural del PSOE en Oviedo, se proponía:

«En este escenario, y singularmente en nuestro caso, resulta insostenible la ausencia de «una acción política» propia, que complemente la aplicación de los programas provenientes de la Comisión Europea, utilizando las competencias de los Estados miembros y de nuestras comunidades autónomas, con programas adicionales plenamente adaptados a nuestras condiciones económicas y sociales particulares. Nuestra administración central, autonómica y local no pueden limitarse ya por más tiempo a la mera gestión de los programas europeos, pues son políticamente responsables de la insuficiencia de los resultados obtenidos y de la persistencia en el futuro del atraso relativo del medio rural.

Existe la necesidad de elaborar y llevar a cabo una «política rural de Estado», con la participación de las tres administraciones públicas y en aplicación del principio constitucional de «solidaridad interterritorial». La distribución competencial entre administraciones no debe impedir la iniciativa de establecer una verdadera política rural para todo el Estado, que, integrando los programas comunitarios de desarrollo rural en curso, fije unas acciones públicas prioritarias e incentive unas determinadas actuaciones privadas. Esta iniciativa debe partir del gobierno central y concertarse con las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

El contenido básico de esta política rural propia se debería plasmar en un «plan estratégico para el medio rural», de carácter plurianual y revisable a medio plazo, en el que se determinen los objetivos prioritarios de un desarrollo económico sostenible de nuestro medio rural. El logro simultáneo de objetivos económicos (mantener una actividad económica suficiente y diversificada), sociales (permitir la permanencia de una población rural con buen nivel de bienestar) y ecológicos (asegurar la regeneración de los recursos naturales y conservar el patrimonio natural y cultural), debería orientar todas las actuaciones de desarrollo rural. Este plan enmarcaría tanto las actuaciones comunitarias como nacionales (estatales y autonómicas)⁽³⁾.

(2) REGIDOR, JESÚS G. (2000): «*Perspectivas de futuro: agricultura y desarrollo económico*», en *El Futuro del Medio Rural en España*. Madrid: Consejo Económico y Social. Pp. 179-180.

(3) REGIDOR, JESÚS G. (2002) *El futuro del medio rural: una política de Estado necesaria*. Ponencia marco para la Convención Rural del PSOE, Oviedo, pp. 9-10.

La asunción del núcleo de esta propuesta por el programa electoral del PSOE de 2004 abrió la oportunidad de dotarse de «una Política rural de Estado con la participación y la cooperación entre el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas y la Administración Local». Para ello se preveían, entre otras, estas medidas:

(Una) «Ley de Desarrollo Rural, como base para una política rural de Estado», un «Plan Estratégico para el Medio Rural, de carácter plurianual, que determinará los objetivos prioritarios para un desarrollo económico sostenible» y un «Fondo Económico para el Desarrollo Rural que centralice fondos dispersos en una gestión coordinada⁽⁴⁾».

Aunque, como es sabido, en general los programas electorales de los partidos suelen incumplirse en buena medida, en este caso y tras un proceso laborioso de preparación y aprobación que duró casi toda una legislatura, esta propuesta política se plasmó en la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural*. Los principales motivos de este retraso fueron, inicialmente, la dificultad de situar este proyecto de ley en un lugar prioritario de la agenda política y legislativa del nuevo gobierno, y, posteriormente, las dudas y las resistencias políticas y administrativas que suscitaba la concreción de su contenido.

1.3. Reforma errónea de la política rural de la UE

En aquel tiempo, la propia política rural de la UE estaba sometida a una revisión profunda, que la llevó, tras la nueva reforma de 2003, a convertirse en un apéndice minoritario de la PAC. Así, se denunciaba en la prensa:

«Efectivamente, ni la PAC asegura ya el desarrollo económico del medio rural en su conjunto, tanto en España como en la Unión Europea, ni éste depende ya básicamente de la agricultura. Por el contrario, el desarrollo rural es multisectorial y se basa en la diversificación de actividades y en la puesta en valor de los recursos existentes en el propio medio rural. Y para lograr este desarrollo hacen falta medidas políticas de mejora de infraestructuras y equipamientos, de fomento de inversiones públicas y privadas, de estímulo de actividades con mayores niveles tecnológicos y más elevada productividad y, sobre todo, hace falta asegurar la presencia de un capital humano suficiente y de calidad en las zonas rurales. (...)

En definitiva, en la Europa actual el desarrollo rural debería ser ya una nueva prioridad política, y no tanto la agricultura. Sin embargo, hasta el presente en la UE no ha existido una política rural común. Un conjunto de medidas, mayoritariamente provenientes de la Política de Cohesión y en mucha menor medida de la PAC, han atendido escasamente al desarrollo económico de las zonas rurales.

(4) PSOE (2004): «El futuro de la España agraria y rural: una política de estado necesaria», Programa elecciones generales, pp. 146-149.



Algunos países han suplido esta carencia con políticas nacionales, mientras otros, como España, se han limitado a aplicar las medidas comunitarias existentes. Del mismo modo, es un espejismo considerar que las abultadas carencias de las extensas zonas rurales de los nuevos Estados miembros se van a superar cuando tengan acceso pleno a las ayudas de la PAC.

Mientras tanto, en España seguimos a la espera de que el nuevo gobierno traslade a su agenda política la promesa electoral de llevar a cabo una «política rural de Estado». Se trata sin duda de una oportunidad histórica que no debería perderse por muy diversas razones. Porque hay que adelantarse a la paulatina desaparición de la PAC actual y a sus consecuencias, porque no es aceptable dedicarse a mantener el «statu quo» del pasado como principal estrategia política agraria y rural de futuro, tal como hizo el anterior gobierno (no se trata tanto de cuánto recibe España, como para quiénes y para qué), y, sobre todo, porque es absolutamente necesario promover una verdadera política de desarrollo económico del medio rural hasta hoy inexistente⁽⁵⁾.

1.4. Oportunidad perdida

Pues bien, la aplicación de esta Ley a partir de enero de 2008 se encontró con graves dificultades, que, en apretada síntesis, podemos resumir en tres grandes errores y carencias. A nivel político-administrativo, el primer gran error consistió en responsabilizar a un ministerio como el de Agricultura, sectorial por excelencia, para llevar a cabo un programa de acción básicamente multisectorial y territorial. Los intentos de hacer depender la política de desarrollo rural de un ministerio transversal (Presidencia, Economía, Administraciones Públicas...), o de crear una Agencia Estatal para el Medio Rural, no prosperaron, con lo que, salvo excepciones de alguna comunidad autónoma como Extremadura (con una débil y específica Consejería de Desarrollo Rural), su aplicabilidad quedó en manos de las consejerías de agricultura.

De este modo, la concreción y puesta en marcha de los instrumentos de aplicación de la Ley (la Comisión Interministerial para el Medio Rural, el Consejo para el Medio Rural y la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural) se demoraron, y adaptaron su configuración a la dependencia de un nuevo ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino surgido en la recién iniciada legislatura y, en concreto, de una mera Dirección General de Desarrollo Rural Sostenible⁽⁶⁾. Y lo que es más grave, el primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible, cuya aprobación estaba prevista por la ley en un plazo máximo de tres meses desde la constitución del Consejo para el Medio Rural, no se adoptó hasta junio

(5) REGIDOR, JESÚS G. (2005): «¿Agricultura o desarrollo rural? Diario El País, 29-4-2005.

(6) Real Decreto 865/2008, de 23 de mayo.

de 2010, y para el periodo 2010-2014. Ciertamente, por su contenido este decreto puede muy bien pasar a la historia de los sinsentidos normativos⁽⁷⁾.

Otro gran error, que quiso vincularse a la aparición a finales de 2008 de la crisis financiera de la llamada Gran Recesión, fue la ausencia de la dotación presupuestaria prevista en la Memoria Económica de la Ley, tanto por parte de la Administración General del Estado como, sobre todo, por las Comunidades Autónomas. En realidad, se trataba de una cantidad perfectamente asumible para un primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2009-2013 (apenas 600 millones de € anuales para cada una de las administraciones)⁽⁸⁾, que hubiera permitido poner en marcha la construcción de una nueva forma de atención política al medio rural.

Por el contrario, ante la incapacidad del ministerio responsable y la resistencia o pasividad de unas comunidades autónomas con déficits financieros, se optó por crear «convenios piloto» para actuaciones con fondos exclusivamente estatales en una comarca elegida discrecionalmente por comunidad autónoma, que malgastaron los escasos recursos presupuestarios con que se dotó inicialmente esta Ley (apenas 300 millones de € en 2008). Todo ello cuando dos sucesivos Planes E en 2009 y 2010, dotados con sendos 8.000 y 5.000 millones, propugnaban el aumento urgente de la «inversión local» y el fomento del «empleo y la sostenibilidad local». Claramente, se ignoró la existencia del nuevo instrumento de desarrollo local rural constituido por la Ley 45/2007.

Por último, cabe citar como una gran carencia, la falta de colectivos políticos, sindicales o sociales que reivindicaran la correcta aplicación de esta nueva política rural. De algunos partidos políticos poco cabía esperar: unos, como el PP, ya habían intentado boicotear la tramitación del proyecto de ley en los últimos meses de la legislatura, otros, como el PNV y CIU, mostraban sus habituales reticencias competenciales. Cuando, en realidad, se trataba de una Ley marco, cuyo conciso contenido (apenas 40 artículos) era reflejo de un necesario pacto de Estado en favor del medio rural, y cuya aplicación sobre el territorio correspondía casi exclusivamente a las comunidades autónomas.

Otra gran ausencia de apoyo provino de los sindicatos agrarios, que recibieron con desconfianza un texto en el que los agricultores no eran, como tales, los principales beneficiarios, temiendo quizás que se pusiera en cuestión la asignación de sus cuantiosos subsidios europeos. Pero los grandes ausentes fueron los representantes políticos de la Administración Local: los alcaldes y

(7) Real Decreto 752/2010, de 4 de junio. Un texto de apenas cuatro páginas, acompañado de un anexo innecesario y equivocadamente reglamentista de 383 páginas.

(8) REGIDOR, J. G. y NAVARRO, C. (2008): «Nueva Política de Desarrollo Rural», en Jesús G. Regidor (Coord.) *Desarrollo Rural Sostenible: un nuevo desafío*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y Mundi-Prensa.



concejales rurales no comprendieron que esta nueva política rural era intrínsecamente territorial y municipalista, por lo que ellos iban a ser sus principales destinatarios. Por lo demás, el apoyo de los Grupos de Acción Local y de sus redes estatales y regionales fue débil, pese a la semejanza de algunos instrumentos de la Ley con el método LEADER, seguramente influidos por su dependencia política de los diversos gobiernos autónomos para sobrevivir.

En consecuencia, se perdió una gran oportunidad y la nueva Ley se encaminó a formar parte del amplio archivo de los textos legislativos inaplicados. Pero fue la llegada de nuevo del PP al gobierno, tras las adelantadas elecciones generales de 2011, lo que situó esta nueva política rural en el más absoluto ostracismo, donde continua hasta hoy. Y, sin embargo, sigue siendo más necesario llevar a cabo una política rural de Estado propia, que cuando se aprobó su contenido hace ya casi diez años, pues la situación del medio rural ha continuado su proceso de degradación y, en amplias zonas, de abandono y despoblamiento.

2 INOPERANCIA ACTUAL DE LA POLÍTICA RURAL DE LA UE

Desde que a partir de 2003 la política rural de la UE se convirtió en un apéndice secundario de la PAC, su evolución posterior con las sucesivas reformas ha consolidado sus graves insuficiencias. En realidad, su denominación no se corresponde con su contenido: no es una política completa de Desarrollo Rural, es básicamente «agroalimentaria» y «agroambiental», con una aportación muy minoritaria de algunas medidas multisectoriales y territoriales en parte aplicadas con el método LEADER. De este modo, su impacto sobre el desarrollo rural de los países que no cuentan con políticas propias, es muy débil.

2.1. Programas de desarrollo rural en España: utilidad

Para comprender la situación actual hay que remontarse, aunque sea brevemente, al periodo anterior de 2007-2013, cuando aparentemente confluyó en nuestro país la mayor cantidad de fondos públicos para desarrollo rural de su historia reciente. No obstante, en la práctica destacaron los fondos provenientes de la política rural de la PAC, pues los fondos para la aplicación de la ley 45/2007 apenas llegaron a materializarse y, a su vez, los abundantes fondos de los Planes E se volatilizaron en pequeños proyectos de mejoras locales rurales generadores de un empleo inmediato y perecedero.

Tal como se expuso en una ponencia para el Primer Congreso de Pequeños Municipios de 2010, en Toledo, los programas de desarrollo rural entonces en

vigor eran merecedores de una seria crítica sobre su importancia y su utilidad real. Así, se consideraba que:

«El impacto estimado de todos estos programas sobre los municipios rurales apenas superará un gasto público de 7.500 millones de euros acumulado en los ocho años del periodo 2007-2014. Se trata de una cantidad relevante, que pierde peso si se compara con los 8.000 millones en subvenciones e inversiones públicas procedentes de la PAC que cada año recibe la agricultura española. (...)

CUADRO 1. Gasto Público 2007-2014 por zonas rurales (simulación: en mill. de euros)

Zonas Rurales	Política Rural UE: 2007-2013	Ley 45/2007: 2010-2014	Planes E: 2009-2010	TOTAL por zona rural
A revitalizar (100 zonas)	1.293,7 (1.617,1)	1.290,0 (1.612,5)	1.199,1 (1.498,9)	37,8 (47,3)
Intermedias (75 zonas)	970,3 (727,7)	967,5 (725,6)	899,4 (674,6)	37,8 (28,4)
Periurbanas (25 zonas)	323,4 (242,6)	322,5 (241,9)	299,8 (224,8)	37,8 (28,4)
TOTAL (200 zonas)	2.587,4	2.580,0	2.398,3	7.565,7

Un breve ejercicio de simulación (ver cuadro) nos permite ilustrar la forma en que podría estar empleándose este gasto público en políticas rurales, contando con un número de zonas bien delimitadas y calificadas, como contempla la Ley 45/2007. Una correcta integración de los tres programas, según los nuevos instrumentos y la metodología de esta Ley, estaría permitiendo un volumen de inversión público-privada más relevante, en lugar de continuar con el tradicional «espolvoreo» de dinero sobre el territorio. Puesto que no somos un país subdesarrollado, la cuestión no es la falta de fondos sino el empleo más eficiente de los mismos.

De este modo, cada zona rural podría estar aplicando un Plan de Zona por un gasto medio de cerca de 40 millones de euros, sin contar la importante inversión privada que sería inducida. Una estimación simple del criterio de prioridad a favor de las zonas «a revitalizar», establecidas en la Ley 45/2007, mediante el incremento de un porcentaje del gasto (del 25%) ofrecería planes plurianuales de inversión pública de cerca de 50 millones de euros para este tipo de zonas y de cerca de 30 millones para las demás. Se trataría de verda-

deros «macro programas LEADER» con capacidad de incidir realmente sobre el presente y futuro de nuestro medio rural⁽⁹⁾».

Estas cifras de gasto público posible, que en buena medida quedaron en papel mojado, constituyen el mejor exponente de la oportunidad perdida en actuaciones para la reducción del atraso relativo de nuestro medio rural. Aunque, más allá de las necesarias inversiones públicas y los proyectos privados no realizados, lo que se frustró fue la puesta en marcha de una nueva política rural de Estado, que en sus primeras etapas no estribaba tanto en el volumen del gasto público comprometido, como en la correcta configuración y utilización de los nuevos instrumentos políticos creados. Lo determinante era la integración de las medidas y actuaciones municipales acogidas a los diferentes programas en verdaderos Planes de Zona.

2.2. Falta de impacto

Una vez abandonada la aplicación de la Ley 45/2007 y olvidados los Planes E, nuestra política rural actual se limita a la traslación de las medidas de la UE. En el periodo de programación de 2014-2020 esta política rural comunitaria centra su atención en seis prioridades (objetivos), de las que cinco continúan siendo propiamente agroalimentarias y agroambientales, correspondiendo solo la última al «desarrollo económico de las zonas rurales» con carácter multisectorial (ver figura). Este planteamiento limita de partida el contenido y el alcance de unas medidas de «desarrollo multi-sectorial y territorial», que se caracterizan por su débil impacto real en las zonas rurales.

FIGURA 1. Programación de la política rural UE 2014-2020: prioridades (objetivos)



(9) REGIDOR, JESÚS G (2010): «Presente y futuro de los municipios rurales: utilidad de las políticas públicas», ponencia marco para el I Congreso de Pequeños Municipios, 10 y 11 de septiembre. Toledo: Federación de Municipios y Provincias (FEMP), pp. 7-8.



En nuestro caso, se trata de medidas que se cofinancian por un solo fondo (el FEADER), dado que la aportación de otros fondos estructurales (FEDER, FSE y EMFF) es prácticamente inexistente. Todo ello se concreta en un programa marco nacional y en 17 programas regionales (PDRs), cuyas dotaciones presupuestarias sirven de referencia de su importancia y de la participación relativa de las administraciones públicas en los mismos. Resumidamente, existe una enorme desproporción entre la abultada burocracia que ampara estos programas y su nivel de impacto específico en las zonas rurales.

En realidad, los fondos asignados por España a política rural se han reducido drásticamente en el actual periodo, debido a la caída de la aportación de nuestras administraciones públicas. En concreto, de los cerca de 16.000 millones de euros de gasto público en el periodo 2007-2013 (con una aportación del 45% por el FEADER y del 55% por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas), se ha pasado apenas a 12.400 millones. Y todo ello cuando la aportación del FEADER ha aumentado de 7.200 a 8.300 millones respecto al periodo anterior.

Estas cifras de gasto público y unos simples indicadores (ver cuadro 2) permiten poner claramente en evidencia la importancia real de esta política rural de la UE. Más en detalle, los 2.587 millones que se asignaron en el periodo anterior a «desarrollo rural multisectorial y territorial» (apenas el 16% del gasto público total), se han visto reducidos a 1.857 millones (un exiguo 15%), que se atribuirán a este mismo tipo de objetivo, con una aportación del 67% por el FEADER, y del 33% por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (apenas 600 millones cofinanciados en principio a partes iguales entre ellas).

De este modo, por lo que se refiere a los objetivos, el gasto se concentra en el pago de subvenciones a los agricultores para promover el «mantenimiento de ecosistemas agrarios» (el 46%%), seguido por el dirigido a favorecer inversiones para elevar la «competitividad de la agricultura» (21%) y el dirigido a mejorar el funcionamiento de la «cadena alimentaria» y la «cobertura de riesgos agrarios» (el 10%), así como el de subvencionar actuaciones para favorecer una «economía baja en carbono» y hacer frente al «cambio climático» (el 8%). En resumen, los objetivos agroalimentarios representan el 31% del gasto y los agroambientales el 54%.



CUADRO 2. Importancia real de la política de desarrollo rural UE (2014-2020): medidas «multisectoriales y territoriales» (indicadores)

Programas por tipos de Objetivos	Tipos de beneficiarios	Financiación pública (mill. €)			Indicadores (% , mill.€)
		FEADER	AGE+CCAA	Total	
Agroalimentarios: competitividad de la agricultura	Agricultores	1.742,4	857,1	2.599,5	21% (1)
Agroalimentarios: cadena alimentaria y riesgos agrarios	Agricultores y agroindustrias	829,7	408,1	1.237,8	10% (1)
Agroambientales: mantenimiento de ecosistemas agrarios	Agricultores	3.816,7	1.877,5	5.694,2	46% (1)
Agroambientales: economía baja en carbono y cambio climático	Agricultores y agroindustrias	663,8	326,5	990,3	8% (1)
Desarrollo económico de las zonas rurales	Promotores rurales públicos, privados y GAL	1.244,6	612,2	1.856,8	15% (1)
					8,4% (2)
					7,3% (3)
TOTAL		8.297,3	4.081,6	12.378,9	

(1) Porcentaje planeado que representa cada objetivo del total de la financiación pública.

(2) Porcentaje de financiación con aplicación del método LEADER.

(3) Gasto público total estimado por zona rural en este objetivo durante el periodo (mill. €).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea y el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2017.

De este exiguo gasto en el objetivo de «desarrollo económico de las zonas rurales», únicamente un 8,4% de la financiación pública total se aplica de forma territorial (por zonas: comarcas) mediante la utilización del método LEADER, lo que representa una financiación pública media de 4 millones de euros por zona LEADER en todo el periodo. A este gasto habrá que añadir la parte de financiación inducida por promotores privados de pequeños proyectos, ya que la correspondiente a promotores públicos (en su mayoría ayuntamientos) y por los propios Grupos de Acción Local (GAL) para pequeños proyectos locales o comarcales es subvencionada al 100%. A su vez, el impacto del gasto público total en este objetivo se estimaría en unos 7,3 millones por zona rural (escasamente 1 millón por zona y año), lo que contrasta vivamente con lo que cabría esperar si, además, se aplicara nuestra propia política rural (la Ley 45/2007), tal como se puso en evidencia anteriormente.

Así pues, el resultado general de esta política rural de la PAC es que es incapaz de compensar la pérdida de cohesión social y territorial ocasionada por la mayoría de sus medidas. Algo que ya pusieron de relieve los propios informes de la Comisión Europea hace casi 20 años, al afirmar que «el impacto de la PAC es negativo en las regiones menos prósperas, que representan alrededor de un 20% de la población de la Unión⁽¹⁰⁾». En definitiva, son estas graves insuficiencias de la política rural europea las que justifican la aplicación de nuestra política rural de Estado.

3 UNA POLÍTICA RURAL DE ESTADO INAPLAZABLE

En este marco de una política rural europea inoperante, la aplicación de nuestra política rural de Estado debe considerarse una acción inaplazable. Sin embargo, mientras tanto, la situación ha empeorado. Por una parte, ha vuelto a crecer el atraso rural tras décadas de indudables mejoras. La *Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, bloqueó la capacidad de gasto de los municipios, y la puesta en marcha de la Reforma de la Administración Local de 2013, amenaza con la liquidación competencial y patrimonial paulatina de los municipios rurales. Por otra, en medio de una crisis política general, se sigue a la espera de un gobierno progresista que defina y adopte un nuevo tipo de atención política para el medio rural.

3.1. Vuelta al atraso rural

A comienzos de 2014 se describía de este modo la realidad política del medio rural:

«La situación del medio rural, ese 80% del territorio donde habita apenas un tercio de la población, se está deteriorando gravemente. Tras las indudables mejoras en las últimas décadas de sus niveles de renta, infraestructuras y servicios, en muchos pueblos ha reaparecido el espectro de una economía de subsistencia, de la ausencia de prestaciones sociales básicas y, en general, de una desatención creciente por parte de las Administraciones Públicas. (...) La reciente *Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, va a suponer un regreso al pasado, un aumento del atraso rural característico del desarrollo económico de nuestro país. (...)

Esta reforma de la Administración Local introduce cambios sustanciales para los municipios rurales en sus competencias, funciones y relaciones con su población. Bajo la justificación de un control del déficit de las corporaciones locales, en reali-

(10) UE (2001): «Segundo informe sobre la Cohesión Económica y Social», pág. 84. (en línea) http://publications.europa.eu/resource/cellar/c1d89ac2-7790-4e77-8ffb-57b440239443.0005.01/DOC_1.



dad irrelevante en los municipios menores o iguales a 5.000 habitantes (un superávit del 0,79%) o reducido entre los mayores de 5.000 y 20.000 habitantes (un déficit del 0,53%), (según el último informe de las *Haciendas Locales en Cifras*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), se realiza una expropiación competencial de importantes servicios públicos municipales en favor de administraciones de rango superior. (...)

Este vaciamiento de competencias de los municipios rurales deberá ser compensado por entidades fuertemente deficitarias, como las Diputaciones de régimen común (con un déficit del 6,72%), o por Comunidades Autónomas altamente endeudadas (su deuda supera en media el 19% del PIB, según el último informe del Banco de España). De este modo, es evidente que los servicios públicos expropiados a los municipios no mejorarán su prestación, en muchos de ellos ni siquiera está asegurada su continuidad. De las «competencias impropias» se pasará a los «servicios públicos desatendidos». El ejemplo de lo que ha ocurrido con la aplicación de la *Ley de Dependencia de 2006* sirve muy bien para ilustrar lo que cabe esperar: el abandono, la supresión o la privatización de servicios públicos esenciales⁽¹¹⁾.

3.2. Liquidación de los municipios rurales

A finales de 2014 se reiteraba este análisis de situación:

«En medio de la cacofonía de una corrupción política rampante está pasando desapercibida la aplicación de la Reforma Local de 2013, que para los municipios rurales va a significar su liquidación por tiempos. Primero los someten a un control presupuestario exacerbado pese a su inexistente o escaso déficit, después les retiran las competencias en los servicios públicos básicos y anulan su capacidad de iniciativa económica, y por último atribuyen a las Diputaciones provinciales el control de estas competencias que se convertirán en objeto de negocio privado. (...)

Por su impacto político, esta reforma implica la liquidación de la autonomía local. Con la justificación de un control del déficit de los municipios rurales (a efectos de esta reforma los menores de 20.000 habitantes), se despoja a los ayuntamientos de su principal función política: ser la primera instancia de atención a los ciudadanos. En un país donde unos 6.700 municipios pueden considerarse rurales (de ellos un 60% de pequeño tamaño: menores de 5.000 habitantes), los alcaldes y demás electos locales verán reducida su iniciativa política a gestionar algunas competencias menores (los parques, las bibliotecas y los cementerios). (...)

Finalmente, por su impacto en el desarrollo territorial, esta reforma ocasiona un grave retroceso en nuestro desarrollo rural. El principal motivo es que se configura un nuevo modelo de gestión del territorio, en el que las entidades

(11) ERREJÓN J.A y REGIDOR, J. G. (2005): «*Vuelve el atraso rural, ¿quién teme a los municipios rurales?*». Diario Público.es, 2-3-2005. (en línea). <http://blogs.publico.es/dominipublico/9303/vuelve-el-atraso-quien-teme-a-los-municipios-rurales/>



locales del medio rural perderán su relevancia. De un modelo capilar constituido por miles de núcleos de decisión (los Ayuntamientos y las Entidades Menores), se vuelve a un modelo basado en una sola unidad centralizada de gestión por provincia (la Diputación o entidad equivalente). Las unidades territoriales comarcales de prestación de servicios (Mancomunidades de Municipios) quedan debilitadas o relegadas. Todo ello supone el reforzamiento de una articulación político-administrativa del territorio contraria al desarrollo rural⁽¹²⁾.

3.3. A la espera de un gobierno progresista

Y ya a inicios de 2016 se insistía en que el medio rural se estaba jugando su futuro:

«Ante la posibilidad de formar un nuevo gobierno de cambio, es necesario poner de relieve la situación del medio rural, para que recupere el puesto que le corresponde en la agenda política de este país. No se trata solo de denunciar las carencias económicas y sociales soportadas por amplios colectivos de su población, sino también de señalar los bloqueos políticos que impiden que llegue un cambio real a este inmenso territorio. (...)

La atención prestada a este medio por las administraciones públicas siempre ha sido deficiente y escasa. Ante la gran dispersión de la población y su relativo peso político y electoral, se ha aplicado un modelo de atención jerarquizado y tutelado desde los Gobiernos autonómicos y las Diputaciones provinciales, en el que una débil Administración Local ha sido instrumentalizada mediante actuaciones y medidas caciquiles, clientelares y a menudo corruptas.

El único modo de romper con este comportamiento tutelado y clientelar de atención pública al medio rural, es promover un nuevo modelo de atención política basado en el ejercicio de una democracia local más participativa. La Reforma Local de 2013, realizada en solitario por el gobierno del PP, no solo expropia las competencias y el patrimonio público de los municipios, sino que constituye un impedimento para la aplicación de verdaderas políticas de desarrollo rural de base territorial. (...)

Por todo ello, es singularmente esperanzador que los partidos del cambio progresista coincidan en la denuncia de la «*Reforma Local del PP, que ha supuesto un ataque frontal a la autonomía local*», y en su propósito de «*derogar la Ley 27/2013, de Sostenibilidad y Racionalización de la Administración Local*». Otro tanto ocurre con la pretensión de cuestionar el papel de las Diputaciones provinciales, y con el propósito de «*impulsar la inter-municipalidad a través de mancomunidades y con-*

(12) ERREJÓN J.A, RAMOS, F. y REGIDOR, J. G (2014): «*Supresión de servicios y expolio económico en los municipios rurales*». Diario Público.es, 28-11-2014 (en línea).

<http://blogs.publico.es/otrasmiradas/3220/liquidacion-de-los-municipios-rurales-supresion-de-servicios-y-expolio-economico/>



sorcios», todo ello ligado a la «*aplicación de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural*⁽¹³⁾».

4 PERSPECTIVAS DE FUTURO

En el momento de acabar de componer estas páginas, a primeros de octubre de 2017, están a punto de cumplirse diez años desde la aprobación de la *Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural* de 2007. Y resulta imposible sustraerse a la pregunta de por qué nos está resultando tan difícil llevarla a la práctica con acierto. Ello tiene que ver con causas que son principalmente políticas.

El medio rural, desde una perspectiva política y electoral, se muestra como un inmenso territorio donde asentar las bases de influencia de los partidos y ganar con relativa facilidad los votos necesarios para alcanzar mayorías. Brevemente, como se ha recordado, «se presume que el medio rural es políticamente conservador, lo cual ya no es tan cierto, aunque a menudo sus votos se utilizan como un freno para la adopción de políticas progresistas, con la estimable ayuda de la Ley electoral vigente⁽¹⁴⁾».

En consecuencia, ante la adopción de propuestas innovadoras de política rural que ponen en entredicho el «statu quo», surgen de fondo dos tipos de posturas políticas: las que desean mantenerlo e incluso reforzarlo, y las que propugnan redefinir el marco político-administrativo de atención pública al medio rural. Pues bien, existen dos iniciativas políticas recientes, posiblemente impulsadas por un rebrote mediático del tema de la «despoblación rural», que permiten ilustrar claramente estas posturas encontradas.

La primera, fue la creación de una *Comisión Especial del Senado sobre la evolución demográfica en España* en enero de 2016, continuadora de los trabajos realizados desde 2015 por la *Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la población rural en España*, y cuyo complemento final ha sido la creación de un *Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico* en enero de 2017. De todo ello cabe destacar el *Informe de la Ponencia* citada, configurado por un listado de 47 medidas (solo 15 adoptadas por consenso) tan generalistas como de dudosa aplicabilidad⁽¹⁵⁾. Se trata de un caso típico de actuación inoperante, con la cual todo seguirá igual.

(13) REGIDOR, J. G. (2017): «*El medio rural necesita un gobierno progresista*». Diario Público.es, 27-2-2017 (en línea). <http://blogs.publico.es/dominiopublico/16013/el-medio-rural-necesita-un-gobierno-progresista/>

(14) *Ibidem*, nota 13.

(15) Véase al respecto la completa recensión presentada por Gómez Coloca F. J. en esta misma publicación.

La segunda, fue la aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados en mayo de 2017, de una *Moción al Gobierno* que «Renueva el compromiso unitario de las fuerzas políticas por la revitalización e impulso de aplicación de la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, considerando que una política para enfrentar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación debe estar enmarcada en el desarrollo y aplicación de una política de estado para el desarrollo rural sostenible⁽¹⁶⁾». Se trata de una iniciativa acertada y necesaria, pero condicionada a la voluntad política de un Gobierno.

Ambas iniciativas definen muy bien la disyuntiva ante la que se encuentra el futuro de nuestro medio rural. O bien se mantiene la situación actual, con la Reforma Local de 2013 y la política rural de la UE como única fuente de actuaciones, o bien, por el contrario, se redefine la atención pública al medio rural. Esta última opción debe enfrentar las causas políticas del atraso, revisando la colaboración de las Administraciones Públicas entre si y su relación con el sector privado y la sociedad rural en su conjunto, lo que a su vez exige contar con unidades territoriales (comarcales) de gestión eficiente de los servicios públicos y de las políticas rurales. En resumen, y cuanto antes, esta opción requiere especialmente derogar la Reforma Local de 2013 y recuperar la aplicación con acierto de la Ley Rural de 2007.

(16) Según recogió el Diario de Sesiones, el resultado de la votación fue de 202 votos a favor y 137 abstenciones (todas pertenecientes al Grupo Popular).

El reto de comer en las áreas rurales⁽¹⁾

Guadalupe Ramos Truchero

Profesora de Departamento de Sociología y Trabajo Social.
Universidad de Valladolid
guadalupe.ramos@uva.es

Fecha de recepción: 06/09/17

Fecha de aceptación: 02/10/17

Sumario

1. Introducción.
2. El enfoque de los desiertos alimentarios.
3. Los desiertos alimentarios: en particular, las áreas rurales.
4. La perspectiva del acceso a la alimentación: un enfoque sociocultural.
5. El panorama en España: iniciativas de abastecimiento en las zonas rurales.
6. Algunas conclusiones.
7. Bibliografía.

RESUMEN

Los problemas de acceso a los alimentos en las zonas rurales como consecuencia del cierre progresivo de tiendas y comercios no están en un primer plano de la agenda pública. El presente trabajo pretende abordarlo, dando algunos apuntes metodológicos y teóricos sobre la cuestión de la alimentación en el ámbito rural ya trabajados fuera de España. Desde una perspectiva comparada, se apuntan las causas y consecuencias de la falta de aprovisionamiento alimentario en las zonas rurales, donde se observan dos enfoques de análisis: el de los desiertos alimentarios y del acceso alimentario. Terminamos con algunas referencias a diversas iniciativas público-privadas que han comenzado de forma dispersa a abordar el problema en España.

Palabras claves:

Acceso alimentario, desiertos alimentarios, comercio rural, salud pública, desigualdades alimentarias.

(1) El presente trabajo forma parte del proyecto «Alimentación y Estructura social. Análisis de las desigualdades alimentarias en España», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de la Modalidad 1 Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad (CS02015-68434-R).



ABSTRACT

Problems of food access in rural areas as a result of the gradual closure of stores is not at the forefront of the public agenda. This paper aims to address it along with some methodological and theoretical notes on other countries' approaches to the issue of food in rural areas. From a comparative perspective, we analyzed the causes and consequences of the lack of food supply in rural areas. We observed two approaches to analysis: food deserts and food access. We end with some references to public-private initiatives that have begun in a dispersed way to address the problem in Spain.

Keywords

Food access, food deserts, rural retail, Public health, food Inequalities.

1 INTRODUCCIÓN

Estamos presos de un cierto romanticismo. Proliferan las obras literarias y los programas de televisión que vuelven sobre el viejo tema de la decadencia del mundo rural en España. Al grave asunto de la despoblación se le suma la denuncia de la presunta dejadez de las administraciones públicas para mantener extensas áreas de territorio donde la prestación de servicios básicos se encarece por su dimensión individualizada. *La España vacía* (Sergio del Molino) o *Las últimas voces de la Laponia española* (Paco Cerdá), son ejemplos del romanticismo citado: creaciones literarias presas de un pasado que nunca existió y de un presente de crisis, donde invariablemente se terminan enfrentando, como ya adivinó el mismo Coetzee, el campo y la ciudad.

La realidad, naturalmente, es mucho más compleja. La prestación de servicios, públicos y privados, en las áreas rurales, seguramente mantiene una linealidad que no puede predicarse de la vida social y económica sobre la que se proyectan. En todo caso, la impresión social es que se cierran sistemáticamente colegios, centros médicos, farmacias y van desapareciendo actividades relacionadas con la banca o el sector servicios. Curiosamente, la cuestión de la alimentación no está en un primer plano público: rara vez se escuchan quejas sobre los problemas en el acceso a la misma, como consecuencia del cierre progresivo de tiendas y comercios dedicados a la venta de productos de primera necesidad.

Quizá, como ha señalado la literatura que ha venido tratando el tema, esta escasa preocupación tiene que ver con el idealismo con que se mueve hoy en día la sociología popular: ¿cómo es posible que en un contexto rural, vinculado indefectiblemente a la tradición agrícola, puedan existir problemas de disponibilidad de alimentos? Se da por sentado que las zonas rurales están lógicamente vinculadas al mundo agrícola y ello evita problemas de disponibilidad de alimentos (McEntee y Agryman, 2009). También se da por hecho —con cierto desconocimiento de la superficie cultivable en países tan diversos como España— que en tales zonas se dispone de huertos familiares o pequeñas explotaciones agrarias donde se producen alimentos con los que paliar las dificultades para acceder a una alimentación variada. Estos argumentos olvidan que desde hace mucho tiempo la producción del sector agrario no se consume en sus lugares de origen. Además, en el medio rural, el autoabastecimiento ha sido sustituido por el sector servicios y sus canales de distribución.

Sin embargo, cabe preguntarse si tales canales —y, en definitiva, la calidad del servicio— no han sufrido también un deterioro en las últimas



décadas. Se detecta una disminución cuantitativa del número de comercios dedicados a la alimentación en el sector servicios, pese a que dicha disminución se ha tratado de paliar mediante la concentración de superficies comerciales medianas y grandes en núcleos de población con mayor número de habitantes (Ramos Truchero *et al.*, 2013). Obviamente, la pérdida de atractivo comercial tiene que ver con la disminución de la población: la España vacía se transforma en la España económicamente olvidada. Es necesario apuntar, en este sentido, que en otros países la ausencia de una correcta distribución alimentaria ha sido abordada por las administraciones desde el punto de vista de la salud pública. Lo veremos más adelante.

El presente trabajo pretende dar algunos apuntes metodológicos y teóricos sobre el tema. Quisiéramos apuntar las causas y consecuencias de la falta de aprovisionamiento alimentario en las zonas rurales, teniendo en cuenta la perspectiva que ofrecen los estudios comparados. Se atisban, desde este punto de vista, dos modelos de análisis: los desiertos alimentarios, que están recibiendo cierta atención no solo desde la perspectiva rural, sino también urbana, y la perspectiva del acceso alimentario, que entiende que el comportamiento del consumidor a la hora de adquirir alimentos está determinado por pautas que podríamos denominar como socioculturales. Terminaremos con algunas referencias a diversas iniciativas público-privadas que han comenzado de forma dispersa a abordar el problema en España.

2 EL ENFOQUE DE LOS DESIERTOS ALIMENTARIOS

Una buena parte de la literatura que aborda los problemas que produce la dificultad para acceder a los alimentos, entiende que la conducta de los consumidores está determinada por el entorno comercial. Aunque haya otras fuentes de abastecimiento —que son ciertamente minoritarias— las personas eligen normalmente aquellos comercios, pequeños o grandes, que mejor se adaptan a sus circunstancias laborales o familiares (Shafft *et al.*, 2009; Walter *et al.*, 2010). Así las cosas, décadas atrás comenzó a indagarse las insuficiencias que presentaban distintas zonas, fundamentalmente urbanas, con respecto a la escasez de una infraestructura que proporcionara alimentos saludables y a buen precio. A algunas de estas zonas, socialmente deprimidas, comenzó a denominárselas como *desiertos alimentarios*.

El término se utilizó por primera vez en Reino Unido a mediados de la década de 1990 para alertar de una inadecuada nutrición en algunos barrios

deprimidos de las ciudades británicas como consecuencia de la desaparición selectiva de los comercios de alimentación (Beaumont *et al.*, 1995; Acheson, 1998). Esta tesis mantenía que durante décadas algunos barrios habían sufrido una fuerte desinversión pública y privada, que se había traducido en un empeoramiento de la disponibilidad de alimentos saludables (frutas y verduras) y baratos, condicionando la dieta y la salud de los residentes. Se establecía así un vínculo entre las dificultades para acceder al mercado alimentario y los problemas para la salud. Con posterioridad se adoptaron explicaciones similares para situaciones de pobreza urbana en países como Canadá, Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda.

¿Qué factores explicaban la aparición de los desiertos alimentarios? Vamos a tratar de resumirlos muy brevemente. En primer lugar, la reestructuración del sector alimentario en la década de 1960 supuso el cierre y la desaparición del pequeño comercio, dando paso a una fuerte industria de la distribución con la que las pequeñas tiendas no podían competir en el precio de los productos (Larsen y Gilliland, 2008; Bedore, 2012). En segundo lugar, las cadenas comerciales se instalaron en las zonas prósperas donde residía la población con mayores ingresos tratando de asegurarse la rentabilidad económica. La concentración de tales cadenas en ámbitos suburbanos hace que las personas sin medios o posibilidades de moverse, no puedan acceder más que a comercios de proximidad con poca variedad alimentaria, que además no pueden competir con los grandes comercios (Blanchard y Lyson, 2005; Bedore, 2012).

El estudio de los problemas de aprovisionamiento alimentario bajo el enfoque de los desiertos alimentarios se convirtió en un asunto de salud pública nacional y la presencia de desiertos alimentarios en un signo de pobreza y exclusión social. De este modo, en el Reino Unido se activaron planes de regeneración urbana que buscaban combatir la exclusión social instalando supermercados en los barrios que no tuvieran uno a determinada distancia (Cummins y Macintyre, 1999; Wrigley, 2002; Whelan *et al.*, 2002). Y, en Estados Unidos, la obesidad se ha llegado a plantear como una consecuencia directa no solo de la pobreza, sino de las dificultades para acceder a establecimientos de alimentación saludable (White, 2008; Shafft *et al.*, 2009; Russel y Heidkamp, 2001).

3 LOS DESIERTOS ALIMENTARIOS: EN PARTICULAR, LAS ÁREAS RURALES

El enfoque de los desiertos alimentarios ha ido encontrando en las zonas rurales y semirurales un terreno más fértil donde tratar de evidenciar la rela-



ción entre la disponibilidad comercial y el abastecimiento. De hecho, en términos generales, se considera que las probabilidades de desertificación alimentaria son mayores en los ámbitos rurales que en los urbanos. Reino Unido y, especialmente, Estados Unidos, han sido los países donde mayor eco han tenido los estudios sobre la disponibilidad de alimentos en el mundo rural. Wright Morton *et al.*, (2003) observaron que entre los años 1976 y 2000, se habían perdido más del 56% de las tiendas de alimentos en las comunidades rurales. Durante la década de 2000 la tendencia es apreciable en gran parte de Estados del Medio Oeste como Kansas, sobre todo en poblaciones de menos de 2.500 habitantes (Rissler, 2014). La dinámica comercial en las áreas rurales se parece mucho a la de las ciudades, al padecer la misma reestructuración de la industria de la distribución alimentaria: las tiendas pequeñas son sustituidas por supermercados que se han instalado en los municipios más grandes que aseguren una mayor rentabilidad (Miller *et al.* 2015).

Lógicamente, la desigual distribución comercial no es caprichosa. Hay razones de fondo, y muy importantes, que conviene tener en cuenta para buscar posibles soluciones al problema. La pobreza de las zonas rurales —más acusada en Estados Unidos— ha conducido a un aumento de la desigualdad y exclusión social: el despoblamiento ha tratado de paliarse con mano de obra inmigrante que pertenece a colectivos económicamente desfavorecidos (Miller *et al.*, 2015). Estudios sobre el terreno, realizados en diversos condados rurales de Texas, Alabama, Arkansas y Oklahoma, muestran cómo el incremento de la pobreza ha conllevado la desaparición sistemática de comercios locales dedicados a la alimentación (Blanchard y Thomas, 2006). Algún estudio de zonas rurales de Irlanda del Norte ha identificado también un tipo ideal de «consumidor aislado»: ancianos y discapacitados, generalmente con escasos recursos, que apenas tienen potencial para plantear rentabilidad alguna a quien vaya a prestar un servicio comercial.

¿Qué consecuencias tiene para la población rural la reducción del número de tiendas y la concentración comercial en forma de supermercados? En primer lugar, estamos ante un encarecimiento de la alimentación. La escasa competencia conduciría casi siempre a pequeños monopolios que aumentan los precios para garantizar la subsistencia del pequeño comercio: la diferencia del coste de la cesta de la compra entre una zona urbana y rural puede alcanzar un 30% (Kauffman, 1999; Morris, 1992). En segundo lugar, se señala que en las zonas rurales, debido a problemas de infraestructuras y escasa demanda, habría alimentos menos variados y de peor calidad: se observa menor disponibilidad de productos lácteos y perecederos como verduras o alimentos ricos en proteínas (Skarkey, 2006). En definitiva, en las zonas rurales habría menos alimentos sanos y los que hay son más caros (Dawson *et al.*, 2008).

Así las cosas, la población de los pequeños municipios se ve obligada a viajar para comprar alimentos más variados y a un mejor precio. Algún estudio ha comprobado cómo ha aumentado en las últimas décadas la distancia que las familias rurales tienen que recorrer para llegar a los grandes supermercados (Miller *et al.*, 2015). El medio de transporte casi siempre es privado. La situación de Estados Unidos es en este sentido paradigmática, debido a las grandes distancias entre poblaciones y a la escasez de servicios públicos de transporte. Algunos trabajos señalan que los residentes rurales pueden llegar a recorrer como media entre 13 y 35 millas (21 y 57 kilómetros) para encontrar un comercio de alimentación que cubra sus necesidades básicas (Rissler, 2014; McEntee y Agyman, 2009). Por lo general, se trata de supermercados (tipo *Walmart*) que estratégicamente se han ubicado en ciudades de tamaño medio: el desplazamiento para llegar a los mismos, que algunos empiezan a llamar de *commuting*, puede llegar a encarecer la compra hasta un 36% (Leclair and Aksan, 2014).

Dado que estamos ante un fenómeno creciente, de difícil precisión y concreción, es verdad, algunos autores han advertido sobre la necesidad de tratar los desiertos alimentarios como un problema de salud pública. Aunque pocas, ya hay algunas investigaciones que vinculan la existencia de una mayor obesidad infantil en aquellos distritos escolares rurales (Pennsylvania) que se ubican en lo que se consideran áreas con dificultades de acceso y escasa variedad alimentaria (Schafft *et al.* 2009). No extraña, por tanto, que el propio Gobierno Federal, haya hablado en Estados Unidos sin ambages de desiertos alimentarios, llamando la atención sobre el asunto y elaborando un atlas en el que puede comprobarse la disponibilidad de alimentos en el conjunto de los Estados Unidos, teniendo en cuenta diferentes intervalos de distancias y los grupos sociales vulnerables (United States Department of Agriculture, 2014).

4 LA PERSPECTIVA DEL ACCESO A LA ALIMENTACIÓN: UN ENFOQUE SOCIOCULTURAL

La relación entre abastecimiento alimentario y disponibilidad de tiendas también ha sido analizada desde otros puntos de vista: puntos de vista que vienen a cuestionar o matizar los métodos y resultados aplicados por quienes defienden la tesis de los desiertos alimentarios. Esencialmente, como acabamos de señalar, se discute una metodología excesivamente volcada en elementos estadísticos que no refleja correctamente las características reales del acceso



alimentario tanto en áreas urbanas como rurales. Para conocer estas características es necesario realizar encuestas a los responsables de la compra familiar y utilizar métodos cualitativos, como entrevistas o grupos de discusión. Pero también resulta imprescindible valorar la dinámica cultural propia del entorno que se pretende analizar: por ejemplo, para calibrar la funcionalidad y la importancia comunitaria de las pequeñas tiendas de ultramarinos en zonas rurales, hay que tener en cuenta elementos que escapan a la interpretación descriptiva que ofrecen los censos comerciales (Donald, 2013).

Como ya hemos apuntado en el segundo epígrafe, la política se ha ocupado esencialmente de la existencia de desiertos alimentarios en zonas urbanas, tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido, a partir de la década de 1990. La evaluación posterior ha puesto en duda, al menos, el acierto del enfoque gubernamental. Por un lado, porque análisis más pormenorizados han destapado la variedad alimentaria y el buen precio que eran capaces de ofrecer las tiendas pequeñas (Beaulac *et al.*, 2009). Por otro, se ha comprobado que el acceso a alimentos más sanos, baratos y de mejor calidad, no mejoraba la calidad de la dieta de los habitantes de las zonas que antes eran consideradas como desiertos (Shaw, 2012).

En otras palabras: la disponibilidad de comercios de alimentación otorga más oportunidades de compra pero no determina el comportamiento del consumidor. Se considera entonces que es necesario plantear la relación entre aprovisionamiento y consumo alimentario desde una perspectiva sociológica, atendiendo a la complejidad familiar, los valores culturales, la relación entre el tiempo de trabajo y el ocio, las estrategias vitales o el conocimiento del medio alimentario (Shaw, 2012). Ese conocimiento del medio es esencial en las áreas rurales. Antes señalábamos la persistencia de comercios de ultramarinos en pequeños pueblos: comercios que hacen las veces de bar, estanco, centro de reunión, venta de alimentos de primera necesidad y punto de encuentro. Su persistencia se debe, en parte, al compromiso personal de los habitantes a pesar de que los precios son más altos y la variedad de los productos es mucho más reducida (Marshall *et al.*, 2017).

Asimismo, es preciso señalar que aunque las características geográficas y las inercias mercantiles históricas varían de país a país, la literatura que analiza el problema de la disponibilidad alimentaria cada vez llama más la atención sobre la necesidad de no desdeñar fuentes de aprovisionamiento alternativo. Ya no se trata del autoconsumo: en España, por ejemplo, se ha advertido en los últimos años la emergencia de canales comerciales que se configuran como puntos de venta directa para los consumidores. En este sentido, tenemos la experiencia de los pastores que venden queso directamente en sus explotaciones,

aunque la diversidad de estas formas de venta sin intermediarios se va extendiendo a otros productos. De ello, sin duda, se benefician no solo los turistas ocasionales, sino también los habitantes de las zonas rurales (Ramos Truchero, 2013). Conocida es también en nuestro país la tradicional venta ambulante de alimentos —incluso frescos— de comerciantes que recorren los municipios y pedanías allí donde no existe una mínima estructura de equipamientos comerciales (Sanz, 1996; López, 2011). Destaca la escasa atención —más allá de reportajes televisivos cargados de nostalgia— prestada a estos antiguos pero persistentes canales de distribución alimentaria, cuando en Estados Unidos se está estudiando su implantación como solución a la escasez en áreas rurales dispersas (Protec *et al.*, 2013).

La perspectiva del acceso alimentario, también nos obliga a mirar de otra manera los elementos que dentro del paradigma de los desiertos se consideraban como disfuncionales. Por ejemplo, la posibilidad de realizar viajes para hacerse con alimentos frescos y variados, se ve como una oportunidad dentro de un contexto de estrategias globales para hacer viable y cómoda la vida en entornos rurales: nadie ha dicho que fuera fácil residir en tales entornos (Marshall *et al.*, 2017). Es decir, el reto de comer en zonas no urbanas hay que analizarlo teniendo en cuenta las alternativas objetivas que ofrece la escasez comercial, pero también las tácticas individuales y colectivas que se improvisan para lograr el aprovisionamiento alimentario.

Lo acabamos de apuntar: la literatura que ha abordado el tema ha llamado la atención sobre la naturalidad con la que muchos habitantes de áreas rurales se toman el viajar para acceder núcleos comerciales más amplios. Mientras en su municipio o aldea adquieren los productos más básicos (leche, café, pan, conservas), la cesta de la compra se completa con alimentos frescos y otros bienes cuya adquisición han planificado previamente por motivos de trabajo, gestiones administrativas u ocio en ciudades más grandes (Sharkey, 2006). Este tipo de estrategias se comprenden mucho mejor si se comprueba el uso discrecional de técnicas de almacenamiento de alimentos para garantizar el aprovisionamiento ante posibles eventualidades: la congelación a gran escala, las máquinas de envasado al vacío u otras formas tradicionales de conservación como el embotado, aunque éste último suele estar más vinculado al autoconsumo derivado de los huertos domésticos.

Por último, dentro de esta visión sociológica del acceso a los alimentos en las zonas rurales, nunca hay que perder de vista la propia solidaridad entre los habitantes, sobre todo, con respecto a las personas de edad avanzada que no pueden viajar regularmente para adquirirlos. Ciertamente, en España estamos acostumbrados a que la literatura, el cine y los medios de



comunicación, den una visión poco idílica de los lazos sociales que se producen en los pueblos pequeños. Pero en Francia o Estados Unidos —donde en todo caso hay que tener en cuenta que la sociedad ocupa el papel que debería corresponder a las instituciones— se han cotejado profusas redes vecinales de apoyo a personas con pocos recursos o de edad avanzada que no pueden utilizar la itinerancia para trasladarse a centros más poblados con el objetivo de hacerse con alimentos frescos y variados (Cardon, 2009; Wright Morton *et al.*, 2003).

5 EL PANORAMA EN ESPAÑA: INICIATIVAS DE ABASTECIMIENTO EN LAS ZONAS RURALES

En España no existe una preocupación pública —como hemos señalado en la introducción— sobre el desabastecimiento alimentario en las zonas rurales. Al menos, no de forma generalizada. Con público nos referimos no solo al enfoque institucional, sino también a aquella esfera comunicativa y de investigación que suele ocuparse de los avatares del mundo rural. Como hemos ido dejando caer en las páginas anteriores, no es el caso de otros países, sobre todo anglosajones: en el Reino Unido y Estados Unidos llevan bastantes años estudiando el problema sobre el terreno y realizando distintos programas gubernamentales y privados para mejorar la distribución de alimentos. Conviene, en todo caso, resaltar que el sustento de este enfoque no es propiamente comercial, sino de salud pública: se trata de mejorar la distribución, sí, pero sobre todo de proporcionar a la población rural alimentos frescos, saludables y a un precio asequible⁽²⁾.

No obstante, en nuestro país sí pueden detectarse algunas iniciativas impulsadas por las Administraciones públicas con el objetivo de instalar pequeñas tiendas de comestibles en municipios pequeños de distintas provincias. El punto de vista predominante, sin embargo, es el propiamente comercial, no el de salud pública. Los programas institucionales consisten en articular ayudas públicas, canalizadas a través de la colaboración de gobiernos autonómicos, diputaciones, ayuntamientos y cámaras de comercio. Se trata de ayudas a la inversión inicial para abrir negocios que con posterioridad puedan alcanzar rentabilidad por sí mismos. En bastantes casos,

(2) Sobre el terreno conocimos la *Rural Grocery Initiative*, programa público que partió de la *Kansas State University*, y que ha servido, a partir del enfoque aludido, para instalar establecimientos de alimentación en poblaciones del Estado de menos de 2500 habitantes. Sobre la iniciativa, ver <http://www.ruralgrocery.org/index.html>.

los programas incluyen acuerdos paralelos con distribuidoras de alimentación que se encargan de proporcionar productos básicos a precios que permitan competir a los emprendedores con otros canales de alimentación más estandarizados. La adjudicación de las ayudas suele estar condicionada al empadronamiento o al compromiso de desplazarse a vivir a los municipios donde va a instalarse el comercio.

No se trata de realizar un análisis pormenorizado de los distintos programas, dados los objetivos modestos de este trabajo. No obstante, merece la pena reseñar algunos de ellos. Por ejemplo, cabe destacar como iniciativa pionera la llevada a cabo en la Comunidad Autónoma de Aragón a finales de la década de 1990, primero en Teruel y después en el resto de provincias. El programa *Multiservicio Rural* consistió en dotar de ayudas anuales convocadas con el objetivo de crear comercios de proximidad que pudieran ofrecer alimentos básicos y actuar como bar, biblioteca municipal o venta de productos de artesanía local. En el año 2016 se contabilizaron 61 municipios aragoneses con dicho servicio. Con posterioridad, otras Comunidades Autónomas como Navarra (*Comercio a mano*) y Galicia (*Rede de Comercio Rural Galego*) siguieron el ejemplo de Aragón con programas muy similares.

En Castilla y León, Comunidad Autónoma muy castigada por la despoblación, tres provincias han llevado a cabo iniciativas reseñables para mejorar la distribución de alimentos. En Burgos, entre los años 2009 y 2013, la Cámara de Comercio e Industria y la Federación de Empresarios pusieron en marcha el *Plan de apoyo al comercio rural*, con carácter genérico, aunque cabe presuponer que las ayudas sirvieron para poner en marcha algunos establecimientos de carácter alimentario. En Valladolid, en el año 2011, la Diputación, en colaboración con la cooperativa de distribución *Euroada*, promovió la instalación de tiendas de ultramarinos en municipios de menos de 200 habitantes. Hasta donde nosotros sabemos, este programa sigue vigente en el momento de escribir estas líneas.

También en Castilla y León, merece especial atención una iniciativa privada de reciente creación (2013): *La Exclusiva. Logística social*. Estamos ante un ejemplo de economía colaborativa, que cuenta con asesoría de emprendimiento, y que ha permitido la creación de más de 5 rutas compuestas por 25 pueblos de la provincia de Soria y Burgos. El objetivo es consolidar canales ambulantes de distribución alimentaria, pero atendiendo a las necesidades individualizadas de cada habitante y localidad. El cambio de enfoque es notable, pues una idea modesta surgida de particulares está adquiriendo la dimensión de un servicio público que va más allá de la cuestión alimentaria, teniendo en cuenta las preferencias de los afectados y no solo las limitadas posibilidades que ofrece la visión comercial tradicional.



6 ALGUNAS CONCLUSIONES

¿Existen problemas de acceso a la alimentación en las áreas rurales en España? Es difícil saberlo. Desde luego, el presente trabajo no ha pretendido buscar, ni mucho menos, una respuesta definitiva. Lo que con el mismo hemos intentado evidenciar, antes que nada, es que en nuestro país este no es un tema que preocupe en exceso ni a la literatura sociológica ni a las administraciones públicas. Como hemos visto, existen algunas experiencias que en los últimos años evidencian un cierto interés en la cuestión: experiencias que tendrán que ser analizadas con más precisión, sobre todo desde el punto de vista de la evaluación del impacto de los programas puestos en marcha.

Así las cosas, hemos pretendido traer los debates que fuera de España han analizado la cuestión de la alimentación en el ámbito rural. Pueden detectarse dos modelos de análisis: el primero, el de los desiertos alimentarios, que tiene como objetivo analizar la *disponibilidad* de alimentos mediante un enfoque territorial que se fija principalmente en el entorno comercial, es decir, la existencia de negocios grandes o pequeños que sean capaces de abastecer a la población con productos frescos, baratos y saludables. Como hemos dicho, este enfoque se usó inicialmente en las áreas urbanas, aunque con posterioridad se aplicó a las rurales. En general, creemos que los *desiertos* son un concepto descriptivo, que puede ser de gran utilidad para las primeras fases de cualquier investigación que aborde el tema: sin embargo, los problemas de asociar la causalidad sociológica a la geografía son viejos y conocidos por todos, en la medida en que llevan a confundir el factor hábitat (como variable explicativa) con las características de la población que vive en ellas.

Es decir, por sí mismos los desiertos alimentarios solo dan pautas generales sobre una situación estática: porque lo fundamental es conocer cómo el dato geográfico afecta a los comportamientos de los habitantes de las zonas rurales. Si la ausencia de comercios se deriva en hábitos perniciosos que dañan la salud, ya no estaremos ante desiertos alimentarios, sino ante pobreza de oferta alimentaria. Así las cosas, puede detectarse en la literatura comparada otro enfoque, más centrado en los problemas de *acceso* a la alimentación. Incorporando técnicas cualitativas y elementos de carácter cultural y sociológico, se logra abordar de forma más precisa la conexión entre la disponibilidad comercial y el consumo alimentario. Esta perspectiva permite indagar sobre el terreno la existencia de canales de alimentación formales e informales y analizar las estrategias individuales y colectivas que

ante posibles carencias comerciales, permiten el aprovisionamiento de alimentos en las zonas rurales.

Los grandes temas que siguen ocupando y preocupando en el campo español son la despoblación, el envejecimiento y la pérdida imparable de dinamismo económico. Esta agenda histórica, envuelta en un creciente pesimismo social y político, probablemente impide la detección de problemas concretos, que como en el caso del acceso a la alimentación, podrían permitir diagnósticos correctos y soluciones plausibles. Con este modesto trabajo hemos pretendido sentar las bases para desarrollos posteriores que vayan en esta última dirección.

7 BIBLIOGRAFÍA

- ACHESON, D. (1998): *Independent Inquiry into Inequalities in Health*. London: The Stationery Office.
- BEAUMONT, J., et al. (1995): *Report from the policy sub-group to the Nutrition Task Force Low Income Project Team of the Department of Health*, Watford: Institute of Grocery Distribution.
- BEAULAC, J.; KRISTJANSSON, E y CUMMINS, S. (2009): «A systematic review of Food deserts 1966-2007», en *Preventing chronic disease. Public Health Research, Practice and Policy*, Vol. 6 (3), 1-10. (en línea).
http://www.cdc.gov/pcd/issues/2009/jul/08_0163.htm.
- BEDORE, M. (2012): «Geographies of capital formation and rescaling: a historical-geographical approach to the food desert problem». *The Canadian Geographer*, n.º 57 (2), pp. 133-153.
- BLANCHARD, T. y LYSON, T.A. (2005): «Retail Concentration, Food Deserts, and Food Disadvantaged Communities in Rural America», en *Southern Rural Development Center*. (en línea).
http://srdc.msstate.edu/ridge/projects/recipients/02_blanchard_final.pdf
- BLANCHARD, T. y THOMAS, L. (2006): «Food Availability and Food Deserts in the Nonmetropolitan South». *Food Assistance Needs of the South's Vulnerable Population*, n.º 12, 7 páginas.
- CARDON, P. (2009): «Les effets de la mobilité résidentielle des rattraités sur leur alimentation». *Reserches familiales*, n.º 6, pp. 105-110.
- CUMMINS, S. y MACINTYRE, S. (1999): «The location of food stores in urban areas: a case study in Glasgow». *British Food Journal*, n.º 101 (7), pp. 545-553.



- DAWSON, J., *et al.* (2008): «Accessing healthy food: A sentinel mapping study of healthy food retailing in Scotland» (Food Project No. S04005). Aberdeen: Food Standards Agency (FSA). (en línea).
<http://www.food.gov.uk/news/newsarchive/2008/feb/access>.
- DONALD, B. (2013): «Food retail and Access after the crash: rethinking the food desert problem». *Journal of Economic Geography*, n.º 13, pp. 231-237.
- KAUFMAN, P. R. (1999): «Rural poor have less Access to supermarkets, large grocery stores». *Rural Development Perspectives*, Vol. 13, n.º 3, pp. 19-26.
- LARSEN, K. Y GILLILAND, J. (2008): «Mapping the evolution of «food deserts» in Canada city: supermarket accessibility in London, Ontario, 1961-2005». *International Journal of Health Geographics*, 7: 16.
- LECLAIR, M. S. y AKSAN, A. M. (2014): «Redefining the food desert: combining GIS with direct observation to measure food Access», en *Agriculture and Human Values*, n.º 31 (4), pp. 537-547.
- LÓPEZ, E. (2011): «La venta ambulante de los productos alimenticios. Un negocio sobre ruedas». *Distribución y Consumo*, n.º 89, pp. 82-84.
- MARSHALL, D.; DAWSON, J. y NISBET, L. (2017): «Food access in remote rural places: consumer accounts of food shopping». *Regional Studies*, 51(8), pp. 20-31.
- McENTEE, J. y AGYEMAN, J. (2009): «Towards the development of a GIS method for identifying rural food deserts: Geographic access in Vermont, USA». *Applied Geography*, 30, Issue 1, January, pp. 165-176.
- MILLER, M; MIDDENDORF, G y WOOD, S. (2015): «Food availability in the heartland: exploring the effect of neighborhood racial and income composition». *Rural Sociology*, 80 (3), pp. 340-361.
- MORRIS, P.M., L. NEUHAUSER, y C. CAMPBELL. (1992): «Food Security in Rural America: A Study of the Availability and Costs of Food.» *Journal of Nutrition Education* n.º 24(1): 52S-8S.
- PROTEC, D. E. (2013): «Strengthening a critical rural infraestructura: Rural Grocery», Rural Grocery Initiative, Center for Engagement and community Development, Kansas State University. (en línea).
www.cdfifund.gov/what_we.../Rural%20Grocery%20Stores_FINAL.pdf
- RAMOS TRUCHERO, G. (2013): «Alimentación e identidad territorial en la producción del queso idiazábal». *Lurralde: Investigación y espacio*, n.º 36, pp. 15-30.
- RAMOS TRUCHERO, G.; CASTAÑO, E. y RATO, H. (2013). «¿Hay desiertos alimentarios en España? Un análisis del caso asturiano», Comunicación presentada en XI Congreso Español de Sociología. Crisis y cambio: propuestas desde la Sociología (Grupo Sociología de la Alimentación), Madrid, 10-12 de Julio de 2013.

- RISSLER, P. (2014): «Food Availability in the Heartland: Coping Strategies For People Living in Low Access Food Areas in Rural Kansas», Kansas State University. (Master's Thesis).
- RUSSEL, S. E. y HEIDKAMP, C. P. (2011): «Food desertification»: the lost of a mayor supermarket in New Connecticut». *Applied Geography*, n.º 31, 1197-1209.
- SANZ, H. (1996): «Venta ambulante en España. Oportunidades y amenazas». *Distribución y consumo*, n.º 66, pp. 66-75.
- SHARKEY, R. J. (2006): «Measuring potential access to food stores and food-services places in rural areas in US». *American Journal of Preventive Medicine*, n.º 36 (4S), pp. 151-155.
- SCHAFFT, K. A.; JENSEN, E. B. y HINRICHS, C. C. (2009): «Food Deserts and Overweight Schoolchildren: Evidence from Pennsylvania». *Rural Sociology*, n.º 74 (2), pp. 153-177.
- SHAW, H. (2012): «Food Access, diet and health in the UK: a empirical study of Birmingham». *Brithish Food Journal*, Vol. 114 (4), pp. 598-616.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA) (2014). Food Access Atlas, Economic Rural Servicie. (en línea). <http://www.ers.usda.gov/data-products/food-accessresearch-atlas/about-the-atlas.aspx>.
- WALKER, R. E.; KEANE, C. R. y BURKE, J. G. (2010): «Disparities and access to healthy food in the United States: A review of food deserts literature». *Health and Place*, n.º 16, pp. 876-884.
- WHELAN, A., et al. (2002): «Life in a «Food Desert»». *Urban Studies*, n.º 39 (11), pp. 2083-2100.
- WHITE, M. (2008): «Food access and obesity». *Obesity Reviews*, Vol. 8, n.º 1, pp. 99-107.
- WRIGHT MORTON, L., et al. (2003): *Food in My Community: a case study of a Davenport, Iowa Neighborhood*, Sociology Technical report n.º 1003, Iowa State University, University Extension. (en línea). <http://socserver.soc.iastate.edu/extension/pub/tech/STR1003.pdf>
- WRIGLEY, N. (2002): «Food deserts» in British Cities: Policy Context and research priorities». *Urban Studies*, n.º 29 (11), pp. 2029-2040.



El mundo vacío. La imagen social del medio rural

Luis Miguel de Dios

Periodista

luismidedios@gmail.com

Fecha de recepción: 20/09/17

Fecha de aceptación: 25/10/17

Sumario

1. El lenguaje del desprecio.
2. La losa del fracaso.
3. Sin ruido; sin imagen.
4. ¿Dónde y cómo alzar la voz?
5. Relato: El once ideal.

RESUMEN

El lenguaje del desprecio ha marcado la visión del medio rural que ha acompañado su declive demográfico y social.

El menoscabo de lo rural lo ha hecho invisible, y ha movilizado el abandono de los pueblos, tanto por sus naturales, como por los poderes públicos, que tampoco se han visto presionados en su defensa. No se ha sabido politizar el desgarramiento personal de la emigración y la incuria con los pueblos.

Los riesgos que para toda la sociedad —también para la urbana— supone la despoblación del medio rural pueden y deben movilizar la opinión a través de los medios y de las redes sociales. La reciente visión positiva del rural, asociada a la naturaleza y a la calidad de la convivencia, puede ayudar.

La ausencia de niños en la comunidad rural pone de manifiesto su fragilidad. Concluye el artículo con un relato del autor, en el que el único niño del pueblo asume los papeles de todos los jugadores del once ideal que le permite ganar todos los partidos de fútbol que juega.

Palabras clave

Imagen social, medio rural, despoblación.



ABSTRACT

The language of contempt has marked the vision of the rural environment that has accompanied its demographic and social decline.

The erosion of the rural has made it invisible, and has mobilized the abandonment of the peoples, both by their natives, and by the public authorities, which has not been pressured in their defense. It has not been known to politicize the personal tear of emigration and the lack of care with the people.

The risks that for the entire society - also for the urban one - imply the depopulation of the rural environment can and should mobilize the opinion through the media and social networks. The recent positive vision of the rural, associated with nature and the quality of coexistence, can help.

The absence of children in the rural community highlights their fragility. The article concludes with an account by the author, in which the only child of the town assumes the roles of all the players of the ideal football that allows him to win all the football matches he plays.

Keywords

Social image, rural environment, depopulation.

Paletos, garrulos, isidros, palurdos, atrasados...

La lucha contra la despoblación tiene que incluir la lucha contra el lenguaje del desprecio.

1 EL LEGUAJE DEL DESPRECIO

Paletos, garrulos, isidros, atrasados, pueblerinos.... Palabras como estas han hecho (y hacen) tanto daño al mundo rural como el hundimiento de la agricultura, la falta de industrias y la carencia o escasez de servicios. Esos vocablos, escupidos como insultos, lanzados con desprecio, han marcado a fuego a generaciones de hombres y mujeres nacidos en el medio rural, a gentes «de pueblo», que, al llegar a la ciudad, trataban de borrar acentos, costumbres, expresiones para que nadie se mofase de su pasado. A los pocos días de estar en Madrid ya decían «eg que» y achulaban la dicción para borrar el pasado. Y lo mismo los que se fueron a Bilbao, Barcelona, Zaragoza o Valladolid. Hablo, claro, de los miles de campesinos y jornaleros que, azuzados por la miseria y la falta de trabajo, emigraron a las grandes ciudades, a las zonas industriales y al extranjero a partir de los sesenta desde Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Aragón, Andalucía... Antes lo habían hecho hacia Hispanoamérica (sobre todo Cuba y Argentina), pero allí no les llamaban esas cosas; les llamaban otras.

Pese a que en los últimos tiempos la situación ha mejorado, o, al menos, no ha empeorado, la herida sigue abierta y amenaza con no cerrarse nunca o hacerlo en falso. Por desgracia, abunda la gente (curiosamente, mucha procedente del campo) que considera que vivir en la ciudad es estar en un escalón superior. Y no solo porque haya más oportunidades laborales, mejores colegios, escaparates, clínicas, etc., sino porque lo urbanita mola más, está mejor visto socialmente, es motivo de orgullo, casi, casi de triunfo.

Aunque el gran éxodo comenzó en los 60 con la mecanización del agro y la necesidad de mano de obra barata en los centros industriales, la emigración del campo a la ciudad no se ha dado respiro, ha continuado, poderosa y constante, hasta dejar a la mayoría de los pueblos en los huesos. Ahora incluye, además, variantes nuevas que merecen un análisis, aunque sea somero:

1. Pequeños negocios (panaderías, tiendas, bares), explotaciones ganaderas (vaquerías, ovejas), industrias (queserías, bodegas, talleres, carpinterías) que cierran en el mundo rural por no encontrar relevo. En muchos casos, los hijos de los dueños se han ido a la ciudad y, aunque ganen menos, pre-



- fieren quedarse allí que volver al pueblo. El bar cierra, menos empleo, menos servicios, más invitación a que se marchen los pocos que van quedando.
2. Agricultores que continúan con su labor, pero que se han ido a vivir a la ciudad. Acuden diariamente al pueblo, trabajan las tierras, pero ya no habitan allí aunque sigan empadronados. El pueblo también se resiente.
 3. Labradores que al jubilarse abandonan su pueblo de toda la vida para residir, al menos durante la mayor parte del año en la ciudad. Hasta los 65 años han vivido del campo, se han criado en él, forman parte de la cultura campesina, han luchado para salir adelante, pero se jubilan y se van. Si algún hijo se queda con la labor, les ceden tierras y maquinaria. En caso contrario, venden tractores y aperos, arriendan las parcelas y echan el telón. El pueblo ya no les ofrece alicientes; solo les tira en fiestas, celebraciones, verano, etc. En la ciudad hacen lo mismo que harían en el pueblo: levantarse tarde, desayunar, pasear, ver la tele, encontrarse y charlar con otros del pueblo o con conocidos, jugar la partida, volver a pasear, pero... Digamos que en la ciudad hallan (o creen hallar) otro estatus, un estatus superior. Y dicen que más comodidades, aunque en el pueblo tengan buenas casas, buena calefacción, su vino, su matanza...
 4. Muchos de los que emigraron a partir de los sesenta, especialmente quienes lo hicieron al extranjero, conservaron la casa familiar o, en cuanto podían, se hacían una nueva. Su pueblo fue siempre su paraíso perdido, la infancia añorada aunque discurriera entre estrecheces. Por eso procuraban volver a la menor ocasión, sobre todo en momentos clave de la vida del pueblo. Se reencontraban con un mundo que habían idealizado en la lejanía, con un ambiente que era su fuente de recuerdos, nostalgias y añoranzas. Pero esa generación ha envejecido o fallecido y la siguiente ya es distinta. Ya se siente más de Bilbao, o de Madrid, o de Barcelona, o de Zaragoza o Valladolid. Y no hay tantos recuerdos, ni arraigo, ni raíces en el pueblo... Y las casas se cierran incluso en verano. Familias que ya no retornan. Y los veraneos les llevan a Benidorm, Málaga, Mallorca, Galicia. Si te vas de vacaciones a esas zonas o al extranjero, o te vas de crucero, puedes presumir de ello a la vuelta. Si te quedas en el pueblo, ¿cómo y a quién enseñar fotos, videos y demás?

2 LA LOSA DEL FRACASO

¿Cuál sería ser el denominador común de estos cuatro apartados y de otros similares que podríamos añadir? Probablemente, lo más alejado a aquel famoso «Menosprecio de Corte y alabanza de aldea» o a los conocidos versos de Fray Luis de León que comienzan: Qué descansada vida / la del que huye del mundanal ruido/». Sería, claro, lo contrario: el menosprecio de la aldea y la

loa a la ciudad, el culto o, al menos, la aceptación del mundanal ruido y, lo más seguro, la consideración de la permanencia en el pueblo como fracaso o inferioridad frente al éxito de haber encontrado un hueco en la ciudad, paradigma de todas las bondades modernas. Quien se iba, sobre todo si regresaba bien vestido, con coche y contando maravillas, había triunfado. Quien se había quedado se convertía, ante sus propios, en fracasado, en alguien sin aspiraciones ni progresos por mucho que hubiese adquirido tractor, cosechadora, lluvia artificial, como se llamaba al riego por aspersión, más tierras, ordeño mecánico... No, todo aquello no contaba. Lo importante, lo trascendente, lo que marcaba diferencias entre éxito y fracaso era lo que venían contando los de Madrid, los de San Sebastián, los de Fasa-Renault, los de la SEAT, los que se fueron a Francia o Alemania.

Miguel Delibes lo describe magistralmente en los diálogos que en *Las ratas* mantienen Justito, el alcalde, y su esposa, la Columba. Ella quiere que dejen el pueblo y se vayan donde sea, como el Quinciano, que se marchó a Bilbao. Él se resiste. Y argumenta: «Valiente ejemplo, el Quinciano, de peón a Bilbao a morirse de hambre». Y ella le replica con una frase, descarnada, durísima, que resume perfectamente una de las claves de la despoblación. Dice la Columba: «Mejor muerte de hambre en Bilbao que de hartura en este desierto, ya ves». A Justito le tira su pueblo, es el alcalde, le gusta la agricultura, no vive mal. Ella presiona y presiona. Incluso llega a decirle: «Justo, así que me levanto de la cama, solo de ver el mundo vacío me dan ganas de devolver». Le faltó añadir que ese mundo vacío solo estaba poblado por paletos o garrulos, pero se adivina. ¡Y la novela está escrita en 1962! Ya ha llovido desde entonces.

Un año después, en 1963, Delibes tuvo que abandonar, obligado, la dirección de El Norte de Castilla, a la que había accedido en 1958. En el diario vallisoletano creó una sección, llamada «Ancha es Castilla», desde la que se denunciaba, a través de reportajes, de hablar con la gente sobre el terreno, la ruina de la agricultura, el mal estado de los pueblos, su abandono; es decir las semillas de lo que sería la gran emigración, y consiguiente despoblación, de los sesenta. No eran tiempos, en pleno franquismo, para airear cosas negativas, así que el Régimen ahogó la sección y acabó forzando, por mano de Manuel Fraga, la salida de don Miguel de la dirección del rotativo. Delibes contaría más tarde que, ante la imposibilidad de denunciar en el periódico lo que estaba pasando en los pueblos de la meseta, optó por reflejarlo en sus novelas. Hasta ahí ya no llegó la censura. *Las ratas* es un claro y recio ejemplo de crítica social envuelto en la prosa concisa, profunda y maravillosa del escritor vallisoletano.

Delibes no nos cuenta cómo acabó la pelea entre Justito y Columba —el argumento de *Las ratas* va por otros derroteros— pero es posible intuirlo por



la profusión de justitos y columbas que ha habido, y hay, en el agro castellano-leonés en las últimas décadas. En esa lucha, si te quedas en el pueblo, suele acabar prevaleciendo la sensación de fracaso, de atraso, de callejón sin salida sobre las bondades de la tranquilidad, el contacto con la naturaleza, la cercanía con los vecinos. Los primeros factores llevan lustros instalados en el debe de la vida en el pueblo; los segundos solo llevan unos pocos años valorados en su justa dimensión en el haber de la existencia rural. Y no todo el mundo los aprecia siempre. Una cosa son los fines de semana, las fiestas, las reuniones esporádicas con los amigos, el verano y otra muy distinta aguantar el duro e inhóspito invierno de la meseta.

En numerosas ocasiones me he encontrado con la siguiente anécdota: le cuento a un conocido que vivo de continuo en un pueblo. Me dice: «¡jo, qué bien, que suerte, que a gusto estarás». Él también tiene pueblo, así que le pregunto: «¿Y por qué no te vas tú al tuyo?». Respuesta: «Sí, me gustaría, pero la mujer, los chicos, el invierno, casi no hay gente...». Y no, no se vuelve al pueblo, incluso me reconoce que cada vez va menos veces y durante menos tiempo.

3 SIN RUIDO; SIN IMAGEN

Y ahora cabe preguntarse: ¿cuántos escritores más se han preocupado por este drama de la despoblación rural: ¿cuántos periodistas la han denunciado?, ¿cuántos intelectuales han reflexionado sobre sus consecuencias?, ¿cuántos después de cantar las bondades de los pueblos se han ido a vivir a ellos?, ¿cuántos están dispuestos a hacerlo ahora, que parece que está de moda hablar del tema? Pocos, muy pocos. Y, salvo el episodio de Delibes y algunos casos más, sin resonancia. Lamentable y desgraciadamente, la despoblación no ha sido un problema ni para los gobiernos, ni para los gobernantes ni para la propia sociedad que se despoblaba, que es bastante más grave. En el campo castellano-leonés (el que mejor conozco) primaron la resignación y el fatalismo sobre el espíritu de rebeldía o la capacidad de lucha para atajar el mal. No se protestó, no se peleó, no hubo iniciativas, faltaron agallas e imaginación...

Y faltó también un compromiso de las instituciones y administraciones. Los pueblos perdían habitantes, la gente se marchaba, pero los ayuntamientos y las diputaciones permanecieron callados, sin chistar, sin pedir, sin buscar soluciones. Incluso, se alentó la emigración. Hacían falta las divisas que mandaban los emigrantes y se precisaba dotar con mano de obra barata y poco exigente (los desertores del arado) a las acerías y minas del Norte, al textil o la SEAT de Barcelona, al mastodonte que empezaba a ser Madrid, a los polos de desarrollo industrial, a los servicios que comenzaban a reclamar las zonas turísticas del litoral. ¿Qué podían ofrecer al turista redentor los pueblos, villas

y ciudades del interior si solo tenían catedrales románicas y góticas, monasterios cistercienses, iglesias visigodas y barrocas, castillos y murallas medievales, acueductos romanos y, como en el caso de Castilla y León, más del 50% del patrimonio histórico-cultural de España?

El paleta no tuvo quien le escribiera. Ni quien le defendiera. Se tuvo que ir. Y lo hizo sin ruido, como la cosa más normal del mundo, como el afluyente que desemboca en el río grande. El pueblo era el atraso, lo pequeño, lo sin futuro. La ciudad representaba todo lo contrario, pese a que el desgarró doliera. ¿Se pudieron crear más oportunidades de vida en los pueblos? Sí, bastantes más de las que se crearon, que fueron poquísimas. Desaparecieron oficios, se cerraron talleres, pequeñas fábricas de maquinaria, artesanías, bodegas, queserías, se arrancaron viñas productivas para sustituirlas por los trigos que demandaba la autarquía... Nada sustituyó a estas pérdidas y abandonos. Y todo en silencio. El que emigró llevaba su pueblo dentro, pero su pueblo real, el tangible, languidecía, agonizaba. Frente al hombre que se iba añorando la vuelta y temiendo que nunca se produciría se alzaban las ruinas de casas deshabitadas y solares y campos abandonados.

Sin embargo, esas imágenes, terribles, dolorosas, quedaban reducidas al ámbito individual, al de cada uno de los protagonistas. No se hacían colectivas, no llegaban al gran público. El NO-DO estaba para otras cosas y el resto de medios de comunicación, con honrosas excepciones, no se ocupaban del mundo rural. Alguna noticia suelta, alguna inauguración, alguna visita de las autoridades, algún anuncio prometedor que casi nunca se cumplía; y pare usted de contar. La sangría poblacional no encontraba hueco ni en los titulares ni en la letra pequeña.

4 ¿DÓNDE Y CÓMO ALZAR LA VOZ?

¿Qué falló?, ¿cuándo? En su novela *Conversación en la Catedral*, Mario Vargas Llosa le hace decir a Zabalita: «¿En qué momento se jodió el Perú?». Traslademos la pregunta al problema que nos ocupa: ¿en qué momento se jodió la población rural? El proceso fue largo, continuo, lento. No hubo una estampida de gente, sino que se fueron marchando poco a poco. Individuos, familias enteras, parientes reclamados por los que ya habían conseguido un empleo en la ciudad, amigos ayudados por amigos...

Y el campo sufrió un desgarrador ERE (Expediente de Regulación de Empleo) sin que nadie lo llamara así y sin que nadie arbitrara medios y dinero para corregir tamaña catástrofe. Esa fue, y sigue siendo, una de las terribles injusticias cometidas con el mundo rural y la agricultura. Cualquier sector español que haya estado sometido a regulación (minería, siderurgia, automoción,



etc.) ha dispuesto de ayudas, de planes de reindustrialización, de fondos para que los trabajadores afectados cobrasen el paro.... El campo, no. Al campo lo dejaron solo. La agricultura tuvo que amoldarse a los nuevos tiempos (producir más con menos gente) sin que nadie entendiera (o se diera por enterado, que da lo mismo) que allí se estaba produciendo un cataclismo social, un terremoto demográfico de consecuencias imprevisibles. ¿Qué importaba eso? Sobraban paletos y faltaban obreros en las ciudades. Ahora comenzamos a darnos cuenta del peligro. Frente a la España que se amontona en urbes, con sus problemas de tráfico, contaminación y estrés, la España vacía y envejecida. Todos los habitantes de Soria caben en el Nou Camp. Y Soria tiene más de 10.000 kilómetros cuadrados, la superficie media de las provincias españolas. Creo que con este ejemplo está dicho todo.

¿Qué se puede hacer para que la sociedad española, y la europea, se enteren de este drama? Las redes sociales, Internet, son, sin duda, un medio ideal para difundir situaciones, propuestas, iniciativas. Hace unos años era impensable que, a miles de kilómetros de distancia, cualquiera pudiese enterarse casi al instante de lo que sucede en su pueblo. Hoy es posible. Y con ello tratar de implicar a los que se fueron, y a sus descendientes, en la defensa y revitalización de un mundo que agoniza. Pero esto no es suficiente porque, salvo caso de catástrofes o grandes noticias, suele quedar en el círculo restringido de los interesados. Hace falta dar un paso más.

Y ese paso (o zancada) pasa por concienciar a la sociedad sobre lo irracional y peligroso de mantener y potenciar el salvaje desequilibrio entre la España vacía (usando la expresión, que ha hecho furor, de Sergio del Molino) y la España atestada. Zonas desiertas y envejecidas frente a ciudades donde la superpoblación es ya un problema gravísimo. Si no se detecta ese problema, si la gente no cree en su existencia, difícil ponerle soluciones. Por eso es clave insistir en los perjuicios que ocasiona la despoblación. Y no solo para los pueblos y comarcas afectados sino para todos. ¿Cómo hacerlo? La primera complicación estriba en que cualquier información o noticia sobre algo tiene que ser difundida por los medios de comunicación de impacto nacional: teles, radios, periódicos, revistas, etc. En caso contrario, por mucho que se esfuercen los emisores, no llegará al gran público. ¿Están dispuestos los medios de comunicación a convertir la despoblación en gran y continua noticia? Mi experiencia me dice que no. En primer lugar, porque tienen que estar pegados a la actualidad (es su esencia) y la despoblación no genera continuamente actualidad. Y en segundo lugar, porque nadie puede obligar a los medios a hablar de un tema si no despierta su interés. Y, al menos hasta ahora, la despoblación ha «vendido» poco. Algún reportaje aislado, alguna noticia suelta por cierre de escuelas, abandono de pueblos, las conclusiones de tal o cual estudio y pare

usted de contar. Hoy por hoy solo conozco un programa que se ocupa continuamente de estos asuntos con un toque reivindicativo aunque adobado con perfiles divertidos. Se llama «Me vuelvo al pueblo» y se emite semanalmente en Televisión Castilla y León. Ensalzar las virtudes de los pueblos y recoger las experiencias de quienes han regresado y han montado sus pequeños negocios es también una forma de pelear contra la despoblación.

Aunque la despoblación no acapare portadas ni tenga presencia constante en los medios no por eso hay que tirar la toalla. Conviene que el asunto no caiga en el olvido. Y por eso instituciones implicadas, asociaciones, el mundo agrario, la sociedad civil, en suma, tienen que insistir diariamente en difundir la gravedad del problema y en la necesidad de buscar soluciones. Dada la situación y el fracaso de iniciativas anteriores, ¿no ha llegado la hora de pensar seriamente en la repoblación (sí, sí, he escrito REPOBLACIÓN) antes de que sea demasiado tarde?

Uno de los efectos más nefastos e hirientes de la despoblación es la ausencia de niños, la soledad de los pocos que van quedando. Algunas familias acaban abandonando los pueblos porque sus hijos ya no tienen con quien jugar o deben de hacer a diario decenas de kilómetros, madrugones y frío incluidos, para ir a la escuela. Yo he tratado de reflejarlo en el cuento «El once ideal» que forma parte de mi libro de relatos «El llanto del trigo» donde la despoblación y la emigración ocupan lugares destacados. Ese cuento dice así.

5 EL ONCE IDEAL

El niño subió corriendo la cuesta, cruzó la plaza, soltó el balón que llevaba entre las manos y comenzó a golpearlo contra la pared lateral de la iglesia, la que durante años había servido de frontón. Mayo se despedía con un sol recio por lo que buscó algo de sombra, la que ofrecía la vieja acacia del señor Macario. El niño miró para ambos lados e inició la cantinela:

— ¡Xavi, Iniesta, pasa a Messi, Messi regatea, Messi, Messi, tira...!.

La pelota golpeó en la piedra, rebotó limpia, recta y fue a parar al pecho del niño, que la apretó entre sus brazos.

— ¡Y para Casillas, qué paradón, señoras y señores!.

Depositó el balón en el suelo, corrió hacia un lado, luego hacia el otro, esprintó...

— ¡Xabi Alonso para Cristiano Ronaldo, este a Benzema, otra vez Cristiano, chuta...!.

El balón pegó en la pared, pero esta vez hizo un giro extraño y salió lanzado lejos de donde lo esperaba el chaval.



— *¡Fuera, el tiro de Cristiano Ronaldo ha salido fuera, qué pena...!*

Sentados en un poyo, silenciosos como si el mundo se hubiese quedado ya sin sonido, los tres ancianos miraban las evoluciones del crío. La pelota, ya mansa, cayó entre sus piernas. El tío Lolailo la recogió, se levantó con alguna dificultad y esperó a que el chaval fuera por ella.

— *¡Vaya bríos, majo!; menos mal que vino para acá; si hubiera cogido la cuesta abajo, te tocaba ir a buscarla al regato.*

— *Bah, está seco, no me hubiera importado, así corro otro poco.*

— *Oye, Miguelín, ¿qué jugador te gusta más?.*

— *Messi; es el mejor. También me gustan Cristiano, Xabi Alonso, el del Madrid, y el otro Xavi, el del Barça, y Casillas y Sergio Ramos, bueno y además Iniesta y... es que los hay muy buenos, mira, España es campeona del mundo y de Europa.*

El señor Longinos trató de golpear con su cacha el balón que atenazaba el niño entre sus brazos. La broma no le gustó a Miguelín. Y menos el tono que empleó más tarde.

— *Ninguno de esos vale para nada. Di Stefano, ese sí que era un fenómeno.*

— *Eso dice mi abuelo Patricio, pero no me convence. Como Messi no hay ninguno.*

— *¿Y a quién le da la razón tu padre, que también es muy futbolero?, terció el tío Grilletes.*

— *A ninguno. Dice que el mejor ha sido Maradona y después Butragueño.*

— *Pues ya sabes, cuando vuelvas a jugar, los metes a todos en la misma alineación, así tendrás un equipo invencible, el mejor del mundo.*

Al niño se le abrieron los ojos, como si acabara de descubrir el elixir de la diversión. Ahora podía hacer más cambios e inventarse más jugadas y soñar con aquellos delanteros de los que se contaban tantas hazañas y de los que él apenas conocía los nombres.

La conversación estaba a punto de finalizar cuando dobló la esquina el Chirimiri, uno que había emigrado de joven a Bilbao y que ahora, jubilado, venía de vez en cuando por el pueblo.

— *¿Y a quién pondrás de portero?, preguntó a Miguelín.*

— *A Casillas o a Valdés, son los mejores.*

— *¡Qué coño! A Iríbar, pon a Iríbar, no ha habido ni habrá nadie como El Chopo.*

Y ante la cara de sorpresa, incredulidad y rechazo del niño, Chirimiri comenzó a cantar «Iribar, Iribar, Iribar es cojonudo/ como Iribar no hay ninguno».

— Fíjate, chaval; hasta el cantar lo dice. «¡Iribar, Iribar, Iribar es cojonudo...!»

— Es que a ese no lo conozco ni lo he visto parar nunca.

— Claro, como solo se habla del Madrid y del Barcelona, te voy a llevar un día a San Mamés y preguntas por Iribar; ya verás tú.

El niño, abrazado por una sonrisa pícaro, fue repitiendo lo de «cojonudo» mientras volvía a estrellar el balón contra los muros del templo. Y cada vez que gritaba «Di Stefano o Butragueño o Maradona o Iribar miraba hacia el corrillo de ancianos, que parecían aprobar con gestos y risas las novedades de su alineación».

Y así fue como Miguelín logró formar el once ideal de la historia del fútbol. Ese equipo que le permitía ganar todos los partidos, ligar jugadas increíbles, golear, dejar siempre su portería a cero y derrotar a cualquier rival. Incluso a sí mismo. No en vano era el único niño del pueblo.

6 BIBLIOGRAFÍA

DELIBES, Miguel (1962): «Las ratas». Destino.



Envejecimiento activo en el entorno rural. ¿Igualdad de oportunidades?

M.^a Jesús Prieto Villarino

Licenciada en Filosofía.

Experta Universitaria en Salud, Demografía y Sociedad en la Población Anciana.

mjesusprivil@gmail.com

Fecha de recepción: 13/09/17

Fecha de aceptación: 24/10/17

Sumario

1. Introducción. **2.** Marco teórico y metodológico. **3.** Singularidades del entorno rural. 3.1. Desplomamiento y dispersión. 3.2. Envejecimiento y sobre-envejecimiento. 3.3. Rigor en las tradiciones, costumbres y reparto de roles. 3.4. Masculinización. 3.5. Desfamiliarización de los cuidados y escasez de servicios. 3.6. Soledad y pobreza. 3.7. Participación limitada. 3.8. Analfabetismo tecnológico. **4.** A modo de conclusión: Retos de la política estatal, autonómica y local. **5.** Bibliografía.

RESUMEN

La mejora de la alimentación, la medicina, la higiene, los recursos y un largo etcétera conllevan un presente: años de vida extra, que pueden ser vividos en plenitud, o no, dependiendo de las oportunidades de salud, participación y seguridad alcanzadas individualmente. El hábitat es determinante en este proceso, como lo es la construcción simbólica de la vejez, reticente a integrar la diversidad. El proceso de envejecimiento de la población, en un medio rural extenso y diverso, hace precisa una reflexión desde la equidad, que trate diferente a personas y situaciones diferentes, para que todos alcancen la misma calidad de vida. De otro modo, se conculcarían derechos fundamentales y derechos sociales básicos. El propósito de este artículo es detectar las debilidades específicas del envejecimiento activo en el entorno rural, que precisan de un compromiso político de compensación. La igualdad de oportunidades no puede quedar minorada en el 80% del territorio español.

Palabras clave:

Envejecimiento rural, envejecimiento activo, igualdad de oportunidades.

**ABSTRACT**

Life span has increased due to improvements in nutrition, medicine, resources et cetera. These extra years can be both lived plenty or not, depending on the individual opportunities of health, participation and security. The habitat is a key element in the process, so it is the symbolic construction of the old age, which is reluctant to integrate diversity. As a result of population ageing in a vast and diverse rural area, it seems necessary a reflection based on equity so that different people and different situations can be treated accordingly to reach the same life quality. Otherwise, fundamental and social basic rights would be infringed. The aim of this article is to identify the specific weaknesses of the active ageing in rural environments that require a political commitment of compensation. The equality of opportunities cannot be reduced in an 80% of Spain.

Key words:

Rural aging, active aging, equality of oppotunities.

1 INTRODUCCIÓN

El hecho de que en Europa se incremente el número de personas mayores y se dilate la esperanza de vida supone un bien que precisa ser continuamente pensado y rediseñado, en sintonía con una sociedad dinámica que demanda opciones ajustadas a los nuevos tiempos. En poco se parece una persona mayor de hace 50 años a las nuevas generaciones de mayores, ni tampoco el entorno social donde se desenvuelven. En España, las políticas públicas de promoción del envejecimiento activo son amplias y positivas, pero aún precisan de actuaciones y actualizaciones urgentes. En 2050 se estima que casi un tercio de su población superará los 65 años, con la particularidad de que el índice de envejecimiento más alto se concentrará en municipios pequeños y dispersos⁽¹⁾. Y ha de hacerse garantizando la autonomía, la calidad de vida, el autodesarrollo y la igualdad de oportunidades, para una población que mayoritariamente⁽²⁾, prefiere residir en su domicilio, aún en el caso de necesitar ayuda.

No se puede mirar hacia otro lado. La vejez interpela a toda la ciudadanía, y responder al reto es casi realizar el ejercicio positivo del Barón de Munchausen: salvarse de la ciénaga, tirando de la propia coleta. La presencia humana que conforma un país atraviesa todas las etapas, desde la niñez hasta la vejez, con capacidades y necesidades distintas, aportando y recibiendo de la comunidad en cada momento, sin que varíen sus derechos. No hay una línea temporal en la vida autogobernada en que pierdan validez la libertad y la igualdad que sustenta derechos civiles, políticos y sociales.

Veinte años debatiendo con grupos de personas mayores, tanto en entorno rural como urbano, constatan la certera defensa de la idea de Democracia, —que asumo—, de John Dewey⁽³⁾, como algo más que una forma de gobierno, —*un modo de vivir asociado, una experiencia comunicada juntamente*— un enlace dinámico entre ella y la opinión pública generada mediante discusión abierta. En estos años, la actitud de renuncia a la autonomía, para ser «tutelado» por alguna hija o hijo, ha dejado espacio a la reivindicación de libertad e independencia, porque como dice Francisco Brines «*la vida muere aún, /mientras la sombra de la tarde viene*». Y esta nueva actitud ha generado no solo una modificación de las

(1) Monreal-Bosch, Pilar, Marinona Gifre, Arantza del Valle. (2013). «*Envejecimiento en un mundo cambiante. El entorno rural una nueva realidad social*». Atenea Digital. V13 n.º 2-Julio.

(2) Entre el 83% y el 90%. García Abellán, Antonio; Alba Ayala García, Rogelio Pujol Rodríguez (2017) «Un perfil de las personas mayores en España. 2017. Indicadores estadísticos básicos» Madrid. Informes Envejecimiento en red. N.º 15: 48. Obra social, La Caixa, (2015): «*Cuidar como nos gustaría ser cuidados*» o la última encuesta realizada en Euskadi, por Del Barrio Mayoral, Sancho (2015). «*Estudio sobre las condiciones de vida de las personas mayores de 55 años y más años en Euskadi*», así como mi propia experiencia de años de dialogo con ellos, así lo muestran.

(3) Dewey, John (2003): *Viejo y nuevo individualismo*. Barcelona. Paidós.



características personales, (cambio de hábitos de vida, expectativas y deseos) sino sociales, al exigir políticas y apoyos para este nuevo tiempo vital, que a su vez siguen inaugurando nuevos cambios. Este es, precisamente, el resultado de la buscada participación. Siguiendo el mandato acción, de Comte-Sponville⁽⁴⁾, si el destino de la democracia es responsabilidad de los conciudadanos, habrá que trabajar en tres vertientes, acordes con los tres marcos interpretativos⁽⁵⁾:

- Acción en la mejora de la calidad de vida y el autodesarrollo de las personas mayores, o no, a lo largo de todo el ciclo vital: mejorar las condiciones de vida de toda la ciudadanía, independientemente de la edad.
- Acción en el impulso de la mirada hacia las personas mayores como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho: promover la participación, y desde ella, la autonomía, dignidad, seguridad, igualdad de oportunidades e igualdad de trato.
- Acción en la reducción de costes vinculados al envejecimiento de la población: políticas de prevención, cooperación entre municipios, mejoras en la eficiencia, impulso de la corresponsabilidad individual y social, etc.

Detectar las dificultades que apareja envejecer y mantener la autonomía en un entorno rural pequeño, como son la mayoría de los municipios, permite diseñar estrategias específicas, que favorezcan el proceso de envejecimiento activo sin conculcar los principios rectores asumidos por las sociedades ilustradas. Obstáculos que deberán resolver, con diligencia, las políticas estatales, autonómicas y locales, porque cada año se engrosa el colectivo de personas mayores, y cada cuatro años, según vaticina Dominique Simonnet⁽⁶⁾, «*obtenemos un año suplementario*». Siendo así, la igualdad de oportunidades no puede quedar minorada en el 80% del territorio.

2 MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Tomo como referencia el paradigma de Envejecimiento Activo formulado por la OMS, (2002), y los valores y principios recogidos en la Declaración de

(4) Comte-Sponville, André (2004): *El capitalismo, ¿es moral?* Barcelona. Paidós.

(5) Alfama, Eva; Ramon Canal y Marta Cruells (2013). «*Las políticas de envejecimiento activo en el Estado español (2002-2012): ¿Promoviendo la ciudadanía y la participación de las personas mayores?*» Congreso de la Red Española de Política Social, Alcalá de Henares. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5723654>.

(6) Joël de Rosanay, Jea-Louis et al. (2006): *Una vida extra. La longevidad: un privilegio individual, una bomba colectiva*. Barcelona. Anagrama.

Dublín, sobre las ciudades o comunidades amigables con las personas mayores en Europa, (2013), mediante un modelo de atención integral y centrada en la persona, que requiere compromiso desde todas las administraciones públicas, más allá del campo sanitario y social⁽⁷⁾.

Los artículos 9.2 y 14 de la Constitución Española (1978), como garantía real de libertad e igualdad, el artículo 50, específico para el colectivo de personas mayores, así como todo el desarrollo normativo del mismo, del que se puede destacar la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Igualmente subrayo los artículos 41, 43.1, 44.1 y 47 de la Constitución española, que establecen la seguridad social pública, el cuidado de la salud, la cultura y el derecho a la vivienda, respectivamente.

Teniendo en cuenta que los últimos años de vejez, suelen ir acompañados de algún grado de minusvalía, es necesario reconocer la importancia del artículo 49 de la Constitución española y el desarrollo mediante la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, dado que proyecta su ámbito tuitivo también sobre el colectivo de mayores, si su grado de discapacidad reconocida es igual o superior al 33%, así como el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad (2006)⁽⁸⁾, que establece el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad.

La expresión «Envejecimiento activo», que es relativamente reciente (años 1997-2000), se define así, en el documento de la Asamblea Mundial de las Naciones Unidas⁽⁹⁾:

«El envejecimiento activo es el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad, con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen [...]. Permite a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo vital y

(7) Algo nada sencillo, porque la dispersión de competencias, la rigidez de la normativa o de quien la interpreta, y la maquinaria de la rutina del «siempre se ha hecho así», son un obstáculo difícil de obviar. En la entrevista con una Coordinadora del programa de envejecimiento activo, confirma la dificultad de conseguir implicación de los funcionarios de áreas ajenas a servicios sociales.

(8) Artículo 19: «Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad. Los Estados Partes en la presente [...] adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que: a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico; b) Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de esta [...]».

<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccoconv.pdf>.

(9) Villegas Beguiristáin, Mercedes María Teresa Sancho Castiello (2003): «Naciones Unidas y envejecimiento» Revista Perfiles y tendencias. IMSERSO Marzo. N.º 7.



participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados».

Especificándose, a continuación, que el término «activo» se refiere tanto a la capacidad de estar físicamente activo o participar como mano de obra, como a la participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales, espirituales y cívico-culturales porque «pueden seguir contribuyendo activamente con sus familias, semejantes, comunidades y naciones». Sin olvidar que tan legítima es la participación en la comunidad, como en el espacio familiar, si no se desea más.

La Declaración de Dublín, por su parte, enfatiza la independencia, la dignidad, la autorrealización, la participación y los cuidados, y reconoce la importancia de que ciudades y comunidades⁽¹⁰⁾ proporcionen apoyo a las personas mayores en campos como el transporte, vivienda, empleo, comunicación, participación, respeto, inclusión, empoderamiento, solidaridad, etc. Es decir, destaca la importancia de la adecuación del entorno físico, social y cultural, dado que «pueden hacer la diferencia entre independencia y la dependencia para todas las personas, pero especialmente para las que se hacen mayores», recomendaciones en las que incluye específicamente a las zonas rurales, aunque estas «sean remotas».

Este marco normativo permite, no solo repensar la concepción de ciudadanía del siglo XXI, como bien sugiere Joan Subirats⁽¹¹⁾, en un concepto que incluya a todas las personas sin distinción, sino trabajar sobre las singularidades del hábitat, para que, garantizando la igualdad de oportunidades y de trato, sea posible el proceso de envejecimiento activo a lo largo de todo el ciclo vital, en cualquier territorio.

La información para la redacción de este artículo se ha completado con un enfoque cualitativo, teniendo en cuenta la diversidad de actores implicados. Se trata de un camino de búsqueda que no permite ninguna generalización estadística: mediante entrevistas semiestructuradas, realizadas en el mes de julio de 2017, a dos responsables del Programa de Envejecimiento Activo y del servicio de ayuda a domicilio (SAD), de la Diputación de Palencia, a dos Directores Gerentes de empresas prestadoras de servicios integrales a mayores, uno de ámbito nacional, el otro de ámbito local. Entrevistas abiertas a 3

(10) A modo de ejemplo, es interesante reseñar la experiencia francesa, de adaptación de un país al envejecimiento, impulsada mediante la Ley 2015-1776, de 28 de diciembre de 2015, para responder a la demanda de cuidados de largo plazo de la población. Siguiendo el resumen que hace René Aga, para SECOT, esta ley está construida sobre tres pilares dotados presupuestariamente: prevenir el aislamiento, dar respuesta adecuada a la vivienda, y apoyar el cuidado en casa y la introducción de nuevas tecnologías en la vida diaria.

(11) Subirats, Joan (2016): «Cambio de época y personas mayores. Una concepción de ciudadanía abierta e inclusiva». En Ezquerria, Sandra et al (ed) Edades en transición. Envejecer en el siglo XXI. Barcelona Ariel.



personas mayores de un pequeño municipio de la montaña oriental leonesa y a dos grupos de mayores, de 15 y 20 personas, en la capital palentina.

Así mismo recojo la experiencia de 20 años de desarrollo de proyectos en toda la zona rural de la provincia de Palencia, en los que uno de los temas de debate era la vejez y las formas de afrontarla.

3 SINGULARIDADES DEL ENTORNO RURAL

No hay un medio rural homogéneo, como tampoco es homogéneo el envejecimiento. Sin embargo, existen singularidades compartidas en mayor o menor grado, que permiten responder a la pregunta ¿Cómo es el envejecimiento activo en el ámbito rural?

La respuesta es positiva en algunos aspectos: Las relaciones sociales suelen ser más satisfactorias que en la ciudad, la esperanza de vida más alta, la inseguridad, en general, afecta menos que en los núcleos urbanos⁽¹²⁾, las mujeres participan⁽¹³⁾ y tejen redes de amistad confortables, existen menos barreras arquitectónicas, aunque las casas están poco equipadas para la diversidad funcional, el tiempo se vive de forma circular, sin urgencia. Pero también comparten debilidades que disminuyen la posibilidad de vivir según los propios deseos. La igualdad no es posible si no hay logística que la sostenga.

(12) Rodríguez Rodríguez, Pilar (2004): «Envejecimiento en el mundo rural: necesidades singulares, políticas específicas». Revista Perfiles y tendencias. IMSERSO Junio n.º 11.

<http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/boletinopm11.pdf>.

(13) Alta participación, pero sin voz ni representación en los órganos de decisión.



3.1. Despoblamiento, dispersión, envejecimiento

Hechos	Consecuencias
<p>Cerca del 20% de la población española es mayor de 65 años. Un colectivo en continuo ascenso, en una población en declive⁽¹⁴⁾. De este quinto, casi el 60% son mujeres, que también copan el índice de sobre-envejecimiento, dada su mayor esperanza de vida⁽¹⁵⁾.</p> <p>Se agrupan mayoritariamente, como el resto de la población, en municipios urbanos, pero es en el entorno rural, (un 80% del territorio nacional en el que reside un 20% de la población⁽¹⁶⁾), donde el envejecimiento⁽¹⁷⁾ y el sobre-envejecimiento⁽¹⁸⁾ son más acentuados⁽¹⁹⁾. Sirvan como ejemplo estas cifras⁽²⁰⁾: en 2016 estaban censadas 2.759.167 personas en municipios rurales menores de 2.000 habitantes, de las que el 28,2% son mayores. Si atendemos a este mismo dato en municipios menores de 100 habitantes, la población mayor representa el 40,2%. Benjamín García Sanz, lo expresa muy claramente «el envejecimiento parece ser una nota connatural a la ruralidad, de modo que a medida que los pueblos son más rurales, más pequeños, se incrementa el porcentaje de mayores»⁽²¹⁾</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Encarecimiento de las infraestructuras y de las prestaciones públicas. • Necesidad de transporte para acceder a los servicios. (Tanto para los que llegan al municipio como si se buscan fuera de él). • Organización específica para las políticas sociales. (Como la rotación de las actividades o concentración en municipios dotados de infraestructura). • Incorporación al bucle en el que el decrecimiento demográfico reduce la demanda, y ésta, reduce también la oferta de servicios, que potencia la emigración. • Exiguo relevo generacional. • Homogeneidad social, que empobrece la convivencia y la vida comunitaria, y dificulta la solidaridad vecinal. • Proceso de desaparición de los núcleos más pequeños⁽²²⁾, que necesitará de medidas concretas de protección a la población mayor, en los últimos años de existencia⁽²³⁾.

(14) Para el año 2066, se calcula un 34,6% de población mayor de 65 años y una pérdida de 5,5 millones de población total, respecto a la de 2016. García Abellán, Antonio; Alba Ayala García, Rogelio Pujol Rodríguez (2017). «Un perfil de las personas mayores en España. Indicadores estadísticos básicos» Madrid. Informes Envejecimiento en red. Enero. N.º 15: 48.

(15) 84,5 años las mujeres y 79,9 los hombres.

(16) Goerlich Gisbert, Francisco J.; Isidro Cantarino Martí (2015): «Estimaciones de la población rural y urbana a nivel municipal» Estadística Española. Volumen 57, número 186 pp. 5-28. On-line.

(17) Población de personas mayores respecto del total.

(18) El número de personas mayores de 75 años que hay por cada persona mayor de 65 años.

(19) Sirva como ejemplo el análisis de población de Castilla y León, una de las comunidades más envejecidas, recogidos en Acuerdo 28/2017 de 15 de junio, por el que se aprueba la estrategia de prevención de la dependencia para las personas mayores y de promoción del envejecimiento activo de Castilla y León 2017-2021. En él se muestra tanto la dispersión de los núcleos pequeños de población, como la fragmentación del mapa municipal, en donde el 94% de los municipios no llegan a 2.000 habitantes. Las personas mayores representan el 34,97%. El sobre-envejecimiento alcanza el 43,65%, mientras la edad media de la población, supera los 50 años.

(20) Abellán García, Antonio, Alba Ayala García; Rogelio Pujol Rodríguez (2017): «Un perfil de las personas mayores en España. Indicadores estadísticos básicos» Madrid. Informes Envejecimiento en red. N.º 15: 4.

(21) García Sanz, Benjamín (1998): «Los mayores y el mundo rural». Revista Documentación social. Cáritas Española. Ejemplar dedicado a las personas mayores. N.º 112: 97-108.

(22) Parece que todos los intentos por fijar población de los últimos años, ya sea ofrecer una vivienda, ayudas económicas, ayudas a la natalidad, etc, no han logrado retener el vaciamiento. No obstante, y sin negar lo anterior, existen en toda España experiencias que intentan el milagro del resurgimiento. Quizá sería necesario que las Administraciones identifiquen, cataloguen y apoyen todas las iniciativas «diferentes», sostenibles y respetuosas con el medio, que renueven el ámbito rural, porque como es sabido, si se desean resultados diferentes son necesarias acciones diferentes.

(23) García Sanz, Benjamín (1998): «Los mayores y el mundo rural». Revista Documentación social. Cáritas Española. Ejemplar dedicado a las personas mayores. N.º 112: 97-108. En la entrevista realizada a tres habitantes de un municipio de la montaña oriental leonesa, donde residen 7 habitantes en invierno, y alrededor 30 en verano, se lamentan del aislamiento generalizado, falta de oportunidades, dificultades en el negocio tradicional (ganadería y agricultura), y la desesperanza ante un futuro en su lugar de nacimiento. Todos los vecinos evitan que sus hijos tomen el relevo. A pesar de ello y de la soledad, los tres entrevistados desean acabar sus días en la casa familiar. Las actividades se realizan en un municipio cercano, a 10 km, que también dispone de centro de salud, farmacia, centro polivalente y banca. Para acercarse alguno de ellos, no pocas veces buscan la solidaridad vecinal.

3.2. Tradiciones, costumbres, reparto de roles

Hechos	Consecuencias
<p>En un entorno pequeño, donde las personas se llaman por el nombre y se recuerda la genealogía de cada habitante, las relaciones solidarias y vecinales son más activas, pero del mismo modo, las tradiciones, costumbres y estigmas permanecen suficientemente vivas como para dificultar el desarrollo personal y la libre elección de alternativas diferentes a las aceptadas.</p> <p>En los municipios rurales, se mantienen con más fuerza, roles de género y estereotipos que limitan expectativas y asignan normas en el actuar y sentir de la persona en función de que sea hombre o mujer, mayor o joven, de una posición social u otra, etc. El control social parece escribir el destino de cada persona en cada momento de su vida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de los cuidados a las mujeres, cuando realmente no pueden o no quieren estar en exclusividad. • Ausencia de corresponsabilidad en los cuidados de la mayoría de los hombres. • Falta de habilidades para una vida autónoma saludable, del grupo de varones solteros, que han vivido con sus progenitores, hasta el fallecimiento de éstos, sin implicarse en ninguna tarea del hogar. Tampoco participan⁽²⁴⁾ en las actividades del municipio para superar su soledad y limitaciones. • Ansiedad en las personas mayores que han debido «deconstruir» sus expectativas de cuidados, basados en el pacto intergeneracional, para rediseñar una nueva planificación de la vejez, lejos de la seguridad de la tradición⁽²⁵⁾.

3.3. Mascunilización de la «generación soporte»

Hechos	Consecuencias
<p>La falta de mujeres en el ámbito rural tiene una explicación comprensible. La despoblación rural que se inició en la dedada de los años 50 del siglo XX, afectó principalmente a mujeres y jóvenes. El papel de la mujer en la sociedad agraria es secundario, sin alternativa distinta al matrimonio, y sin actividad profesional con reconocimiento social o económico. Por otro lado, la tradición prima el traspaso de explotaciones y negocios a manos de hijos varones. Esta asignación y el proceso de desagrarización ofrecen a las hijas, como única posibilidad de promoción social, sin repetir patrones, la huida a las ciudades en busca de formación y trabajo.</p> <p>La emigración rural ha seguido siendo un proceso selectivo que afecta con más intensidad a mujeres jóvenes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrio en la distribución de población: más hombres que mujeres. Masculinización del entorno rural. • Merma de la posibilidad productora y reproductora y, como recoge la Dra. Margarita Rico⁽²⁶⁾, pérdida de todo el trabajo invisible y de la aportación al tejido social del pueblo que entregan las mujeres. • Dificultad en la fijación de población femenina. A la falta de posibilidades laborales, se añade el déficit de infraestructuras y equipamientos sanitarios, educativos o culturales, que ellas valoran especialmente, en la elección de residencia⁽²⁷⁾.

(24) En todos los cursos, charlas y seminarios que he impartido nunca han superado el 15%, excepto los realizados en la Universidad de la Experiencia. El prestigio «universitario» de esa formación compensa el prejuicio de «son cosas de mujeres». En entrevista con la Coordinadora del programa de Envejecimiento activo de la Diputación de Palencia, me confirma porcentajes igualmente bajos, salvo los destinados a talleres específicos para hombres.

(25) En los proyectos Ética y felicidad, y *Escuela de pensar y Educación para la tolerancia* impartidos en los últimos 20 años, éste era uno de los temas más debatidos por las personas mayores asistentes. En los años 90 era motivo de escarnio que hombres o mujeres, con hijos, estuvieran institucionalizados. En los años 2007-2008, desaparecen las burlas y comienza a plantearse como posibilidad interesante pasar la vejez en la propia casa, sin cambiar de domicilio o rotar, declinando la autonomía a cambio de la seguridad. En casi ningún caso, la institucionalización era una alternativa deseada. No obstante, también en esas fechas (mayo del 2006) un grupo de jubilados funda una cooperativa para garantizarse servicios geriátricos de calidad a precios de coste. Hoy en día, la Residencia de Losar de la Vera, (Cáceres), ofrece vivir en un apartamento adaptado, gestionado por los propios socios. Es decir, aún queda mucho camino por explorar.

(26) Rico González, Margarita (2003): *La mujer dentro del proceso migratorio y de envejecimiento en el marco rural de Castilla y León* X Premio de investigación Rigoberta Menchú. Ed. Ayto. Valladolid.

(27) La investigación de la Dra. Rico detecta que los hombres retornan al entorno rural con más frecuencia que las mujeres, porque ellas valoran especialmente la oferta de infraestructuras.

3.4. Dispersión de redes familiares por la emigración y desfamiliarización de los cuidados. Escasez y dificultades de acceso a los servicios, a las infraestructuras y a las TIC

Hechos	Consecuencias
<p>A pesar de tradiciones y costumbres, la transferencia de los cuidados al ámbito de «lo público», se ha convertido en una necesidad por el elevado porcentaje de personas mayores a las que secundar en su proyecto de vida, y por la ausencia de apoyos intergeneracionales dentro del ámbito familiar. Este trasvase se hace acompañado de especiales dificultades: dispersión espacial que entorpece y encarece la prestación, insuficiencia o saturación del apoyo familiar necesario a partir del Grado II de dependencia, escasez de mano de obra cualificada y penuria en la oferta privada.</p> <p>Más o menos un tercio del tiempo de vejez, se vive con necesidad de algún sostén. Por otra parte, la dependencia afecta primordialmente al sobrevejecimiento, que es amplio en el entorno rural. En estos casos, la ayuda a domicilio, garantiza la permanencia en el hogar, y la calidad de vida autónoma, complementada con la oferta privada de servicios de proximidad, (psicología, acompañamiento, transporte, biblioteca móvil, etc.).</p> <p>No obstante, el mercado no ofrece suficiente diversidad de propuestas en cada municipio que dé respuesta a las peticiones de las personas mayores, haciendo imprescindible el transporte (público o privado), para acceder a ellas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de ayuda informal, como soporte de las personas mayores con algún grado de dependencia. • Falta de personal cualificado en el entorno que realicen las tareas de ayuda a domicilio y de acompañamiento. • Escasez de servicios privados que diversifiquen, apoyen y amplíen la oferta, pública. (Tanto para el SAD, como para el programa de envejecimiento activo, o cualquier actividad particular). • Encarecimiento de la asistencia, debido al desplazamiento y a la necesidad de contratar personal cualificado en municipios distintos del lugar de prestación⁽²⁸⁾. • Distorsión del modelo de atención centrado en la persona⁽²⁹⁾ por adecuación de los tiempos a los itinerarios. • Insuficiencia de actividades relacionadas con el envejecimiento activo en municipios menores de 100 habitantes. • Carencia de logística que haga realidad la igualdad de oportunidades en el apoyo a la autonomía y calidad de vida.

(28) En consulta realizada a dos Directores Gerentes de empresas de servicios integrales a mayores, nos hablan del déficit de personal que les obliga a contratar en otros municipios y, del encarecimiento de la prestación por el pago del transporte. Una abona a las/os trabajadoras 0,19€ por km, en su nómina. Sitúa el cálculo aproximado de encarecimiento del servicio en un mínimo del 15%. La otra empresa, más pequeña, prefiere que el usuario/a acuerde el importe del transporte con el trabajador/a y éste, lo pague directamente al trabajador/a.

(29) En una ayuda a domicilio prestada en un centro urbano, en una atención de 20 horas al mes es sencillo planificar una actuación de 30' por la mañana y otros 30' al final del día, para realizar un aseo personal. En el ámbito rural, si las actuaciones son en poblaciones dispersas y distantes, para una empresa es difícil acceder a intervenciones de menos de 60'.

3.5. Soledad y pobreza

Hechos	Consecuencias
<p>La posición económica de los mayores ha mejorado relativamente respecto a años anteriores. La tasa de pobreza se sitúa en 11,4%.</p> <p>Este dato relativo solo significa que ha empeorado el entorno. Deterioro que, a su vez, ha exigido su solidaridad económica con los familiares en riesgo de exclusión⁽³⁰⁾, mermando sus ingresos mensuales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para alcanzar plenamente el envejecimiento activo, dado que la pobreza implica deterioro en la calidad de la alimentación y disminución de la participación social, con el consiguiente declive funcional. • Sentimiento de soledad, y falta de seguridad en las viviendas de una sola persona, mayoritariamente ocupadas por mujeres viudas.
<p>El perfil de la vejez y de la viudez es femenino, ambas con alta representación en el entorno rural. La cuantía de la pensión de viudedad en 2016 fue de 8.860 €/año, y el umbral de riesgo de pobreza para el mismo año, se estableció en 8.209 €/año. Entre los dos importes solo existe una diferencia de 50€ al mes. Y aunque sea cierto que las personas del entorno rural gastan menos, no dejan de ser unos ingresos al borde de la penuria.</p> <p>A la soledad física de la viudez, ha de añadirse la soledad sentida, relacionada con la falta de seguridad ante situaciones de necesidad⁽³¹⁾.</p> <p>En los debates sobre la soledad que he moderado, muestran especial preocupación por la falta de compañía en la enfermedad, aunque sea pasajera; la posibilidad de pequeños accidentes o la hospitalización, produce angustia y, pesa muy especialmente, la noche una vez cerrada la puerta de la calle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de adecuación y equipamiento del hogar, para evitar accidentes y hacer frente a la diversidad funcional. • Incapacidad para acceder a equipamientos basados en las nuevas tecnologías de apoyo y acompañamiento, como la telepresencia, app's de salud, transporte, conversación, etc, debido a la escasa o nula alfabetización digital.

(30) Estudio realizado por la Fundación Educo y la consultora Salvetti&Llombart (2015), sobre cómo ha afectado a las personas mayores el deterioro de la situación social y económica de la última década, que los ha obligado a sostener a hijos/as y nietos/as en riesgo de pobreza y exclusión social. El 50% de las personas mayores colaboran con los gastos de sus familiares en situación de dificultad. On-line. <https://www.educo.org/Educo/media/Documentos/Medios/INFOME-Septiembre-2015-FINAL.PDF>

(31) Rodríguez Rodríguez, Pilar (2004): «Envejecimiento en el mundo rural: necesidades singulares, políticas específicas». Revista Perfiles y tendencias. IMSERSO Junio N.º 11.

<http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/documentos/binario/boletinopm11.pdf>

Este estudio es interesante a pesar del tiempo transcurrido. El número de personas que viven solas en las grandes ciudades es mayor que las que viven solas en el entorno rural (17%/13%), sin embargo, la situación de soledad es más temida por quienes viven en pueblos menores de 2000 habitantes, un 29% teme la soledad frente al 13% en una gran ciudad de más de 1 millón de habitantes. La última encuesta continuada de hogares confirma el aumento de personas que viven solas, y entre ellas un porcentaje alto de viudas mayores de 65 años, con representación alta en los municipios pequeños. Se puede concluir que la soledad es un problema en el entorno rural.



3.6. Participación

Hechos	Consecuencias
<p>Desde la propia definición de la OMS, el envejecimiento activo satisfactorio está inextricablemente unido a la participación.</p> <p>Es la clave de la implicación, desarrollo y evolución del proceso, impulsando tanto los cambios personales como sociales.</p> <p>Se encuentra mediatizada por el género, el estatus social, la formación, la edad, o la salud⁽³²⁾, pero, sobre todo responde a las facilidades y oportunidades de participación que el entorno ofrece a las personas mayores, en las que hoy, se podría destacar como novedad, la discusión y consulta a través de las nuevas tecnologías (webs, correo electrónico, foros, etc).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida progresiva de participación en proporción inversa al avance de la edad y estado de salud. • Exclusión de la participación cuando minoran las capacidades funcionales, aunque se mantenga el autogobierno. • Prejuicios y falta de adaptaciones especiales para facilitar la incorporación a los órganos de consulta, intercambio de conocimientos, o toma de decisiones para aquellas personas con algún grado de dependencia. • Dificultad de acceso a la participación a través de las nuevas tecnologías. • Desequilibrio en la representación y toma de decisiones entre hombres y mujeres.

3.7. Analfabetismo tecnológico

Hechos	Consecuencias
<p>A partir de los 55 años descienden los porcentajes de personas que utilizan internet.</p> <p>En su uso no solo influye la edad sino, también, el nivel formativo, económico, el nivel de actividad y el hábitat. El estudio sobre las necesidades de información y formación que realiza UDP/IMSERSO, revela que vivir en un entorno rural, incrementa el desconocimiento de las nuevas tecnologías, poco facilitado por una cobertura no universal y de baja velocidad⁽³⁴⁾.</p> <p>Más de un 50% de esa población o no conocen las nuevas tecnologías, o carecen de preparación digital para hacer uso de ellas, o no comprenden su utilidad en la vida diaria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incapacidad para realizar un trámite por internet, reclamar a organismos públicos, solicitar la ayuda a la dependencia, denunciar el maltrato, etc • Fractura social⁽³⁵⁾, que separa la población según las capacidades para beneficiarse del manejo de dispositivos y contenidos digitales. • Limitación para el acceso a la ciudadanía plena, cada vez más imbricada con el manejo de tecnología digital, tal y como antes ocurrió con la lecto-escritura.

(32) Joan Font y Pau Alarcón (2016): «¿Participan las personas mayores de manera distinta? ¿Cuánto y cómo participan?» En Ezquerria, Sandra *et al* (ed) (2016) *Edades en transición. Envejecer en el siglo XXI*. Barcelona. Ariel. Cap. 4: 16-139. Tanto la edad avanzada como una mala salud, dificultan la participación.

(33) UDP e IMSERSO (2017): «*Mayores y necesidades de información y formación*» On-line https://www.mayoresudp.org/wp-content/uploads/2014/09/INF-MAYOR-2017-MAR-Necesidades-In_formacion.pdf.

(34) La cobertura de ADSL de intensidad igual o mayor a 2 Mbps en 2016, llega solo a 32,9% de hogares, en municipios de menos de 100 habitantes, y al 61,2% de hogares en municipios de 101 a 500 habitantes. «Informe de cobertura de banda ancha en España a mediados de 2016» (2016). Secretaría de Estado para la sociedad de la información y la agenda digital. Noviembre: 23 On-line <http://www.minetad.gob.es/telecomunicaciones/banda-ancha/cobertura/Documents/Cobertura-BA-Mediados2016.pdf> Acceso 30 de julio de 2017.

(35) Eva Alfama, *et al* (2016) «*¿Ciudadana digital para todas las edades?*» En Ezquerria, Sandra *et al*. *Edades en transición. Envejecer en el siglo XXI*. Barcelona. Ariel. Cap. 9: 277-301.



4 A MODO DE CONCLUSIÓN: RETOS INAPLAZABLES DE LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS Y LOCALES

La regresión demográfica y el envejecimiento progresivo de la población son hechos incuestionables que se manifiestan con particular intensidad en el medio rural. Esto significará no solo el incremento relativo de personas mayores en todo el territorio, sino la desaparición de los pueblos más pequeños, tanto por la ausencia de crecimiento vegetativo como por el agrupamiento de la ciudadanía en municipios mayores que ofrezcan amplitud de infraestructuras. Mientras, envejecer en el medio rural es, y será, envejecer en pequeños pueblos, rodeados de personas de la misma generación, con escasez de apoyos intergeneracionales y de oferta de sostenes públicos y privados. Envejecer sin la logística suficiente que asegure posibilidades de vivir la vida según los propios deseos, ni el mapa completo de recursos encaminados a la prevención de la dependencia. Defender la igualdad de oportunidades desde una perspectiva territorial debe ser una de las prioridades de las políticas autonómicas y locales, no solo por ser un principio constitucional, fundamento de las administraciones territoriales y un derecho de justicia social, sino porque sus efectos reducen el tiempo vivido con dependencia y sus costes. Ha de hacerse buscando el modo de compensar, en la medida de lo posible, la falta de oferta de servicios, su encarecimiento, la escasez de manos cuidadoras y la penuria de opciones encaminadas a lograr el pleno acceso al proceso de envejecimiento activo.

Los desafíos de las políticas autonómicas y locales en el entorno rural no son pocos, pero las acciones encaminadas a lograr aumento de la calidad de vida, la disminución de las desigualdades y el cumplimiento de las esperanzas y posibilidades de sus habitantes es impostergable, porque el aumento del peso demográfico de la población mayor y su plena ciudadanía no permitirá, en ningún caso, un estancamiento de los objetivos. Democracia y ciudadanía mantienen una relación dinámica. En este reajuste, el medio rural demanda y precisa:

1. Asentar una **imagen de la vejez** incluida en la diversidad del concepto de ciudadanía que articule, desde los derechos de dignidad, autonomía personal, igualdad y libertad, el modelo de atención integral y centrado en la persona. Son muchas las programaciones ajustadas a esta visión, pero también las dedicadas exclusivamente a cubrir necesidades de la persona mayor como objeto de cuidado.
2. Lograr la aplicación de **actuaciones integrales** sobre el envejecimiento, que trascienda el ámbito social y de salud. La amigabilidad, el acercamiento del entorno, supone intervenir, también, en la vivienda (adap-



tación a la diversidad funcional y digital), el transporte, las comunicaciones, la cultura, la arquitectura, los deportes, etc.

3. Asegurar la **equidad**. Atendiendo tanto a la propia diversidad del envejecimiento de la persona mayor, como a las debilidades del hábitat que condiciona la libre elección y las posibilidades de autodesarrollo.
 - a. Proteger a los habitantes de municipios pequeños en el último trayecto, consolidando apoyos para su independencia, impidiendo el desamparo o el abandono. Y en todo caso, la Administración Pública debería hacerse cargo de aquellas acciones que sean precisas para garantizar la igualdad de oportunidades y la libre elección de vida, incluyendo SAD sin listas de espera y plaza residencial cuando así se desee.
 - b. Impulsar el cambio de creencias, costumbres y expectativas que lastran una vida autónoma, la corresponsabilidad en los cuidados, y la participación plena, mediante formación y un equipo de mediación que ayude a concretar una reorganización familiar más igualitaria.
 - c. Favorecer la responsabilidad individual en el proceso del propio declive, a lo largo de toda la vida, con especial proyección en el colectivo femenino, por su mayor exposición a convivir con dependencia.
 - d. Asegurar el acceso a la información suficiente sobre los programas y prestaciones disponibles, necesarios para fundamentar la toma de decisiones en la planificación del proceso de vida durante los años de vejez.
 - e. Facilitar el trasvase de la atención al estado y al mercado, apoyando la labor de las empresas, cooperativas, autónomos, etc, presentes, e impulsar la creación de nuevas entidades, compensando, mediante medidas viables, el encarecimiento de las actuaciones en este entorno. Mientras no se consiga la logística necesaria para garantizar la libre elección desde la igualdad de oportunidades, la Administración Pública debería garantizarla con sus propios recursos.
 - f. Asegurar transporte, público o concertado, que permita el acceso a los servicios y actividades ofrecidas en distinta localidad.
 - g. Diseñar un plan especial para el apoyo y respiro de los/as cuidadoras informales, e incluir un reconocimiento a su aportación, que dote de valor el esfuerzo, como exenciones fiscales o beneficios especiales en la oferta de prestaciones del propio municipio.



- h. Impulsar la cooperación entre municipios y la colaboración público-privada que dé respuesta a las peticiones de la población.
 - i. Facilitar el equipamiento de los hogares para la adaptación a la diversidad funcional, y la tecnología encaminada a mitigar inseguridad de la soledad: teleasistencia, sensores de movimiento, telepresencia, etc.
 - j. Universalizar la cobertura de telefonía e internet, aumentando la velocidad mínima, pues de ello depende el uso de las nuevas herramientas y la participación.
 - k. Alcanzar la alfabetización digital de la población mayor de 55 años, pues de ello depende la participación, la ciudadanía plena, y en muchos casos la compensación de la limitación de apoyos.
 - l. Activar otros tipos de vida y residencia en el ámbito rural, como son las viviendas colaborativas, familias acogedoras, etc. que ayuden a resolver la falta de plazas residenciales, cuando la vida en el domicilio habitual ya no es posible.
4. Facilitar las oportunidades de participación, de forma diversa, inclusiva y extensa, desde la mirada hacia el mayor como ciudadano y ciudadana de pleno derecho, potenciando la presencia en la toma de decisiones de las mujeres y la incorporación de las personas con declive en sus capacidades funcionales. Solo desde la participación el proceso de envejecimiento activo será pleno y adecuado.

5 BIBLIOGRAFÍA

- ALFAMA, EVA; RAMÓN CANAL Y MARTA CRUELLS (2013): *Las políticas de envejecimiento activo en el Estado español (2002-2012): ¿promoviendo la ciudadanía y la participación de las personas mayores?* Congreso de la Red Española de Política Social, Alcalá de Henares.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5723654>
acceso 20 de junio de 2017
- BILBAO, ALVARO (2012): *Me falla la memoria. Claves para un envejecimiento cerebral saludable*. Barcelona. RBA.
- COMTE-SPONVILLE, ANDRÉ (2004): *El capitalismo, ¿es moral?* Barcelona. Paidós.
- DEWEY, JOHN (2003): *Viejo y nuevo individualismo*. Barcelona Paidós.



- ESCARBAJAL DE HARO, ANDRÉS. *Et al.* (2015): *La percepción de la calidad de vida en las mujeres mayores y su envejecimiento activo a través de actividades socioeducativas en los centros sociales*. Revista de Investigación Educativa, 33(2), 471-488. DOI: <http://dx.doi.org/10.6018/rie.33.2.213211>
<http://revistas.um.es/rie/article/view/213211>
Acceso 10 de julio de 2017.
- EZQUERRA, SANDRA *et al* (ed) (2016): *Edades en transición. Envejecer en el siglo XXI. Edades, condiciones de vida, participación e incorporación tecnológica en el cambio de época*. Barcelona. Ariel.
- FERNANDEZ SOLÍS, J. DAMIAN; ROSARIO LIMÓN MENDIZÁBAL. (2012): *El arte de envejecer con humor*. Malaga. Aljibe.
- GARCÍA ABELLÁN, ANTONIO; ALBA AYALA GARCÍA, ROGELIO PUJOL RODRÍGUEZ (2017): «Un perfil de las personas mayores en España. 2017. Indicadores estadísticos básicos» Madrid. Informes Envejecimiento en red. N.º 15: 48
<http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos17.pdf>
- GARCÍA HERRERO, GUSTAVO. (2010): *El servicio de ayuda a domicilio en la encrucijada*. Madrid. Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Consejo General de Trabajadores Sociales.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3723577.pdf>
Acceso 18 de junio de 2017.
- GARCÍA SANZ, BENJAMÍN (1998): «Los mayores y el mundo rural». Revista Documentación social. Cáritas Española. Ejemplar dedicado a las personas mayores. N.º 112: 97-108.
- GOERLICH GISBERT, FRANCISCO J ISIDRO CANTARINO MARTÍ (2015): «Estimaciones de la población rural y urbana a nivel municipal» Estadística Española. Volumen 57, número 186 pp. 5-28. On-line. Acceso 30 de junio de 2017. http://www.ine.es/ss/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3Dart_186_1.pdf&blobkey=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=393%2F264%2Fart_186_1.pdf&ssbinary=true
- JOËL DE ROSNAY, JEAN-LOUIS, *et al* (2006): *Una vida extra. La longevidad: un privilegio individual, una bomba colectiva*. Barcelona. Anagrama.
- MARTINEZ MARONO, ANTONIO *et al* (2014): *Aspectos jurídicos y bioética del mayor*. Fundación Universitaria Iberoamericana. Barcelona. Funiber.
- MONREAL-BOSCH, PILAR; MARIONA GIFRE Y ARANTZA DEL VALLE (2013): *Envejecimiento en un mundo cambiante. El entorno rural una nueva realidad social*. Athenea Digital V13. N.º 2 Julio: 47-63. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v13n2.951>
<http://atheneadigital.net/article/view/v13-n2-monreal-gifre-delvalle>
Acceso 13 de junio de 2017.



ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, (2015): Informe Mundial sobre el envejecimiento y la salud. Número de referencia OMS: WHO/FWC/ALC/15.01
<http://www.who.int/ageing/publications/world-report-2015/es/>
Acceso 7 de julio de 2017.

RICO GONZÁLEZ, MARGARITA (2004): *La mujer dentro del proceso migratorio y de envejecimiento en el medio rural de Castilla y León*. X Premio de investigación «Rigoberta Menchú». Ayto. Valladolid.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, PILAR (2004): «Envejecimiento en el mundo rural: necesidades singulares, políticas específicas». Revista Perfiles y tendencias. IMSERSO Junio. N.º 11. On line. Acceso 30 de junio de 2017.
<http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/boletinopm11.pdf>

Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agencia Digital (2016): «Informe de cobertura de banda ancha en España a mediados de 2016» (2016). Secretaría de Estado para la sociedad de la información y la agenda digital. Noviembre: 23 On-line Acceso 30 de julio de 2017.
<http://www.minetad.gob.es/telecomunicaciones/banda-ancha/cobertura/Documents/Cobertura-BA-Mediados2016.pdf>

UDP e IMSERSO (2017): «Mayores y necesidades de información y formación» On-line.
https://www.mayoresudp.org/wp-content/uploads/2014/09/INF-MAYOR-2017-MAR-Necesidades-In_formation.pdf
Acceso 15 de junio de 2017.

Villegas Beguiristáin, Mercedes María Teresa Sancho Castiello (2003): «Naciones Unidas y envejecimiento» Revista Perfiles y tendencias. IMSERSO Marzo. N.º 7 On line. Acceso 30 de junio de 2017. <http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/boletinopm7.pdf>



Los riesgos demográficos en la agenda institucional, desde los municipios hasta la Unión Europea

Francisco Javier Gómez Caloca

Sociólogo, Presidente de la Universidad Popular de Palencia (UPP).
Jgcaloca23@gmail.com

Fecha de recepción: 15/09/17

Fecha de aceptación: 26/10/17

Sumario

1. Introducción. **2.** Medidas propuestas desde lo local. «Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España». **3.** Propuestas del Senado y creación del Comisionado del Gobierno. **3.1.** «Informe de la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la población rural en España». **3.2.** «Informe de la Comisión Especial de estudios sobre las medidas a desarrollar para evitar la despoblación de las zonas de montaña». **3.3.** «Comisión Especial del Senado sobre la evolución demográfica en España». **3.4.** Creación del Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico. **4.** Europa y el reto demográfico. Primeros pasos. **4.1.** Dictamen del Comité Europeo de las regiones. «La respuesta de la Unión Europea al reto demográfico». **4.2.** Avance: Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico. **5.** Algunas conclusiones. **6.** Bibliografía.

RESUMEN

El artículo hace una recensión de los documentos producidos más recientemente en el ámbito institucional sobre los riesgos demográficos que nos apremian, particularmente en el medio rural. Se revisan documentos de la FEMP, el Senado y la Unión Europea, amén de la creación del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, cuya Estrategia se ha anunciado para finales de 2017.

Es un verdadero catálogo de medidas contra la despoblación, en el que se perciben dos déficits, más sobresalientes en unos documentos que en otros de los revisados:

- *Una cierta debilidad de los diagnósticos, y de precisión sobre las escalas de análisis, en un problema que es multiescalar, tanto en su apreciación como en la naturaleza de las intervenciones pertinentes en cada nivel territorial.*



- *Ausencia de estrategias y metodologías de intervención que den consistencia y produzcan efecto multiplicador en la aplicación del inventario de medidas propuestas.*

Un documento práctico e ineludible para una aproximación rápida y panorámica al abordaje institucional de los cambios demográficos que estamos viviendo.

Palabras clave:

Despoblación, políticas públicas, FEMP, Senado, UE.

ABSTRACT

This article is a review of the documents produced recently within the institutional field about the demographic risks that urge us, specifically in the rural area. Documents of the FEMP, Senate and European Union are reviewed, as well as the creation of the Government Commissioner towards the Demographic Challenge, whose strategy has been announced by the end of 2017.

It's a reliable list of measures against depopulation, which we can perceived two documents:

- *Certain weakness of the diagnosis, and precision about the scale of analysis, in a problem which has multiple levels in the evaluation and in the nature of the procedures in each territorial level.*
- *Absence of strategies and methodologies of procedures which give consistency and produce and multiplicator effect in the application of the suggested measures.*

A practical and unavoidable document for a quick approximation and a panoramic to the institutional collision of the demographic changes that we are experiencing

Keywords

Depopulation, public policies, Spanish Federation of Municipalities and Provinces (FEMP), Senate, EU (European Union).

1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años el fenómeno de la despoblación, hasta entonces solo presente en la agenda de la Comunidades Autónomas más afectadas, se ha convertido en objeto de discusión en todos los ámbitos de deliberación y decisión política, desde lo local hasta, en los últimos meses, la Unión Europea.

Sin desconocer el marco de propuestas de las Comunidades Autónomas, que daría para otro trabajo, nos centraremos en las de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Parlamento y Gobierno de España y, por último, dos documentos del ámbito europeo. Cronológicamente, en un espacio de poco más de tres años, los documentos objeto de análisis son:

1. Informe de la Ponencia de Estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, de 24 de marzo de 2015⁽¹⁾.
2. Informe de la Comisión Especial de estudios sobre las medidas a desarrollar para evitar la despoblación en las zonas de montaña, de 22 de junio de 2015⁽²⁾.
3. Creación de la Comisión Especial del Senado de Estudio sobre la evolución demográfica y sus consecuencias en España. 30 de noviembre de 2016⁽³⁾.
4. Dictamen del Comité Europeo de las Regiones. La respuesta de la Unión Europea al reto demográfico, de 16 de junio de 2016⁽⁴⁾.
5. Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto demográfico y se regula su régimen de funcionamiento⁽⁵⁾.
6. Listado de Medidas para la lucha contra la despoblación en España, Comisión de Despoblación de la FEMP, abril de 2017⁽⁶⁾.
7. Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico (2016/2245(INI))⁽⁷⁾.

(1) BOGC-Senado n.º 505, 2015.

(2) BOGC-Senado n.º 550, 2015.

(3) BOGC-Senado n.º 41, 2016.

(4) DOUE 18/01/2017.

(5) BOE n.º 24, 2017.

(6) FEMP. 2017: Documento de acción. Comisión de Despoblación. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España.

(7) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0427+0+DOC+XML+VO//ES>



2 MEDIDAS PROPUESTAS DESDE LO LOCAL. «LISTADO DE MEDIDAS PARA LUCHAR CONTRA LA DESPOBLACIÓN EN ESPAÑA»

Este documento, elaborado por la Comisión de Despoblación de la FEMP, comienza reconociendo la gravedad del problema y la necesidad de implicación de todas las Administraciones Públicas en su tratamiento:

«La regresión demográfica se ha convertido en un problema de Estado y como tal ha de responderse a él desde una perspectiva de gobernanza multinivel que en la práctica conlleve la implicación de todas las Administraciones Públicas en todos sus frentes de acción». La despoblación rural es «una de las realidades más severas de las que confluyen en este marco de regresión demográfica nacional⁽⁸⁾».

El proceso de despoblación rural se ha acelerado en los últimos años por la confluencia, en una *tormenta perfecta*, de cuatro variables: envejecimiento, emigración de los jóvenes, caída de la natalidad y baja densidad demográfica.

Frente a esta situación la FEMP hace una propuesta que aspira a ser el punto de partida para la articulación de una estrategia Nacional contra la Despoblación y, a la vez, referencia para su *inclusión en la agenda política permanente de nuestro país*, con un tratamiento transversal que incorpore la lucha contra la despoblación en todos los planes y acciones de todas las Administraciones Públicas, aunque el papel fundamental tiene que recaer en los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales.

El criterio de la despoblación debe ser uno más a la hora de la distribución de fondos europeos, nacionales, autonómicos y locales.

El Documento articula una doble estructura de participación para la elaboración y seguimiento de las acciones que se implementen. Una *Mesa Estatal contra la Despoblación* con presencia de la FEMP —como representante de Ayuntamientos y Diputaciones—, la Administración del Estado y las CCAA, además de los agentes sociales y económicos, con un carácter «*eminentemente práctico, que combine perfil político y técnico, capaz de tomar decisiones y ejecutarlas, pero también de evaluar resultados*⁽⁹⁾». Además propone la creación de *Grupos de Trabajo Regionales* contra la Despoblación en cada Comunidad Autónoma con presencia de representantes de la Administración Autonómica y de las Diputaciones Provinciales.

Para hacer frente a la despoblación del medio rural la FEMP propone 79 acciones, que se pretende se adapten a los distintos territorios y sus concretas situaciones demográficas. Se encuadran en siete áreas de trabajo:

(8) FEMP. 2017: Op. cit.

(9) FEMP. 2017: Op. cit.



ÁREA INSTITUCIONAL, FINANCIACIÓN Y MODELO TERRITORIAL	
1	Diseño y aplicación de una «Estrategia Estatal contra la Despoblación».
2	Desarrollar una política integral contra la despoblación y, en su caso, políticas de repoblación.
3	Elaborar un mapa de zonas de prioridad demográfica.
4	Redefinir qué son «zonas escasa y muy escasamente pobladas», con indicadores de escala inferior a la provincia.
5	Orientar las Diputaciones Provinciales a la corrección de los desequilibrios demográficos en su territorio.
6	Recuperar la Ley 45/2007, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.
7	Definición clara de las competencias de cada Administración en la aplicación de las medidas contra la despoblación.
8	Simplificación administrativa y burocrática para favorecer el desarrollo de proyectos.
9	Incorporar las estrategias demográficas a los Presupuestos anuales de todas las AAPP.
10	Inclusión de un informe de impacto demográfico en los procesos de elaboración de las normas.
11	Dotar los presupuestos de todas las AAPP de fondos adicionales para zonas de prioridad demográfica.
12	Informe anual sobre ejecución presupuestaria de las medidas aplicadas, evaluando sus efectos en el territorio.
13	Revisar el modelo de financiación de las Entidades Locales (EELL) y que la despoblación suponga la financiación del sobrecoste de los servicios.
14	Promover el liderazgo de las EELL en la gestión de los fondos europeos destinados al medio rural.
15	Reparto de los Fondos de Cohesión de la UE de modo que tengan en cuenta escalas territoriales infraprovinciales.
16	Financiación estatal de acciones socioeconómicas contra la despoblación.
17	Estudiar los costes de sostenimiento de los servicios públicos en poblaciones en regresión demográfica.
18	Redefinir el concepto de «población vinculada» para valorar correctamente el coste de los servicios públicos.
19	Reforzar, desde las Diputaciones, a los Grupos de Acción Local y convertirlos en Agencias de Desarrollo Local.
20	Aportación adicional en las subvenciones de las CCAA, cuando los beneficiarios vivan en zonas de prioridad demográfica.
21	Incentivar a los empleados públicos para que vivan en el municipio o zona rural de su puesto de trabajo.
22	Crear un fondo de guarda y custodia del territorio.

2.1. Economía y Empleo

«Es imposible fijar y atraer población activa a un territorio carente de oportunidades laborales. Por ello, actuar en el fomento de las actividades económicas y el empleo es prioritario (...)»⁽¹⁰⁾.

(10) FEMP. 2017: Op. cit.



ÁREA ECONOMÍA Y EMPLEO	
1	Bonificaciones y deducciones especiales en impuestos, contratación y Seguridad Social.
2	Bonificaciones y/o deducciones en el IRPF para residentes en el medio rural.
3	Programas territoriales por zonas con especiales necesidades de reindustrialización.
4	Reforma de la PAC para favorecer la agricultura territorial y las explotaciones familiares.
5	Promover el acceso del mundo rural al Programa Ris3 de especialización inteligente de la UE.
6	Incentivar y asesorar el relevo generacional en las explotaciones agropecuarias.
7	Planes espaciales de apoyo a autónomos y emprendedores en el medio rural.
8	Obligar a las entidades financieras, vía regulación del sistema financiero, a garantizar el acceso en el medio rural.
9	Mayor financiación a diputaciones y ayuntamientos para planes de empleo local.
10	Apoyar las iniciativas de mejora de la competitividad de la producción agropecuaria y agroindustrial.
11	Sellos de calidad territorial para productos locales y apoyo a su distribución.
12	Diversificar la economía rural, mediante programas públicos de detección de nuevos yacimientos de empleo.
13	Incentivar la recuperación del pequeño comercio de proximidad.
14	Complementar las rentas mediante la incorporación a los planes de empleo de obras y servicios locales.
15	Apoyar el empleo en el sector forestal.
16	Incentivar la creación de empresas en el sector turístico.
17	Favorecer la promoción de las mujeres incentivando la cotitularidad en las explotaciones agropecuarias.
18	Formación para facilitar el retorno al medio rural.
19	Adaptar el Plan de Garantía Juvenil a la realidad del medio rural.
20	Reducción de cargas administrativas para la creación de nuevos negocios y actividades.
21	Crear fondos público-privados para créditos blandos y avales para proyectos en el medio rural.
22	Reforzar la inserción laboral, profesional y empresarial de las mujeres en el medio rural.
23	Capacitación profesional en el sector agropecuario y fomento del «contrato del territorio».

2.2. Servicios públicos y sociales

La lucha contra la despoblación rural exige que las Administraciones aseguren «*la plena igualdad en la calidad de los servicios públicos y de los servicios sociales, con las adaptaciones necesarias en función de sus características territoriales⁽¹¹⁾*». La falta de estos servicios, su menor calidad y la dificultad de acceso a ellos es una causa objetiva de pérdida de población en el medio rural.

(11) FEMP. 2017: Op. cit.



ÁREA SERVICIOS PÚBLICOS Y SOCIALES	
1	Carta de servicios públicos garantizados a todo ciudadano asegurando condiciones equiparables en el medio rural.
2	Diseño de planes provinciales de cobertura de servicios públicos para garantizar el acceso en el medio rural.
3	Dotación presupuestaria anual para garantizar los servicios públicos esenciales en el medio rural.
4	Potenciar, con las TIC, servicios sociales que favorezcan la permanencia en el domicilio del usuario.
5	Garantía de acceso a la educación de 0 a 3 años.
6	Plan para la acogida e integración de los inmigrantes extranjeros.
7	Descentralización hacia el medio rural de la red de recursos asistenciales públicos.
8	Reactivar presupuestariamente, la aplicación de la Ley de Dependencia.
9	Recuperar, de la Ley de Dependencia, las prestaciones económicas y de seguridad social por cuidados en el entorno familiar.

2.3. Infraestructuras, comunicaciones y transporte

«La accesibilidad en condiciones de igualdad a bienes y servicios de toda la población del medio rural es condición básica e imprescindible para poder hacer frente a los desafíos demográficos⁽¹²⁾». Además, en la actualidad, la accesibilidad a los servicios debe ser tanto física como digital para lo que se hace imprescindible el desarrollo de las TIC en el medio rural.

ÁREA INFRAESTRUCTURAS, COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	
1	Estudio exhaustivo de la red viaria de las zonas rurales para mejorarla.
2	Mapa de distancias a los servicios básicos (sanidad, educación, servicios sociales y comercio) y a las grandes infraestructuras viarias.
3	Marcar objetivos de inversión anual en la red viaria.
4	Fijar, en coordinación con las diputaciones y ayuntamientos, planes plurianuales de inversión en infraestructuras.
5	Recuperar el patrimonio monumental del medio rural, coordinadamente entre todas las AAPP.
6	Plan digital, para que antes de 2020, todos los municipios tengan banda ancha.
7	Garantizar la universalidad del acceso telefónico y la calidad de las conexiones móviles.
8	Formación digital para la población rural.
9	Acelerar la implantación de la Administración electrónica y extensión de las TIC en el medio rural.
10	Revisar y adaptar los modelos de transporte público a la realidad de la demanda del medio rural.
11	Garantizar la movilidad y la accesibilidad al transporte de las personas con discapacidad.

(12) FEMP. 2017: Op. cit.



2.4. Vivienda

«El derecho a la vivienda se convierte en retórica si no se garantiza su acceso en cualquier territorio⁽¹³⁾».

ÁREA VIVIENDA	
1	Subvención a la compra y rehabilitación de la «primera residencia» en el medio rural.
2	Adaptar la normativa urbanística de los pequeños municipios a la legislación vigente.
3	Planes provinciales de regeneración urbanística de los pequeños municipios.
4	Crear una bolsa provincial de viviendas vacías para ofertar a posibles demandantes, incluida la segunda vivienda.
5	Rehabilitar los inmuebles que estén incluidos en la bolsa pública de viviendas.
6	Planes específicos de acceso a la vivienda y rehabilitación en las zonas de prioridad demográfica.

2.5. Incentivos demográficos

Reducir el excesivo envejecimiento y sobre-envejecimiento de los pobladores del medio rural tiene que ser un objetivo de interés estatal debido a las consecuencias económicas y sociales que conlleva la ausencia de relevo generacional.

ÁREA INCENTIVOS DEMOGRAFICOS	
1	Ayudas específicas a la natalidad en el medio rural.
2	Bonificaciones fiscales a familias con hijos residentes en el medio rural y zonas de prioridad demográfica.
3	Fomento de las guarderías de proximidad y servicios de atención infantil de ayuda en el domicilio.

2.6. Cultura-identidad-comunicación

Hay que combatir tres percepciones muy extendidas entre la población que perjudican la imagen del medio rural: una peor calidad de vida en el medio rural, una falta de oportunidades para desarrollar una carrera profesional, sobre todo las mujeres y, sobre todo, la *«supuesta insostenibilidad de los pequeños municipios, la sensación de que el medio rural se mantiene subsidiado, sostenido artificialmente desde las áreas urbanas, idea que no se sustenta en ningún tipo de evaluación real y objetiva de esta situación⁽¹⁴⁾»*.

(13) FEMP. 2017: Op. cit.

(14) FEMP. 2017: Op. cit.



ÁREA CULTURA, IDENTIDAD Y COMUNICACION
Mejorar la comunicación de la realidad territorial del medio rural.
Potenciar la difusión de la realidad rural y de sus ventajas competitivas.
Poner comunicativamente en valor la lucha contra la despoblación como fuente de riqueza para el país.
Promover acciones educativas de difusión de la realidad y los valores rurales.

3 PROPUESTAS DEL SENADO Y CREACIÓN DEL COMISIONADO DEL GOBIERNO

Ha sido en la «Cámara Territorial» donde se ha desarrollado, hasta la fecha, el debate y trabajo parlamentario sobre la despoblación, concretamente de la despoblación rural, y donde se mantiene abierta en estos momentos una Comisión de Especial sobre la evolución demográfica de nuestro país.

3.1. «Informe de la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la población rural en España⁽¹⁵⁾»

El Pleno del Senado aprobó el 16 de enero de 2013 la creación, en el ámbito de la Comisión de Entidades Locales, de una Ponencia de Estudio para tratar la problemática de la despoblación rural, sus causas y consecuencias, así como para proponer medidas para abordar este fenómeno. La Ponencia celebró diez reuniones con la asistencia de 31 comparecientes y finalizó sus trabajos el 24 de marzo de 2015.

Del Informe final de la Ponencia destacan los siguientes apartados:

- Relación de comparecientes por sesión cuyas aportaciones están disponibles en el Diario de Sesiones del Senado.
- Documento «Despoblación, envejecimiento y baja natalidad» aportado en su comparecencia por el Director de la Fundación renacimiento Demográfico D. Alejandro Macarrón Larumbe. Hace un excesivo hincapié en el fomento de la natalidad como solución a todos los problemas demográficos de la España rural⁽¹⁶⁾.

(15) BOCG-Senado n.º 550. 2015.

(16) Aportación calificada de «Escándalo demográfico en el Senado» en el Blog Apuntes de Demografía, de Julio Pérez Díaz, demógrafo, científico titular del CSIC. <https://apuntesdedemografia.com/2015/09/01/escandalo-demografico-en-el-senado/>

En otra entrada al blog llega a calificar alguna publicación de este compareciente como «demagogia natalista y maltusiana» <https://apuntesdedemografia.com/2012/01/26/el-suicidio-demografico-de-castilla-y-leon/>



- Documentación aportada por el Senador del Grupo Socialista D. Antonio Arrufat Gascón, «*Adaptación de la propuesta de Índice corrector aplicable sobre la participación en los tributos del Estado para la lucha contra la despoblación*». Contiene, a mi juicio, dos resaltables aportaciones:
 - Por una parte, su propuesta de medidas ordenadas por la titularidad de la administración o iniciativa privada en coordinación con la pública, responsable de implementarlas.
 - La otra aportación, sin duda discutible pero relevante, es la creación de un Fondo Compensatorio contra la Despoblación dotado por los Presupuestos Generales del Estado, ayudas de las CCAA y cofinanciación de los Fondos Estructurales de la UE para implementar medidas «*que permitan recuperar habitantes en el medio rural*». *Propone la pérdida de población total como variable de referencia para la asignación de recursos del Fondo.*
- Conclusiones generales y por materias planteadas por el conjunto de comparecientes. Un total de 47 medidas agrupadas en siete bloques de materias.

MEDIDAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN RURAL EN ESPAÑA	
NATALIDAD	
1	Conciliación familiar, laboral y social.
2	Políticas activas para la permanencia de mujeres jóvenes en el medio rural.
3	Discriminación legal positiva para generar empleo y actividad económica.
4	Políticas específicas de igualdad de género en el medio rural.
FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA	
5	Nuevos criterios, además de la población, para el reparto de fondos del Estado y de la UE.
6	Participación de la población local en la gestión (metodología LEADER) y acción coordinada de todos los fondos UE.
7	Acceso a las ayudas regionales del Plan 2014-2020 de la UE.
8	Actuación coordinada de todas las AAPP y participación de los ciudadanos en la gestión.
9	Interlocución de las EELL en la UE para la solicitud directa de recursos de sus fondos.
10	Política rural desvinculada política y financieramente de la PAC.
ORDENACIÓN TERRITORIAL	
11	Impulso al concepto de «comarca funcional».
12	Programas de desarrollo rural de las CCAA con participación de los núcleos rurales afectados por despoblación.
13	Potenciar la creación de empresas en las «cabeceras de comarca».



FISCALES, SOCIALES Y FINANCIERAS	
14	Medidas específicas en núcleos rurales con despoblación para apoyar a personas, emprendedores y empresas.
15	Desgravación en IRPF y tipos más reducidos del IVA y del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.
16	Modificar la Ley de Haciendas Locales para atender el mayor coste de los servicios públicos en el medio rural.
17	Estudiar la modificación de los impuestos por compra o reforma de vivienda.
18	Incentivar la deslocalización de las grandes empresas en el medio rural y préstamos reducidos para emprendedores.
19	Reducción de cotizaciones sociales de empresas y trabajadores que se instalen en el medio rural.
20	Mejorar la financiación del Estado y de las CCAA de las políticas de desarrollo rural.
21	Favorecer, con préstamos, avales y asesoramiento técnico, el autoempleo.
INFRAESTRUCTURAS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS	
22	Crear y/o mejorar las infraestructuras de transporte y comunicaciones entre los territorios del medio rural.
23	Crear un sistema transversal de comunicaciones dentro de los territorios rurales.
24	Pleno acceso a internet y completa cobertura de telefonía móvil.
25	Mejora de las redes de agua potable.
26	Mantenimiento de los servicios públicos esenciales (sanidad, educación, centros de recreo, ocio y deporte).
27	Apoyo a la creación de «centros multiservicios» para garantizar el acceso a productos básicos.
IMPULSO ECONÓMICO	
28	Simplificar los trámites administrativos para el inicio de actividades empresariales y profesionales.
29	Impulso del turismo rural.
30	Apoyo al emprendimiento ganadero, agrario, forestal, medioambiental, agroalimentario y de hostelería.
31	Fomento de la explotación de productos energéticos.
32	Formación práctica para el desarrollo social y territorial de los núcleos rurales.
33	Fomento y mejora de las infraestructuras de regadío.
34	Dotación de personal a los centros sanitarios, educativos y de servicios sociales.
35	Protección del medio ambiente y rehabilitación de espacios naturales degradados.
36	Revitalizar la vida cultural, las tradiciones y las costumbres.
37	Recuperar oficios tradicionales para fijar población y atraer turismo.
38	Incentivar que los empleados públicos residan en el medio rural.
39	Incentivar a los que quieran trasladarse a vivir al medio rural.
40	Potenciar la industria agroalimentaria y las actividades agropecuarias.
41	Promoción de nuevos servicios (ej. servicios a la vida diaria).



APOYO A NIÑOS Y MAYORES	
42	Plan de Escuelas Infantiles (0-3 años) y centros de educación infantil y primaria.
43	Crear una Red de servicios de atención a personas mayores y con discapacidad.
44	Fomento y/o mejora del transporte escolar.
LOCALES	
45	Declaración de la Cultura Celtibérica como Patrimonio de la Humanidad.
46	Creación en Teruel del Instituto de desarrollo Rural «Serranía Celtibérica».
47	Considerar a la Serranía Celtibérica como un sistema territorial integrado.

- Las **15 recomendaciones adoptadas por unanimidad** en la Comisión son las siguientes.
1. Definición de los territorios «escasamente poblados» como aquellos municipios que han perdido población desde 1950 y tienen una densidad por debajo de 10 habitantes por km. cuadrado.
 2. Establecer las acciones políticas necesarias para garantizar la permanencia de la población en el mundo rural y especialmente de la mujer joven.
 3. Mejorar la participación de los municipios rurales en los fondos económicos del Estado y de la Unión Europea utilizando, para ello, parámetros discriminatorios positivos en el reparto.
 4. Adoptar las disposiciones necesarias para conseguir la mayor coordinación entre todas las AAPP implicadas en el mundo rural aplicando la metodología del LEADER+ y para establecer medidas de discriminación positiva de creación de empleo y actividad económica en el medio rural.
 5. Compromiso de las AAPP de ofrecer a los habitantes del medio rural los servicios básicos que garanticen su permanencia (salud, educación, ayuda a mayores, alimentación).
 6. Pedir a todas las AAPP, desde la UE a los municipios, que adopten medidas fiscales, sociales y financieras, estableciendo los incentivos económicos necesarios para apoyar a los emprendedores, empresas, profesionales, funcionarios que quieran instalarse o estén asentados en el medio rural.
 7. Mejorar las comunicaciones entre territorios y crear un sistema transversal y vertebrado de comunicaciones dentro de los territorios rurales.



8. Asegurar las nuevas tecnologías de la información en los núcleos rurales con pleno acceso a internet y completa cobertura de la telefonía móvil como medio de fijar población.
9. Mantener el empleo impulsando los propios recursos naturales de la población, activar el turismo rural, apoyar el emprendimiento ganadero (incentivando la incorporación de nuevos ganaderos), agrario, forestal, medioambiental y agroalimentario de estas zonas rurales y rehabilitar los espacios naturales.
10. Favorecer la calidad de vida e igualdad de oportunidades ofreciendo unos adecuados servicios destinados a personas mayores y con discapacidad, niños y mujeres, apoyando y promocionando los sectores emergentes de la economía rural.
11. Desarrollar poblaciones intermedias con unos adecuados multiservicios rurales a los que los ayuntamientos de estas zonas rurales tengan la posibilidad de acceder para cubrir las necesidades básicas de sus vecinos.
12. Habilitar fórmulas de gestión y financiación.
13. Implicar a la población autóctona ante la recepción e integración de nuevos pobladores.
14. Difundir las medidas en los núcleos de población importantes, poniendo en valor la calidad de vida, la empatía y sensibilidad con los territorios despoblados.
15. Buscar la mayor coordinación de todas las AAPP e instituciones implicadas en la lucha contra la despoblación rural respetando su ámbito competencial.

3.2. «Informe de la Comisión Especial de estudios sobre las medidas a desarrollar para evitar la despoblación de las zonas de montaña»

Creada por decisión del Pleno del Senado del 6 de marzo de 2013 con el objetivo de evitar la despoblación de las zonas de montaña y plantear medidas de *«modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía⁽¹⁷⁾»*.

A partir de las 52 comparencias sustanciadas, se elaboró una síntesis que es la base de las Recomendaciones Finales ordenadas en 8 epígrafes, que se re-

(17) BOCG-Senado n.º 550, 2015.



sumen en el siguiente cuadro que, como se puede comprobar, reitera medidas ya propuestas en el «Informe de la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la población rural en España».

PROPUESTAS DE COMPARECIENTES Y RECOMENDACIONES FINALES DE LA COMISIÓN
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Desarrollo del art. 130.2 de la Constitución (tratamiento especial a las zonas de montaña).
Tener en cuenta las necesidades concretas de las personas y territorios de montaña y reconocer su significado estratégico.
Compatibilizar la ordenación del territorio con la protección del paisaje, el empleo y los servicios públicos de calidad.
Desarrollo de una estrategia de la UE para luchar contra la despoblación en las zonas de montaña.
COMUNICACIONES
Mejora de infraestructuras y comunicaciones.
Introducción de telefonía móvil e internet (no habrá futuro sin conectividad digital).
NATURALEZA
Planificación medioambiental integral y no sectorial.
Aprovechamiento sostenible de los bosques, impulso de la biomasa y desarrollo de actividades de deporte y ocio.
Vincular la protección del medio ambiente a los intereses económicos de personas y pueblos.
Racionalización del uso del agua y evitar la degradación de los ríos.
Impulsar la introducción de energías renovables.
Reconocer el patrimonio natural y cultural de los espacios naturales, parques o reservas de la biosfera.
Aplicar la regulación del contrato territorial para un desarrollo sostenible en el medio rural.
Dejar actuar a la sociedad civil en el trabajo de reconstrucción del territorio.
SERVICIOS PÚBLICOS
Impulsar la calidad de vida (equipamientos sociales, TIC, servicios públicos).
Gestión integrada de los servicios públicos.
Facilitar el acceso a la vivienda y a programas de rehabilitación.
Garantizar el mantenimiento de centros educativos, servicios de conciliación, consultorios médicos, centros de mayores.
Incentivar la presencia de empresas tecnológicas para cubrir las necesidades esenciales de los pobladores.
Crear centros residenciales de mayores, espacios activos de tiempo libre y dinamización cultural.
EMPLEO
Potenciar la competitividad del sector primario impulsando la ganadería y agroindustria.
Especial atención a la industria agroalimentaria.
Incentivar la gestión forestal, la prevención de incendios, la limpieza y ordenación del monte.
Recuperar industrias y oficios tradicionales, espacios resineros y arquitectura tradicional.
Potenciar la economía, el empleo verde y la ganadería y agricultura ecológicas.
Priorizar, frente a las simples subvenciones, proyectos económicamente sostenibles.
Discriminar positivamente el empleo para las mujeres y los jóvenes.
Fomento del cooperativismo y de las agrupaciones de productores agropecuarios y sellos de calidad.



Especial atención de la PAC a las zonas de montaña, reforzando al «agricultor activo».
MEDIDAS FISCALES
Beneficios especiales en el IRPF, sociedades, autónomos, módulos e I+D, en especial para los emprendedores.
Recomendar la aprobación de legislación específica y mayor apoyo a los pequeños municipios de montaña.
MEDIDAS ECONÓMICAS
Discriminación positiva en la financiación de las políticas sociales, igualdad de oportunidades y demográficas.
Incrementar, mediante la I+D, la competitividad de los sectores tradicionales (agrícola, ganadero y forestal).
Garantizar presupuestariamente la aplicación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.
Apostar por las cooperativas de crédito y las sociedades de capital riesgo para impulsar la actividad.
Impulsar proyectos estratégicos generadores de empleo con sociedades mixtas de capital público-privado.
Apoyo a empresas tecnológicas, aprovechando el cambio hacia modelos productivos virtuales.
Potenciar la formación, la innovación y el talento.
Potenciar el turismo relacionado con el patrimonio cultural y natural de estas zonas.
Fomentar actividades universitarias, escuelas de negocio y celebración de congresos profesionales.
MODELOS DE GESTIÓN
Definición precisa de las zonas de montaña contemplando la gestión integrada de servicios en comarcas.
Concienciar a la sociedad de la importancia de las zonas de montaña (ej. Lucha contra el cambio climático).
Sensibilización del medio urbano hacia estas zonas para que se entienda la necesaria discriminación positiva.
Desarrollo de políticas económicas, sociales y medioambientales transversales, en especial para mujeres y jóvenes.
Simplificar los trámites administrativos.
Potenciar la acción de los Grupos de Acción Local para el desarrollo eficaz de estas zonas.
Fomentar la cultura del emprendimiento.
Impulsar redes de municipios de montaña.
Desarrollar fórmulas para captar inversiones para estas zonas.

3.3. «Comisión Especial del Senado sobre la evolución demográfica en España⁽¹⁸⁾»

Se crea por acuerdo plenario del Senado del 30 de noviembre de 2016, habiendo celebrado, hasta la finalización del último período de sesiones (julio 2017), nueve sesiones con la asistencia de 24 comparecientes, sin que haya concluido sus trabajos. Las comparencias se pueden consultar en el siguiente enlace: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/composicion/index.html?id=S014001&legis=12&orden=fotos&informes=true>.

(18) BOCG-Senado nº 4, 2016.



3.4. Creación del Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico⁽¹⁹⁾

La Conferencia de Presidentes del 17 de enero de 2017 acordó la elaboración de una estrategia nacional frente al progresivo envejecimiento, al despoblamiento territorial y a los efectos de la población flotante. Para asumir esta tarea se crea el Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico y se nombra Comisionada a Doña Edelmira Barreira Diz que compareció en la Comisión Especial del Senado sobre la evolución demográfica el 19 de junio⁽²⁰⁾.

4 EUROPA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. PRIMEROS PASOS. DE LA CRÍTICA A LA PROPUESTA

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁽²¹⁾ encomienda a las instituciones europeas una especial atención al «reto demográfico». El art.174 TFUE reconoce una «especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

Por su parte, el art.175 TFUE determina que la atención a los retos demográficos ha de formar parte tanto de la elaboración de las políticas y acciones de la UE como del reparto de los Fondos de Cohesión, Fondos Estructurales y resto de instrumentos financieros europeos.

Sin embargo, en la práctica, la UE carece, hasta el momento, de una política transversal, coordinada y dotada de financiación e instrumentos potentes para afrontar el fenómeno de la despoblación de muchas de sus regiones y para afrontar con garantía de éxito el reto que la demografía representa para el mantenimiento de su modelo social.

Ha sido muy recientemente cuando la despoblación o, dicho de forma más sutil como hace la UE, el reto demográfico o el cambio demográfico, ha entrado con fuerza en su agenda. Vamos a centrarnos en dos documentos con fuerte presencia española en su elaboración.

(19) BOE n.º 24, 2017.

(20) BOCG-Senado n.º 139, 2017.

(21) DOUE 26/10/2002.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>



4.1. Dictamen del Comité Europeo de las Regiones. «La respuesta de la Unión Europea al reto demográfico⁽²²⁾»

El Comité es un organismo consultivo de la UE con representación de hasta 350 miembros, las regiones y entes locales de Europa que, mediante informes y dictámenes, pueden elevar sus opiniones sobre la legislación de la Unión que les afecte directamente.

El ponente de este Dictamen fue el presidente de la Junta de Castilla y León, D. Vicente Herrera Campo. Se estructura en tres partes: breve diagnóstico de los retos demográficos a los que se enfrenta la UE, una suave crítica a las políticas que se vienen aplicando y, por último, las propuestas que el Comité eleva a la Comisión Europea.

El cambio demográfico es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la UE, cambio demográfico causado por el envejecimiento, el descenso de jóvenes y una baja tasa de natalidad. Los riesgos de este cambio demográfico empiezan a causar problemas económicos, sociales, ecológicos y presupuestarios que van a marcar el devenir de los sistemas públicos de pensiones y de sanidad, en definitiva, el futuro del estado de bienestar europeo.

Hasta ahora la respuesta de la UE a este reto ha sido «parcial y escasamente desarrollada». Los Fondos, las políticas sectoriales y otros instrumentos financieros de la UE se han olvidado de las exigencias de los arts. 174 y 175 del TFUE, de la atención especial que necesitan las zonas rurales y zonas con desventajas naturales o demográficas.

El Comité plantea una amplia enumeración de **recomendaciones y propuestas para una estrategia europea contra el reto demográfico** que se resumen en el siguiente cuadro:

PROPUESTAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES	
1	Tratamiento transversal del cambio demográfico, utilizando todas las políticas de la UE, dentro de un planteamiento estratégico y con presupuestos «ad hoc» en los futuros Marcos Financieros.
2	Atraer y retener población joven favoreciendo los servicios públicos de calidad, políticas para la familia; potenciando la vida autónoma de los mayores y con el reconocimiento de las tareas domésticas no remuneradas.
3	Orientar la política de cohesión y los Fondos Estructurales y de Inversión europeos a los retos demográficos, flexibilizando, para ello, los objetivos temáticos y el porcentaje de cofinanciación.
4	Dar más protagonismo a las regiones y entes locales en las políticas de la UE de lucha contra el reto demográfico.

(22) DOUE 18/01/2017.



5	Apoyar políticas de inmigración a largo plazo gestionadas por las regiones y entes locales que contribuyan al desarrollo de una sociedad multicultural.
6	Definir, de forma clara y precisa, el concepto de «desventajas demográficas graves y permanentes».
7	Establece índices que midan el progreso «más allá del PIB».
8	Usar el FEDER en la mejora de las infraestructuras del transporte, las telecomunicaciones, el turismo y los servicios públicos, la reducción de la brecha digital y para adaptar las viviendas en zonas con problemas de envejecimiento, ruralidad y éxodo poblacional.
9	Fomentar la cooperación entre regiones y entes locales formando consorcios.
10	Mejorar el transporte para evitar una mayor exclusión de las zonas en desventaja demográfica y natural.
11	Tener en cuenta las TIC para mejorar las condiciones de vida y los servicios públicos de estas zonas.
12	Priorizar, desde la UE, la eliminación de la brecha digital que afecta a estas zonas en desventaja.
13	Reconocimiento por la UE del papel fundamental que las zonas rurales y poco pobladas juegan en la lucha contra el cambio climático, el mantenimiento del medio rural, la biodiversidad y los paisajes.
14	Evaluación previa de impacto demográfico de todas las iniciativas legislativas de la UE.
15	Aprobar, en el marco de la Estrategia Europea 2020, una iniciativa emblemática en materia demográfica.
16	Considerar el envejecimiento como una oportunidad de empleo, cohesión y progreso, desarrollando la «economía de plata».
17	La PAC debe seguir facilitando el relevo generacional, favoreciendo el empleo femenino y la diversificación económica.

4.2. Avance: Resolución del Parlamento Europeo sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico⁽²³⁾.

El pasado mes de mayo la eurodiputada española del Grupo Socialista, D.^a Iratxe García Pérez, presentó en la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo una propuesta de Resolución sobre el cambio demográfico⁽²⁴⁾ que tiene interés para los objetivos de esta recensión de documentos institucionales recientes en materia de políticas demográficas:

Europa tiene que poner, y de forma urgente, sus políticas de cohesión y la totalidad de los instrumentos financieros para, de forma coordinada con los estados y las regiones, afrontar el cambio demográfico que afecta a la UE y, especialmente, a aquellas regiones más azotadas por cuatro procesos demográficos que, potenciados por la última crisis económica, están conformando un futuro demográfico muy problemático: el envejecimiento de la población, la caída de la natalidad, la reducción de la población más joven y, por todo ello, la pérdida poblacional.

(23) Parlamento Europeo. Comisión de Desarrollo Regional. 29-05-2017.

(24) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0427+0+DOC+XML+VO//ES>

Los cambios en el empleo (más precario y mayor movilidad geográfica), el efecto «aglomeración» (concentración competitiva de la actividad económica en muy pocos lugares), el círculo vicioso entre la despoblación y supresión de servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales, transporte) hacen del cambio demográfico uno de los principales problemas de la UE.

Sin embargo, también hay oportunidades en el horizonte: la robotización, la extensión de la inteligencia artificial, la industria 4.0, disuelven el vínculo territorial entre empleo y población. Los nuevos empleos más creativos que manufactureros, los servicios públicos «on line» (sanidad, educación, cultura, servicios sociales...) son una oportunidad para las zonas en peor situación demográfica. Eso sí, siempre y cuando se les dote de un acceso «competitivo» a las TIC.

PROPUESTA DE MEDIDAS PARA AFRONTAR EL CAMBIO DEMOGRÁFICO EN LA UE	
1	Fundamental: papel prominente de la política de cohesión para ayudar a las regiones a adaptarse al cambio demográfico.
2	Mayor coordinación de los instrumentos de la UE (PAC, Fondos estructurales y de Inversión, cooperación territorial europea, Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas, etc.) para aumentar su eficacia.
3	Estimular, con el FEDER, la creación de infraestructuras del transporte, de las telecomunicaciones y de los servicios públicos.
4	Incorporar la perspectiva de género a todas las medidas contra el cambio demográfico.
5	Apoyar las políticas de inmigración para disminuir las pérdidas poblacionales en regiones en declive.
6	Dotar a la UE de un marco jurídico de reconocimiento de los territorios con «desventajas demográficas».
7	Aplicar nuevos indicadores para identificar territorios en desventaja demográfica, además del PIB y la densidad de población que han mostrado su insuficiencia.
8	Crear instrumentos financieros específicos, más flexibles en los porcentajes de financiación y en la elección de los objetivos para las regiones demográficamente en desventaja.
9	Incluir en la Estrategia Europea 2020 una «iniciativa emblemática» sobre el cambio demográfico que sea horizontal, sostenible, integradora y reciba ayuda financiera europea para su aplicación.
10	Incluir en el nuevo Marco Financiero Plurianual posterior a 2020 medidas con financiación adicional para las regiones con graves y permanentes problemas demográficos.
11	Coordinación: el cambio demográfico tiene que ser abordado de forma coordinada por las autoridades europeas, nacionales, regionales y locales.



5 ALGUNAS CONCLUSIONES

1. Se puede decir que las ideas, propuestas y medidas están todas sobre la mesa. Todo está ya sobre el tapete, decenas de medias, propuestas de organización y coordinación política y administrativa para implementarlas. La despoblación ocupa ya todas las agendas, desde la local hasta la UE. Solo se necesita voluntad política, coordinación y presupuestos. Pasar de los cuentos a las cuentas, y del papel a las políticas públicas.
2. El criterio de la despoblación —de los riesgos demográficos— debe ser uno más a la hora de la asignación de fondos europeos, nacionales, autonómicos y de financiación y cooperación económica local, y se han de crear fondos específicos, compensatorios y de lucha contra la despoblación. Falta una propuesta técnica y un acuerdo político para definir dichos riesgos demográficos y hacer operativa la identificación de los territorios afectados, así como la escala adecuada para el análisis y la intervención.
3. Las actuaciones deben ser coordinadas entre todas las administraciones, respetando sus competencias, y transversales, con implicación de todas las áreas sectoriales de gobierno y, por supuesto, con participación e implicación de los afectados. Un reto de gobernanza multinivel. Se trata de un problema multi-escalar, que necesita intervenciones diferenciadas, pero coherentes entre sí, en los distintos ámbitos territoriales.
4. La UE ha de orientar su política de cohesión y los Fondos Estructurales y de Inversión europeos a los retos demográficos, pero que la UE se implique no es excusa para que los Estados y CCAA eludan su responsabilidad. Que estemos ante un problema de la UE no exime del ejercicio de sus competencias al Estado; ni a las CCAA, aunque se califique de un problema de Estado.
5. Aunque los cambios demográficos generan problemas económicos, sociales, ecológicos y presupuestarios, también hay oportunidades en el horizonte que no fructificarán si no se reduce hasta su eliminación la brecha digital de las zonas en desventaja demográfica y natural.
6. El acceso igualitario de la población en desventaja demográfica a los servicios públicos es básico para frenar la despoblación. Al final es un asunto de libertad de elección de residencia. Sin equidad de acceso a las infraestructuras y servicios públicos esa libertad de elección no es realizable.
7. De hacer frente a la despoblación no se va a ocupar la *mano invisible del mercado*, se necesita la intervención equilibradora de lo público, en defensa de los derechos de la ciudadanía afectada, de las oportunidades de los territo-

rios en desventaja demográfica y de los valores de interés general en riesgo, de carácter medioambiental, económico, social y cultural.

8. Sin la inmigración son muchas las zonas rurales cuya recuperación demográfica a ser difícil. Pero la fijación de la población inmigrante, con menos arraigo que la autóctona, exige calidad de vida y oportunidades de futuro; en definitiva la confianza que se deriva de unas políticas públicas coherentes y sostenidas de garantía de igualdad de oportunidades en todos los territorios, y de compensación de las desigualdades de partida.
9. Solo la discriminación positiva las zonas en desventaja demográfica y natural pueden tener opciones de parar el proceso de despoblación.
10. El territorio es la referencia para las políticas integrales de lucha contra la despoblación y los riesgos demográficos. Las políticas sectoriales no son suficientes. La acumulación en cada nivel territorial de las intervenciones adecuadas y los recursos, con objetivos comunes y diseño coherente, bien controlado por la población y sus organizaciones son la garantía de éxito.

6 BIBLIOGRAFÍA (DOCUMENTOS DE REFERENCIA ANALIZADOS)

- COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (2017): Dictamen: *La respuesta de la UE al reto demográfico*. DIARIO OFICIAL DE LA UNION EUROPEA, de 18 de enero de 2017 (en línea). http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2017_017_R_0008&from=ES Acceso 20 de julio de 2017.
- FEMP. Comisión de Despoblación (2017): Documento de acción. *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*, abril de 2017. (en línea). <http://femp.femp.es/files/566-2153-archivo/DOCUMENTO%20DE%20ACCI%C3%93N%20Comision%20de%20Despoblacion%209-05-17.pdf> Acceso 5 de julio de 2017.
- PARLAMENTO EUROPEO – COMISIÓN DE DESARROLLO REGIONAL (2017): *Informe sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico* (2016/2245(INI). BOLETIN PARLAMENTO EUROPEO (en línea). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0427+0+DOC+XML+VO//ES> Acceso 21 de julio de 2017.
- REAL DECRETO 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su régimen de funcionamiento. BOE n.º 24, de 28 de enero de 2017, pp. 6931-6931 (en línea).

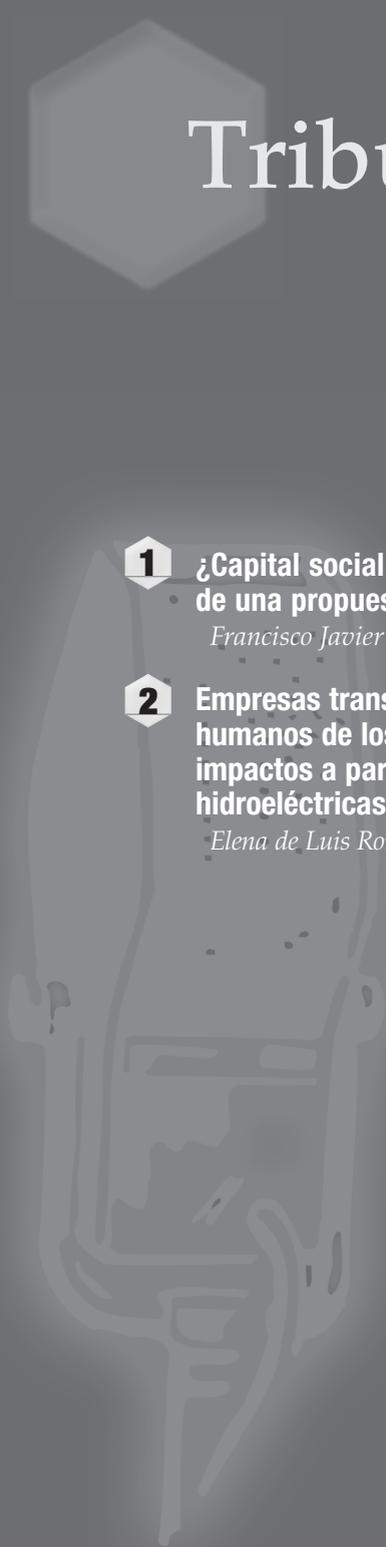


<https://www.boe.es/boe/dias/2017/01/28/pdfs/BOE-A-2017-915.pdf>
Acceso 16 de julio de 2017.

SENADO XI legislatura (2015): *Informe de la Ponencia de Estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España*. BOLETIN OFICIAL CORTES GENERALES – SENADO n.º 505 de 17 de abril de 2015, pp. 33-66 (en línea).
http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_505_3392.PDF
Acceso 12 de julio de 2017.

SENADO XI legislatura (2015): *Informe de la Comisión Especial de estudios sobre las medidas a desarrollar para evitar la despoblación en las zonas de montaña*. BOLETIN OFICIAL CORTES GENERALES – SENADO n.º 550 de 26 de junio de 2015, pp. 366-379 (en línea).
http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_550_3678.PDF
Acceso 14 de julio de 2017.

SENADO XII legislatura (2016): *Comisión Especial del Senado de Estudio sobre la evolución demográfica y sus consecuencias en España*. BOLETIN OFICIAL CORTES GENERALES – SENADO n.º 41 de 2 de diciembre de 2016, pag. 21 (en línea).
http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_41_391.PDF
Comparecencias se pueden consultar en la siguiente dirección:
<http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/composicion/index.html?id=S014001&legis=12&order=fotos&informes=true>
Acceso 16 de julio de 2017.



Tribuna Abierta

- 1** **¿Capital social o bienes relacionales? Elaboración de una propuesta conceptual del capital social.**
Francisco Javier de Lorenzo Gilsanz **191**
- 2** **Empresas transnacionales contra los derechos humanos de los pueblos indígenas. Análisis de impactos a partir de un estudio de caso de empresas hidroeléctricas en Guatemala.**
Elena de Luis Romero y Antonio Rodríguez-Carmona **217**



¿Capital social o bienes relacionales? Elaboración de una propuesta conceptual del capital social

Francisco Javier de Lorenzo Gilsanz

Doctor en Sociología. Fundación FOESSA.
florenzo.ssgg@caritas.es

Fecha de recepción: 02/10/17

Fecha de aceptación: 30/10/17

Sumario

1. Introducción. 2. Recorrido histórico: un concepto, tres perspectivas. 3. Capital social... entonces, ¿hablamos de lo mismo?. 3.1. ¿El capital social es un recurso individual o colectivo?. 3.2. Densidad y fortaleza de los vínculos. 4. Capital social: propuesta conceptual. 4.1. ¿De qué son portadoras las relaciones sociales? 5. Últimos apuntes. 6. Bibliografía.

RESUMEN

Existe una gran producción bibliográfica en torno al concepto Capital social, hasta situarlo en el panorama intelectual internacional de manera consolidada. Ahora bien, es a partir de la década de los 80 cuando el desarrollo y la publicación de diferentes estudios contribuyen a popularizar el mismo. Estas aportaciones se enmarcan en tres líneas diferenciadas (aunque conectadas entre sí): las representadas por Bourdieu, Putnam y Coleman. El objetivo de este artículo es, a partir de estas perspectivas, contribuir a la elaboración de una definición propia que nos permita diferenciar los distintos bienes vinculados a las relaciones sociales, identificando claramente aquellos que puedan establecer dinámicas de movilidad social.

Palabras clave:

Capital social, relaciones sociales, movilidad social.

ABSTRACT

There is a great bibliographical production around the concept Social Capital that has placed it in the international intellectual panorama. However, it is from the decade of the 80 when the development and publication of different studies contribute to popularize it. These contribu-



tions are framed in three differentiated lines (although connected to each other): those represented by Bourdieu, Putnam and Coleman. The objective of this article is, taking account of these perspectives, contribute to the elaboration of a proper definition that allows to differentiate the different goods linked to social relations, clearly identifying those that can establish dynamics of social mobility.

Key words:

Social capital, social relations, social mobility.

«El origen social vuelve a ser determinante en el itinerario vital de las personas. La dualización de la estructura social entre perdedores y ganadores de la globalización polariza de nuevo los destinos sociales y hace aún más estrechas las vías de movilidad».

Camille Peugny

«Un amigo fiel es una protección segura; el que lo encuentra ha encontrado un tesoro. Un amigo fiel no tiene precio; su valor no se mide con dinero».

Eclesiástico 6.14-15

1 INTRODUCCIÓN

El término capital social es uno de los más utilizados en la literatura especializada de las últimas décadas. En 2003, Putnam señalaba que «una búsqueda en la bibliografía sociológica internacional dio como resultado veinte artículos dedicados al capital social antes de 1981, 109 entre 1991-1995, y mil tres entre 1996 y marzo de 1999⁽¹⁾».

A día de hoy son cientos de miles las referencias que podemos encontrar al respecto. Así, el uso de este término no solo es habitual, sino que ocupa un lugar destacado en las ciencias sociales.

No resultaría ni acertado ni sencillo encontrar un único argumento que dé cuenta de la proliferación de artículos sobre este concepto dentro de disciplinas como la Sociología, la Ciencia Política e incluso la Economía; pero sí encontramos algunos rasgos que han facilitado su asentamiento:

- el capital social pone de manifiesto que, para comprender y analizar los procesos de movilidad social, no podemos limitarnos al estudio del capital económico;
- es un concepto sugerente que, sin apenas necesidad de explicación, resulta fácilmente comprensible pues remite a los efectos positivos de la sociabilidad⁽²⁾ y en concreto a lo socio-relacional como recurso de movilidad social y de desarrollo;

(1) PUTNAM, R.D. (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

(2) ZOZAYA, M. (2008): *Del ocio al negocio. Redes y capital social en el Casino de Madrid, 1836-1901*. Madrid: La Catarata.



- es un término polisémico, que resulta suficientemente vasto como para incorporar gran cantidad de factores, vinculados entre sí, pero de diferente naturaleza;
- a pesar de contar con importantes limitaciones metodológicas, la metáfora es incuestionable, pues nos remite a elementos cotidianos que juegan un papel clave a la hora de explicar determinados procesos ascendentes o descendentes en términos de desarrollo económico.

Por lo tanto, podríamos afirmar que existe una gran producción bibliográfica que se adentra en el concepto hasta situarlo en el panorama intelectual internacional de manera consolidada. Los esfuerzos dedicados por sociólogos de prestigio como Pierre Bourdieu, James S. Coleman, Robert D. Putnam o Alejandro Portes así lo acreditan. Pero, en las teorías fundamentales sobre capital social, ¿se parte de un mismo concepto o en realidad se está hablando de fenómenos diferentes?; dicho de otra forma, ¿existe relación entre la cultura democrática de un país y las oportunidades potenciales a las que accede una persona a través de su círculo de relaciones?, ¿entre el papel que desempeña la sociedad civil y los privilegios que residen en la pertenencia a un grupo determinado?

Lo relacional es importante para profundizar en el estudio de ambas cuestiones, pues existen aspectos que están en la base de fenómenos *macro* vinculados al compromiso cívico y de otros *micro* como son el acceso privilegiado a información relevante. Además, son muchas las dimensiones y las posibles consecuencias de contar con eso que llamamos una red social. Este es el caso de cuestiones como la confianza o la credibilidad. Por todo esto, parece que la relación está más que justificada. Pero además de esta conexión, ¿podemos considerarlos como elementos de la misma naturaleza, de forma que sea pertinente agruparlos bajo un mismo concepto?

2 RECORRIDO HISTÓRICO: UN CONCEPTO, TRES PERSPECTIVAS

Resulta complicado encontrar la primera referencia que nos sitúe ante alguno de los muchos contenidos que posteriormente se han vinculado al término capital social. Determinados elementos que están en la base del concepto —como «el gobierno de la comunidad» y el valor añadido que este conlleva— ya fueron señalados por filósofos desde la Antigüedad hasta el siglo XVIII, de Aristóteles a santo Tomás de Aquino pasando por Edmund Burke⁽³⁾.

(3) BOLÍVAR, G.A. y ELIZALDE, A. (2011): «Capital Social y Capital», en *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, n.º 29, 2011, pp. 7-16.

Desde finales del XIX, los padres de la Sociología se han adentrado en debates que también se encuentran en la raíz del capital social, o al menos de alguna de sus acepciones. La importancia de la participación democrática y de las relaciones sociales y de la comunidad, frente al individualismo de las sociedades modernas, ha sido recogida en la obras de Toqueville, Durkheim, Weber, Tönnies o Simmel.

A pesar de que la primera referencia directa al «capital social» en la escuela y la sociedad la podemos encontrar en John Dewey en 1899, este no ofreció definición alguna⁽⁴⁾. Por ello, la mayoría de los expertos⁽⁵⁾ reconocen a Lyda J. Hanifan como el primero que hizo uso expreso del término (1916) a través de uno de sus trabajos en los que afirmaba que los graves problemas sociales, económicos y políticos de algunas comunidades que conocía bien, sólo podían resolverse fortaleciendo las redes de solidaridad entre sus ciudadanos. Es decir, que el desempeño de las escuelas locales podía mejorarse a partir de «aquellas sustancias tangibles que cuentan más en la vida diaria de las personas: específicamente buena voluntad, compañerismo, empatía, y el encuentro social entre individuos y familias que construyen una unidad social...⁽⁶⁾».

Para Hanifan, el capital social es todo aquello que destruye el aislamiento (consecuencia de la pérdida de determinadas costumbres de camaradería y compromiso cívico propio de las antiguas comunidades rurales): «Abandonado a sí mismo, el individuo es asocialmente un ser indefenso [...] pero si entra en contacto con sus vecinos, y estos con nuevos vecinos, se producirá una acumulación de capital social que podrá satisfacer de inmediato sus necesidades sociales y producir unas posibilidades sociales suficientes para mejorar de forma sustancial las condiciones de vida de toda la comunidad⁽⁷⁾».

A pesar de ser considerado el precursor del término, y tal y como señala Putnam «su invención conceptual no fue objeto de ninguna atención por parte de otros monetaristas sociales y desapareció sin dejar rastro⁽⁸⁾».

Desde mediados del siglo XX nos encontramos con diferentes referencias al término que se concretan en la afiliación a clubes, asociaciones o a espacios

(4) RAMÍREZ PLASENCIA, J. (2005): «Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam», en *Acta Republicana. Política y Sociedad*, n.º 4, pp. 21-36.

(5) Cfr. PUTNAM, R.D. (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg y FORNI, P. et al. (2004): ¿Qué es el Capital Social y cómo analizarlo en contextos de Exclusión Social y Pobreza? Research Report, n.º 35. East Lansing, MI: Julian Samora Research Institute. Michigan State University. <http://www.jsri.msu.edu/upload/research-reports/rr35.pdf> acceso en 13 de julio de 2013.

(6) HANIFAN, L.J. (1916): «The rural school community center» en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n.º 67, pp. 130-138.

(7) PUTNAM, R.D. (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

(8) *Ibid.*



de vecindad como mecanismos de mejora económica (John Seeley en 1960, Jacobs en 1961, Ulf Hannerz en 1969, Glenn C. Loury en 1977)⁽⁹⁾.

Ahora bien, es a partir de la década de los 80 cuando el desarrollo y la publicación de diferentes estudios contribuyen a popularizar el concepto. Entre ellos destacan los llevados a cabo por autores como Bourdieu, Coleman, Fukuyama, Narayan y Pritchett, Portes, Putnam y Woolcock. Las aportaciones realizadas por ellos se podrían enmarcar en tres líneas diferenciadas (aunque conectadas entre sí). Si bien las tres se construyen a partir de elementos de orden *macro* y *micro*, se diferencian en su sentido último, ya que el uso instrumental y la aplicabilidad de cada una de ellas difieren claramente:

- **Bourdieu: *Dime con quién andas y te diré a qué tienes acceso***: debemos esperar hasta 1985 para encontrar el desarrollo de una teoría sobre el capital social, que vaya más allá de su escueta definición y de su aplicación a situaciones muy concretas. Así, Pierre Bourdieu lo definió como: «...*the aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition—or in other words, to membership in a group*⁽¹⁰⁾». Bourdieu enmarca este concepto de manera instrumental puesto que su análisis se centra en las oportunidades y los beneficios obtenidos a partir de la participación en determinados grupos y, por tanto, en la posibilidad de construir relaciones con el único objeto de acceder a los mismos. Es decir, establece una dimensión conformada por dos variables que tienen vinculación directa con los mecanismos de diferenciación social y la reproducción de clases: las relaciones y el monto y la calidad de los recursos a los que estas dan acceso. De alguna forma, el capital social permite a Bourdieu explicar el motivo por el cual dos personas con «cantidades equivalentes» de capital económico y de capital cultural obtienen (o al menos tienen acceso) a distintos recursos y a distintos beneficios. Este capital está estrechamente relacionado con el capital económico y con el cultural, pero no depende unívocamente de estos. Se crea en el acumulado de recursos potenciales o actuales, procedentes de la pertenencia a una red duradera de relaciones (más o menos institucionalizadas) de conocimiento y reconocimiento mutuo. A pesar de la aportación que supuso la teoría del

(9) Cfr. OSTROM, E. Y AHN, T.K. (2003): «Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva», en Revista Mexicana de Sociología, Vol. 65, Nº 1, pp. 155-233. PUTNAM, R.D. (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg y GARCÍA FERRNADO, M. (2008): «El capital social como variable sociológica y el espíritu del capitalismo», en MEIL LANDWERLIN, G; y TORRES ALBERO, C. (coords), *Sociología y realidad social. Libro homenaje a Miguel Beltrán Villalva*. Madrid: Centro de investigaciones Sociológicas.

(10) BOURDIEU, P. (1985): «*The forms of capital*» en RICHARDSON, J.G. (comp.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Nueva York: Greenwood Press.

capital social elaborada por Bourdieu, sus trabajos en este sentido han sido prácticamente ignorados, o al menos no tomados en consideración como referencias fundamentales sobre el tema. Probablemente porque dichas aportaciones no fueron consideradas totalmente novedosas por estar recogidas en las teorías marxistas de clases sociales.

- **Coleman: *Hoy por ti, mañana por mí*:** es en 1988 cuando el sociólogo norteamericano James S. Coleman desarrolla una nueva teoría sobre el capital social la cual marcaría una línea de interpretación reconocida y secundada por muchos investigadores⁽¹¹⁾. Su aportación fundamental al concepto radica en hacer una definición amplia del mismo, sin circunscribirse a un único aspecto de las relaciones. Coleman se refiere indistintamente a las relaciones sociales, a la estructura social y a las organizaciones, de manera que sitúa el capital social en casi cualquier ámbito de las estructuras socio-relacionales (desde los vínculos interpersonales hasta estructuras *macro* de alcance nacional). Esta amplitud conceptual queda fijada a partir de dos variables concretas: por un lado, las relaciones y los vínculos sociales; por otro, las normas y su aplicación (expectativas, confianza depositada en las relaciones, consecuencias derivadas del no cumplimiento de las normas, reciprocidad...). La idea fundamental que está en el trasfondo de la teoría de Coleman es que el capital social se configura a partir del valor de todos los elementos de la estructura social que los individuos pueden utilizar como recursos para sus propios intereses. Es decir, allí donde existe una estructura relacional integrada por personas que se coordinan para el desarrollo de una acción colectiva, se genera capital social. En el preciso instante en el que una persona hace algo por otro, seguro de recibir un trato recíproco por parte de este, se está generando capital social, pues con ello se configura un tipo de relación que comprende expectativas (por parte de quien hizo el favor) y obligaciones (de no romper la confianza recibida por la otra parte). Al igual que para Bourdieu, las relaciones sociales difusas (sin algún grado de institucionalización o de adscripción estructural), no son generadoras de capital social. Y en este sentido, ambos planteamientos se acercan⁽¹²⁾. Ahora bien, también es posible encontrar la perspectiva de Coleman cierta proximidad con lo expuesto por Robert Putnam, dado que —como veremos a continuación— ambos señalan diferencias entre el capital social y las otras formas de capitales, pues del primero no solo se beneficiaban aquellos que invierten directamente en la generación de este tipo de

(11) COLEMAN, J. (1988): «*Social capital in the creation of human capital*», *American Journal of Sociology*, n.º 94, pp. 95-120.

(12) Para la generación de capital social, para Bourdieu se requiere un mayor grado de institucionalización que para Coleman, pues los grupos generadores de este tipo de capital exigen procesos (ritos) que oficialicen la admisión y pertenencia de nuevos miembros.



capital. Esto nos acerca en ambos autores al concepto de capital social entendido como bien público.

- **Putnam: *Todos para una (la comunidad), y una para todos***: Robert D. Putnam, sociólogo y politólogo estadounidense, representa la línea de trabajo relativo al capital social que —en la actualidad— cuenta con más adeptos en el mundo académico. En sus trabajos, el capital social aparece como un atributo de las comunidades (no tanto como un recurso de carácter individual, aunque de él se beneficien los individuos). Con este término se refiere a «...aspectos de la organización social tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada⁽¹³⁾». La propuesta que hace Putnam se orienta al análisis de la cooperación dentro de la comunidad y para ello estudia aquellos factores que influyen en explicar los motivos por los que algunos gobiernos democráticos tienen éxito o fracasan. No tanto en función de la riqueza con la que cuentan, sino del desempeño institucional de sus gobiernos y especialmente de la comunidad cívica que logran construir. Tres cuestiones fundamentales —la confianza y la reciprocidad, las redes sociales, y el compromiso cívico comunitario— logran explicar «por qué ciertas comunidades alcanzan mayores niveles de desarrollo económico y democrático que otras⁽¹⁴⁾». Entre ellas se produce una retroalimentación que impide su análisis desagregado e incluso distinguir dónde comienza la primera y termina la siguiente.

3 CAPITAL SOCIAL... ENTONCES, ¿HABLAMOS DE LO MISMO?

La respuesta a esta pregunta es compleja, pues incorpora tantos elementos que, tanto la afirmación, como la negación, resultan insuficientes: sí, hablamos de lo mismo en la medida en la que nos estamos refiriendo a una forma de capital, o por ser más precisos, a un recurso que da acceso a otros recursos, y que se encuentra en la base de las relaciones sociales. Relaciones de confianza y compromiso de las que cabe esperar algo.

Pero a su vez, no hablamos de lo mismo, pues no existe una relación directa entre la pertenencia o el acceso a cuotas de poder (y/o de recursos) y la participación democrática o la intensidad asociativa de un territorio concreto.

(13) PUTNAM, R.D. *et al.* (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

(14) *Ibid.*



Ante tal ambigüedad en la respuesta, nos vemos obligados a profundizar algo más en aquellos aspectos coincidentes o divergentes de estas tres líneas teóricas.

3.1. ¿El capital social es un recurso individual o colectivo?

Existe un primer acuerdo común entre las tres teorías: el capital social es un recurso que surge de las relaciones sociales. En el punto siguiente, nos centraremos en ver las condiciones que deben cumplir éstas para poder ser generadoras de una cantidad de capital social considerable. Ahora bien, una vez que dicho capital ha sido creado, ¿a disposición de quién se encuentra?, ¿quién accede al mismo?

Al responder a estas cuestiones encontramos diferencias considerables, pues algunos autores señalan que la apropiación es individual (Loury, Granovetter, Lin o Bourdieu) mientras que otros señalan que es el grupo, la estructura o las comunidades quienes pueden disfrutar del mismo (Coleman, Putnam, Fukuyama).

La primera línea interpretativa afirma que a través de las relaciones (en algunos casos individuales, en otros a través de la pertenencia a grupos) son los individuos los que pueden beneficiarse del capital social generado por ellos mismos. Incluso a través de la pertenencia a determinados círculos, el beneficio no se da por igual para todos los integrantes, pues requiere de ciertas estrategias e inversiones por parte de ellos.

Desde un enfoque más amplio (claramente situado en la perspectiva *republicana* o *comunitarista*) Putnam se refiere al capital social como generador de bienes públicos, de bienes comunitarios accesibles incluso por aquellos integrantes que no participan en la generación del mismo. Para él, el capital social no es una propiedad privada sino un atributo de la comunidad, como para Coleman lo es de la estructura en que la persona se encuentra inmersa.

Resulta evidente, a la luz de lo expuesto, la existencia de un capital social individual que se puede ver reforzado (o en ocasiones impedido) por el contexto; especialmente por determinadas dinámicas (comunitarias, institucionales, asociativas...) que a su vez son germen de capital social comunitario. Por tanto, cabe afirmar que el capital social es tanto un recurso individual como colectivo⁽¹⁵⁾.

(15) FORNI, P. *et al.* (2004): ¿Qué es el Capital Social y cómo Analizarlo en contextos de Exclusión Social y Pobreza? *Research Report* N.º 35. East Lansing, MI: Julian Samora Research Institute. Michigan State University. <http://www.jsri.msu.edu/upload/research-reports/rr35.pdf>. Acceso en 13 de julio de 2013.



3.2. Densidad y fortaleza de los vínculos

Para comprender las diferentes posiciones en relación con los tipos de relaciones, la intensidad de los mismos, y sus aportaciones a la generación (y transmisión) de capital social, nos resulta más sencillo ahondar en tres pares de conceptos diferentes:

- **Normas o beneficios:** para Coleman el concepto de norma es fundamental pues nos remite directamente con el de clausura. Es cierto que en todas las relaciones lineales y abiertas, las consecuencias ocasionadas por el incumplimiento de acuerdos existentes pueden resultar puntuales e inestables, por lo que carecen de esa fuerza sancionadora que las convierte en obligaciones compartidas. Para que se produzca ese paso es necesario otro tipo de estructura más cerrada y compleja (interconectada). Por ello es fácil encontrar en la propuesta de Coleman una clara relación entre vínculo social y control. La clausura alude a un contexto en el que surgen, permanecen y son efectivas las normas y otros elementos de cohesión social⁽¹⁶⁾. De las tres formas de capital social existentes para Coleman, dos tienen relación directa con la clausura: las obligaciones y expectativas por un lado, y el control social por otro⁽¹⁷⁾.

Por su parte, Putnam entiende que frente al estilo *hobbesiano* de resolución de conflictos, la consecución del equilibrio social en base a la cooperación encierra beneficios evidentes. Pero para que esto ocurra debe existir un compromiso cívico, el cual se basa en un componente externo a la estructura al cual también apela Fukuyama: la confianza⁽¹⁸⁾.

- **Privilegios o derechos** (no subjetivos): Si bien autores como Bourdieu explican el capital social en términos de privilegios, ningún autor lo hace desde la lógica del acceso a derechos. Pero es cierto que en aquellos más comunitaristas, existe una concepción similar. En parte por situar el capital social en el ámbito de los bienes públicos. Como ya hemos mencionado, la concepción de capital social que desarrolla Bourdieu conecta con la idea de clase social. De ahí que se remita a la pertenencia a espacios concretos como la única forma de alcanzar determinadas prerrogativas. Se trataría —a modo de metáfora— de la

(16) MILLÁN, R. y GORDON, S. (2004): «Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas», en *Revista Mexicana de Sociología*, n.º 4, pp. 711-747.

(17) El tercer tipo es la obtención de información.

(18) Pudiera parecer que existe relación directa entre quienes entienden el capital social como un recurso público y aquellos que lo explican desde la lógica de los beneficios (frente a una idea más sancionadora). Pero no es cierto. Lin señala que el capital social es un recurso individual que se basa en la interacción entre personas, o mejor dicho, entre sus recursos. Cfr. LIN, N. (1999): «Building a Theory of Social Capital» en *Connections*, n.º 22, pp. 28-51 y MILLÁN, R. y GORDON, S. op.cit, pp. 711-747.



inclusión dentro de ciertos circuitos cerrados por los que fluye una cantidad de poder (privilegios, bienes, recursos...) el cual es disfrutable por aquellos que han sido admitidos dentro de dicho circuito.

- **Puentes o vínculos:** Putnam señala la existencia de ocho tipos de capital social: formal, informal; denso, tenue; vuelto hacia dentro, vuelto hacia fuera; vinculante, que tiende puentes⁽¹⁹⁾. A pesar de que el análisis pormenorizado de cada término incorporaría nuevos elementos a nuestra reflexión, nos vamos a centrar en los dos últimos, puesto que ofrecen una dialéctica que también abordan otros autores (aunque no utilicen exactamente los mismos términos).

Las relaciones vinculantes sirven para estrechar y reforzar aquellos elementos de coincidencia existentes. Son relaciones relativamente cerradas y densas y se alimentan de elementos como la confianza y el compañerismo, propios entre compañeros de trabajo y los miembros de una misma comunidad. Las relaciones que tienden puentes ponen en contacto a personas que no necesariamente comparten elementos fundamentales y que se basan —en ocasiones— en contactos puntuales donde se dan diferencias importantes en relación a los recursos que poseen las distintas partes.

Para Putnam, «el capital social vinculante constituye una especie de *súperadhesivo* sociológico, mientras que el que tiende puentes nos proporciona un *súperlubricante*»⁽²⁰⁾. El capital social vinculante (también denominado exclusivo) es bueno para «consolidar la reciprocidad específica y activar la solidaridad». Las redes que tienden puentes (capital social inclusivo) son mejores para «establecer enlaces con activos externos y para difundir información». En este sentido, Putnam destaca el valor de la coexistencia de ambos tipos de relaciones pues, si bien «los lazos informales generalmente no construyen habilidades cívicas (...) son muy importantes en el sostenimiento de las redes sociales»⁽²¹⁾.

Por su parte, tanto Lin, como Granovetter⁽²²⁾ se identifican claramente con la extensión relacional a costa de perder cierta intensidad. Ambos se sitúan contra la propuesta de clausura que hace Coleman, la cual surge en redes densas que generan, a su vez elevados niveles de cohesión interna, lo que precipita la creación de capital social.

(19) PUTNAM, R.D. (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.

(20) PUTNAM, R.D. (2002): *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad Norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.

(21) *Ibíd.*

(22) «Those to whom we are weakly tied are more likely to move in circles different from our own and will thus have access to information different from that which we receive». GRANOVETTER, M.S. (1973): «The strength of weak ties», *American Journal of Sociology*, n.º 6, pp. 1360-1380.



4 CAPITAL SOCIAL: PROPUESTA CONCEPTUAL

Llegado este momento, dos son los tipos de cuestiones pendientes de resolver:

CUADRO 1

CAPITAL SOCIAL: CUESTIONES SIN RESOLVER

El Capital social como elemento de mercado:
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Podemos considerar las relaciones como una forma de capital? ¿Todas las relaciones? • ¿Es posible intercambiar o agregar unidades básicas del mismo? • ¿Hablar de capital social es circunscribir lo relacional a la lógica económica?
El Capital social como metáfora:
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es el capital social únicamente una metáfora de gran potencial evocador o recoge de forma discriminada y ordenada un conjunto de aspectos suficientemente homogéneos como para ser englobados en él? • Cómo concepto agregado, ¿explica mejor que los diferentes elementos que agrupa o, dada la naturaleza distinta de estos, tratar de englobarlos supone renunciar a aspectos fundamentales?

Fuente: Elaboración propia.

Sin ser ninguna de las cuestiones expresadas la cuestión fundamental (pues esta sería acotar el concepto para que fuera explicativo y operativo al mismo tiempo⁽²³⁾, tratar de responder a las mismas, nos acercará a la respuesta que buscamos. Para ello, un primer ejercicio necesario será responder a la primera cuestión: ¿podemos considerarlo claramente una forma de capital?

4.1. ¿De qué son portadoras las relaciones sociales?

De forma general, el capital es entendido como el factor que, en colaboración con otros (principalmente el trabajo), se destina a la producción de bienes. Es decir, bienes producidos que, a su vez, sirven para crear nuevos bienes. Si entendemos las relaciones sociales como bienes capaces de concebir otros diferentes, podríamos asumir que, efectivamente, lo social tiene un carácter productivo capaz de generar capital. Ahora bien, esto supondría asumir un riesgo importante: reducir todo lo relacional a elementos de producción. Lo cual conlleva una mirada sesgada y claramente incompleta, pues obviaría aquellos elementos que se generan en las dinámicas relacionales y no son convertibles en unidades económicas. Elementos como el afecto,

(23) Tal y como señala Fishman, «para que el concepto capital social pueda sernos útil, antes debemos saber qué significa». FISHMAN, R. (2008): *Voces de la Democracia*. Madrid: CIS. Colección monografías 262.



la construcción de identidad grupal, el sentido vital o la pertenencia son bienes generados y compartidos en el seno de las relaciones sociales pero, convertirlos en capital, supondría vaciarlos de significado pues entrañaría limitar su capacidad de satisfacer otro tipo de necesidades fundamentales para todo ser humano, independientemente del momento y el lugar en el que se encuentre.

Únicamente algunos de esos bienes sustentados en las relaciones sociales, constituyen capital en sentido estricto pues resultan fundamentales a la hora de explicar la activación de procesos de movilidad ascendente⁽²⁴⁾ en los que juegan un papel claramente reconocible. Es decir, si hablamos de relaciones (estables, de confianza, y donde existe cierto nivel de reciprocidad) como para recibir de ellas información privilegiada, ayuda económica o apoyos similares, podremos referirnos a ellas como portadoras de capital social. Otros elementos también vinculados a las relaciones sociales no serán considerados como tales: debemos referirnos a ellos como bienes relacionales y no como capital social.

Estos bienes cuentan con un elevado potencial en términos de lucha contra la exclusión o en la satisfacción de necesidades humanas pero no son equivalentes a los que podemos considerar capital. Esta decisión se basa en la necesidad de un proceso previo de transformación de los mismos. Mientras que los componentes en los que hemos desagregado el capital social están disponibles de forma inmediata para su uso (aprovechamiento), los denominados bienes relacionales requieren de reelaboración previa y de un proceso de «fermentación» que nos lleva a considerarlos como bienes intermedios⁽²⁵⁾. De forma esquemática podemos establecer la siguiente diferenciación:

(24) Por movilidad social entendemos aquellos procesos de traslación de los individuos entre diferentes posiciones socioeconómicas dentro de la estratificación de una sociedad.

(25) A modo de ejemplo, podemos afirmar que un nivel adecuado de autoestima (que podríamos considerar un bien relacional producto de unas relaciones estimulantes y que reconozcan las capacidades de la persona) nos habilita para ser más competitivos en el mercado laboral; ahora bien, el aprovechamiento de este recurso requiere de otros complementarios y de cierta «manufactura» antes de transformarse en el acceso a un puesto de trabajo (y por lo tanto en un bien capitalizable de forma inmediata).

**CUADRO 2****CAPITAL SOCIAL Y BIENES RELACIONALES**

CAPITAL SOCIAL	BIENES RELACIONALES
Bienes o servicios materiales (ayuda material). Información. Influencia y acceso a otras relaciones.	Bienes socioemocionales (afecto y seguridad). Marcos de referencia y sentido vital: - Visión del mundo / Valores. - Visión de uno mismo / Identidad.

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollamos cada uno de los elementos englobados en dichas categorías para profundizar en la comprensión de la propuesta:

- **Bienes o servicios materiales (ayuda material)⁽²⁶⁾:** Es el caso de la ayuda económica directa o ayuda en especie, de los cuidados de familiares que permiten la conciliación laboral y familiar, o de cualquier otro tipo de asistencia o favor que se da en el seno de relaciones fuertes (familiares directos, amigos...), y que fácilmente son convertibles en capital económico. En un país como el nuestro y en un contexto de crisis como el que hemos experimentado recientemente, encontramos múltiples ejemplos del papel crucial que desempeñan las redes de solidaridad primaria para muchas personas⁽²⁷⁾.
- **Información:** el acceso a información privilegiada en momentos determinados supone una oportunidad de acceso a capital económico. Nos referimos a información cuya disponibilidad es limitada para la población en general; es decir, el acceso a la misma se logra exclusivamente a través de quienes cuentan con ella (convocatoria de puestos de trabajo, becas, inversiones...).
- **Influencia y acceso a otras relaciones:** el tercer elemento constitutivo del capital social tiene que ver con aquellas relaciones que son puerta de acceso a nuevas redes sociales (y por tanto a nuevas fuentes de ayuda material y de información), bien logrando que sea un tercero el

(26) Para los psicólogos sociales, este tipo de ayuda forma parte del denominado apoyo social, que protege a las personas de las consecuencias negativas, físicas y psicológicas de los sucesos vitales estresantes. Descartamos el uso de este término por considerar que el apoyo social proporciona otro tipo de bienes como son orientación y consejo, *feed-back* a cerca de la propia identidad y desempeño, y apoyo emocional. Cfr. CAPLAN, G. (1974): *Support systems and community mental health: lectures on concept development*. New York: Behavioral Publications and GRACIA, E., HERRERO, J. Y MUSITU, G. (1995). *El apoyo social*. Barcelona: PPU.

(27) Cfr. LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (2010): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA y CÁRITAS (2012): *VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis*. Madrid: Cáritas Española.

que desempeñe el favor requerido, bien facilitando la incorporación a nuevas redes.

- **Bienes socioemocionales (afecto y seguridad):** es una de las aportaciones más definitorias de las relaciones fuertes como es el caso de la familia o los amigos. Responde a una de las necesidades fundamentales de todo ser humano. Obviamente sí pueden tener relación directa con otros capitales⁽²⁸⁾, pero no consideramos que formen parte del capital social.
- **Marcos de referencia y sentido vital:** es a través de las relaciones sociales como se conforma nuestra visión del mundo y de nosotros mismos. Elementos como los valores, las creencias, las convicciones personales, la percepción de los otros y de uno mismo, la identidad, la motivación y la resiliencia... se construyen y alimentan en el mundo relacional. También son cruciales a la hora de desarrollar determinadas potencialidades pero tampoco son considerados constitutivos del capital social, a pesar de que algunos de estos elementos sí son entendidos como otro tipo de capital (simbólico) para algunos autores. Este es el caso de Bourdieu⁽²⁹⁾ que se refiere al mismo como «cualquier propiedad (cualquier tipo de capital, físico, económico, cultural, social) cuando es percibida por agentes sociales cuyas categorías de percepción son de tal naturaleza que les permiten conocerla (distinguirla) y reconocerla, y conferirle algún valor». Por su parte, Díaz-Salazar⁽³⁰⁾, y a diferencia de lo planteado por Bourdieu, hace referencia no solo a los valores sociales sino a una serie de rasgos identitarios que aportan a los sujetos conocimiento, juicio, opinión y resiliencia.

A pesar del matiz, tal y como hemos señalado, no los consideramos capital o, no al menos, capital social, por lo que, para el objeto de nuestra reflexión, no serían agregables a los componentes mencionados: ayuda material, información e influencia y red de contactos).

En el caso de querer realizar el ejercicio de medición debemos preguntarnos por la cantidad y calidad de bienes de los que puede disponer por pertenecer a un grupo específico. Esto, como hemos planteado anteriormente, nos acerca a la propuesta elaborado por Bourdieu, para el que, el capital social, es el agregado de recursos reales o potenciales vinculados a la posesión de una red duradera, más o menos institucionalizada, en la cual hay conocimiento y

(28) Si, por ejemplo, consideramos que el afecto es generador de autoestima, esta es un elemento clave en el desempeño laboral de toda persona.

(29) BOURDIEU, P. (1997). *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción*. Madrid: Anagrama.

(30) DÍAZ SALAZAR, R. (1998): *El capital simbólico. Estructura social, política y religión en España*. Madrid: Ediciones HOAC.



reconocimiento mutuo del resto de miembros del grupo⁽³¹⁾. Obviamente, un grupo contará con mayor capital disponible, en la medida en la que los miembros que lo integran cuenten con mayor cantidad de capital (más bienes económicos con los que ayudar al resto de integrantes del grupo, mayor cantidad de información privilegiada y una red de contactos más amplia). Dicho de otra forma, el capital social del que dispone una persona dependerá de los grupos a los que pertenece (y del capital que posean sus miembros, es decir, más o menos bienes, de mayor o menor calidad...).

Ya hemos señalado que hablar de capital social como concepto aglutinador, implica presuponer que los distintos tipos de este pueden sumarse en un todo agregado al que, cada relación social, contribuye con elementos mensurables equivalentes. Al hacer esta afirmación, afloran de nuevo algunas preguntas que surgieron en capítulos anteriores: ¿es posible sumar los privilegios de los que habla Bourdieu con la cultura cívica a la que se refiere Putnam? Y si lo es, ¿en qué unidades medimos el resultante de esta adición?

A nuestro entender, este ejercicio no es posible. Y no lo es porque —aunque la metáfora no es cuestionable— en realidad hablamos de elementos diferentes, no comparables ni, menos aún, agregables. Por su parte, los tres elementos constitutivos de nuestra propuesta de capital social (bienes, información, influencia y red de contactos) sí son convertibles (en términos económicos) y pueden ser agregados como unidades homogéneas. El resto de aspectos relacionales, por el contrario, no.

Sin duda alguna, esta propuesta entiende que —tal y como señala Bourdieu— el capital social guarda una relación directa con el estatus social, con la posición que ocupamos en la estructura socioeconómica en la que estamos inmersos. Pero en la medida en la que esta diferenciación nos acerca a las teorías del sociólogo francés sobre el capital social, nos distancia un tanto de las más comunitaristas (Putnam).

Ahora bien, como ya hemos mencionado, el capital social se desarrolla en contextos relacionales concretos. Por tanto, si analizamos el territorio (nación/población/barrio...) como un grupo más de pertenencia, propiciamos el encuentro entre el estatus y la comunidad, es decir, entre Bourdieu y Putnam⁽³²⁾. No todo depende únicamente de la mayor o menor cantidad/calidad de los tres elementos constitutivos del capital social; las *normas de funcionamiento*

(31) BOURDIEU, P. (1985): «The forms of capital» en RICHARDSON, J.G. (comp.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Nueva York: Greenwood Press.

(32) Centramos nuestra atención en tratar de integrar las diferencias existentes entre ambos planteamientos teóricos y, dejamos de lado las que puedan existir entre ellos y Coleman pues, comparativamente, la distancia con este, en ambos casos, es menor. Entendemos que resuelto este dilema, se produce un acercamiento entre las tres corrientes.



(existentes como en cualquier grupo) establecidas para la gestión del acceso a estos bienes disponibles, juegan un papel crucial en el territorio. Es aquí donde las teorías sobre el capital social que más desarrollo han tenido en las últimas décadas son fuertemente explicativas. Sin duda alguna la cooperación, el desempeño institucional, la cultura cívica y el compromiso comunitario generarán contextos catalizadores de ese capital social, y son más permeables a la movilidad social (a través del acceso a los bienes disponibles); pero no son una fuente de capital social en sí. Un país no cuenta necesariamente con mayor cantidad de capital social por el hecho de que sus miembros tengan un mayor sentido de pertenencia o una fuerte apuesta democrática. Es cierto que, estas características, servirán para que el capital existente circule entre personas y grupos con mayor fluidez; es decir, hacen que el capital existente esté más o menos disponible en el seno de una comunidad o territorio. Pero no lo incrementan, ni tampoco lo hacen disminuir.

La cantidad total de capital tiene que ver con el capital con el que cuentan sus miembros, ahora bien, un contexto poseedor de unas «normas de funcionamiento» adecuadas va a posibilitar que dichos elementos sean más accesibles para todos sus integrantes (independientemente de su calidad y de la cantidad disponible de los mismos). En realidad, podríamos afirmar que, las teorías comunitaristas del capital social son explicativas de la gestión de los territorios (entendidos como grupos de pertenencia), pero no de la cuantificación de capital disponible en dichos territorios.

Las constataciones de Putnam a principios de los 90 sobre por qué unos países habían prosperado más que otros⁽³³⁾, pueden explicarse en términos de mejor gestión, y no de mayor cantidad de capital. Entendido así, las coincidencias entre ambos autores resultan evidentes.

Esta conexión se observa, por ejemplo, al analizar el hecho de que los procesos de institucionalización sean destacados tanto en la propuesta teórica de Bourdieu como en la de Putnam⁽³⁴⁾.

Por todo lo visto hasta este momento, podemos afirmar entonces que el capital social es el agregado de bienes materiales, de información y de influencia y red de contactos, que los miembros de un grupo ponen a disposición del resto de integrantes. Para que dicho capital sea accesible se deben dar una

(33) PUTNAM, R.D. *et al.* (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

(34) Para Bourdieu, la pertenencia a los grupos que generan capital social, debe conllevar ciertos signos de institucionalización, es decir, rituales de reconocimiento y aceptación. De forma similar, para Putnam, las instituciones que contribuyen a que una sociedad sean más ricas en términos de capital social, deben ser vinculantes para los ciudadanos y deben contar con el reconocimiento suficiente como para que predispongan a actuar de forma que cívica y a favor de la comunidad. Para ampliar: SIISIÄINEN, M (2000): Two Concepts of Social Capital: Bourdieu vs. Putnam. Dublin: Paper presented at ISTR Fourth International Conference of Trinity College.



serie de condiciones dentro del grupo. Solo entonces se producirá circulación de dicho capital, de manera que se puedan establecer dinámicas de movilidad social.

5 APUNTES FINALES

A lo largo de los epígrafes anteriores, hemos mencionado la importancia de los contextos. Así, nos encontramos con tres aspectos relativos a las relaciones sociales (fortaleza, diversidad y dinámica) que generan categorías contextuales diferenciadas en términos de movilidad social (descendente, ascendente y estancamiento).

Aquellos contextos configurados por redes y entornos relacionales en los que predominan la ausencia de vínculos o la existencia de filiaciones que podríamos denominar *tóxicas*, son generadores de **movilidad descendente**. Es el caso de personas que se encuentran aisladas o que viven en contextos en los que se dan conductas que generan rechazo o estigmatización social (violencia, malos tratos, alcoholismo, drogadicción...).

Por su parte, los contextos de **estancamiento** están caracterizados por las redes débiles de iguales. Son redes poco activas y con recursos limitados, por lo que, en general, no son redes que generen procesos de movilidad descendente, pero tampoco cuentan con el potencial suficiente como para impulsar a sus miembros a posiciones sociales superiores. Podríamos decir, por tanto, que estos contextos relacionales afianzan a las personas en su posición original de manera inmovilista.

Por último, los entornos sociales de **movilidad ascendente** cuentan con relaciones heterogéneas, ricas en recursos disponibles, y muy activas.

Según el establecimiento de estos tres entornos (en función de las características de las relaciones que se dan en su seno) nos encontramos con una nueva categorización: la que diferencia el capital social de los bienes relacionales en cada uno de los tres contextos mencionados.



CUADRO 3

CAPITAL SOCIAL, BIENES RELACIONALES Y MOVILIDAD SOCIAL

		Movilidad descendente	Estancamiento	Movilidad ascendente
Capital Social	Apoyo material	Inexistente	Puntual - No significativo	Estable - Significativo
	Información	Desinformación	<i>Autótrofo</i>	<i>Heterótrofo</i>
	Influencia	Atrofia	Potencial escaso	Potencial elevado
Bienes relacionales	Afecto	Aislamiento o Conflicto	Precariedad afectiva	Estabilidad afectiva
	Valores	Ausencia de sentido	Significados débiles	Fuertes convicciones
	Identidad	No pertenencia	Frágil pertenencia	Fuerte pertenencia

Fuente: Elaboración propia

En los entornos de **movilidad descendente**, la ayuda material a la que se puede acceder es prácticamente inexistente, de la misma forma que ocurre con el acceso a información relevante (entendida como oportunidad). La capacidad de influencia de estas redes es poco significativa y son contextos caracterizados por una débil estructura de motivaciones y por actitudes negativas; por el pesimismo y el fatalismo. Los rasgos identitarios compartidos que se generan en el seno de estas redes son claramente depresores. En resumen, son entornos relacionales que generan espirales descendentes, que aniquilan, tanto la capacidad de resiliencia del individuo, como su motivación para el cambio y la confianza en los otros.

En los contextos de **estancamiento**, cada individuo gestiona únicamente los recursos que él mismo posee o puede generar. En su seno se dan relaciones de afecto y de apoyo social entendido (ahora sí) en un sentido amplio, pero no son contextos generadores de nuevas oportunidades, o con capacidad de abrir nuevas «puertas» a otros mundos (de significados, sentidos, motivaciones o influencias). Los rasgos de pertenencia son compartidos, pero poco diferenciadores de la mayoría, de manera que el individuo tiene sensación de formar parte de un todo despersonalizado y poco significativo.

Por último, aquellos espacios considerados de **movilización ascendente** procuran apoyo social afectivo y material de forma continuada cuando esto es necesario, generando una sensación de estabilidad y confianza de cara a futuro. Proveen además a sus miembros de información e influencia que, por sus propios medios, no podrían conseguir. Aportan rasgos identitarios fuertes, requiriendo rituales y una simbología que exprese la incorporación de cada nuevo miembro. Cuentan con normativa compartida e incluso con un idea-



rio propio. La mera pertenencia a estos espacios genera identidad y otorga sentido. Mayoritariamente nos referimos a relaciones fuertes, de confianza y reciprocidad.

Ahora bien, resulta importante mencionar que, en ocasiones, existen relaciones débiles que, sin requerir los rituales de acceso mencionados, pueden jugar un papel clave en la generación de procesos de movilidad ascendente. Nos referimos a los *lazos débiles* que autores como Granovetter⁽³⁵⁾ destacan por resultar especialmente positivos. Si bien es cierto que, las redes no están conformadas por «extraños»⁽³⁶⁾, una red difusa y extensa de contactos puede aportar, en determinados momentos, información relevante e incluso puede ser una fuente de influencia (aunque esto ocurre en menor medida, pues se requiere de conocimiento y confianza en el otro para poner a su disposición la capacidad de influir a su favor).

Estas relaciones débiles pueden tener un gran potencial movilizador⁽³⁷⁾ ya que pueden ser ventanas a otros mundos (de información, sentido vital...) y pueden —tomando la expresión de Putnam⁽³⁸⁾— servir para *tender puentes* que faciliten el acceso a bienes inaccesibles de otra forma. En cualquier caso, habitualmente, el potencial inmediato de los vínculos fuertes es obviamente superior.

Es importante retomar lo mencionado anteriormente en cuanto al contexto en el que se desarrollan estas relaciones. No todos los contextos (tanto en sentido restrictivo como al hablar de comunidad o territorio) son igualmente facilitadores de dinámicas de movilidad social. Así, podemos diferenciar tres tipos concretos:

(35) GRANOVERTER, M.S. (1973): «The strength of weak ties», *American Journal of Sociology*, n.º 6, pp. 1360-1380.

(36) WELLMAN, B. (1991): «Which types of ties and networks provide what kind of social support?», en LAWLER, E.J. *et al*, *Advances in Group Processes*, n.º 9. Bingley, UK: Emerald. <http://homes.chass.utoronto.ca/~wellman/publications/suppub/SUPPUB.pdf> Acceso en 19 de agosto de 2013.

(37) Aquí discrepamos con la propuesta de Bourdieu y con su teoría del capital social, pues, si para él se requieren elevados niveles de compromiso y reciprocidad, Granovetter destaca el potencial de ciertos vínculos aparentemente débiles, como catalizadores de dinámicas incluso comunitarias.

(38) Putnam diferencia entre *Capital social vínculo* («Bonding») y *Capital social puente* («Bridging»). PUTNAM, R.D. (1995): «Bowling alone: America's declining social capital» en *Journal of Democracy*, Vol. 6, n.º 1, pp. 65-78.

CUADRO 4

CONTEXTOS CATALIZADORES, NEUTROS E INHIBIDORES DE CAPITAL SOCIAL

	Contexto catalizador	Contexto neutro	Contexto inhibidor
Institucionalización	Estructura definida Existencia de ritos	Estructura difusa Ritos ocasionales	Estructura inexistente Ausencia de ritos
Normas	Conocidas	Desconocidas	Anomia
Sanciones	Robustas	Tenues	
Confianza	Elevada	Baja	Desconfianza
Reciprocidad	Elevada	Puntual	Inexistente
Compromiso	Miembros y sus contactos	Discriminada	
Pertenencia	Vinculante	No vinculante	No pertenencia
Identidad	Fuerte	Débil	Desarraigo o Contraidentidad

Fuente: Elaboración propia

Como ya hemos mencionado, al hablar de contexto nos referimos al espacio social en el que se producen las relaciones sociales. Es decir, hablamos de los grupos y clubes a los que hace referencia Bourdieu, así como de las comunidades, vecindarios y países que estudia Putnam en sus trabajos. Todos ellos son contextos que, en función de sus características y dinámicas concretas, facilitarán o inhibirán la generación de capital social. Así, los **contextos catalizadores** del capital social están caracterizados por procesos estructurados de institucionalización en los que existen normas de funcionamiento interno definidas y conocidas por todos. En ocasiones, la pertenencia (siempre vinculante y generadora de identidad) se logra a través de ritos que evidencian la conformidad del grupo o la comunidad a que un nuevo miembro se sume. Cuentan con normas claras y difícilmente quebrantables, las cuales llevan aparejadas las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento. Los niveles de confianza, reciprocidad y compromiso son elevados hacia los miembros, y también por extensión hacia aquellas personas para las que dichos miembros lo solicitan, de forma que la credibilidad de estos se hace subsidiaria a su red de contactos.

Por su parte, los **contextos neutros** de cara al capital social son aquellos que no facilitan su creación e intercambio, aunque tampoco inhiben la utilización del que ya existe. Son contextos poco institucionalizados, con normas poco conocidas o tenues; es decir poco eficaces. La pertenencia a los mismos está definida, se está en ellos pero sin la sensación de formar parte de los mismos, sin sentirse sujetos implicados en la construcción de dichos espacios. Por ello, la vinculación entre los miembros (confianza, compromiso, reciprocidad...) es menor, lo cual no construye identidad propia.



Por último, los **contextos inhibidores** del capital social se caracterizan por la desconfianza. Son espacios poco institucionalizados y que cuentan con el rechazo de sus miembros, pues forman parte de ellos con sensación de imposición. La vinculación es inexistente por ser considerados espacios que generan deterioro en las condiciones de vida y en la motivación de quienes forman parte de los mismos. El miedo y el desarraigo no construyen identidad y si lo hacen es contraria a la supuestamente compartida. Son, en definitiva, espacios donde el otro se percibe como amenaza⁽³⁹⁾.

6 BIBLIOGRAFÍA

- BOLÍVAR, G.A. y ELIZALDE, A. (2011): «Capital Social y Capital», en *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, n.º 29, 2011, pp. 7-16.
- BOURDIEU, P. (1980): «Le capital social, notes provisoires», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, enero, n.º 31.
- BOURDIEU, P. (1985): «The forms of capital» en RICHARDSON, J.G. (comp.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Nueva York: Greenwood Press.
- BOURDIEU, P. (1997): *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción*. Madrid: Anagrama.
- CAPLAN, G. (1974): *Support systems and community mental health: lectures on concept development*. New York: Behavioural Publications.
- COLEMAN, J. (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- DÍAZ SALAZAR, R. (1998): *El capital simbólico. Estructura social, política y religión en España*. Madrid: Ediciones HOAC.
- FISHMAN, R. (2008): *Voces de la Democracia*. Madrid: CIS. Colección monografías 262.
- FORNI, P. et al. (2004): ¿Qué es el Capital Social y cómo analizarlo en contextos de Exclusión Social y Pobreza? *Research Report n.º 35*. East Lansing, MI: Julian Samora Research Institute. Michigan State University.

(39) A pesar de que hemos contemplado únicamente tres contextos diferentes (catalizador, neutro o inhibidor), podríamos referirnos a un cuarto tipo capaz de destruir el capital social existente. Serían contextos que no solo no generan capital social, sino que aniquilan el existente. En realidad estos contextos son los generados (paradójicamente) por grupos que presentan las características propias de aquellos que generan grandes cantidades de capital social para sus miembros, pero que en relación con el resto de las personas y grupos que integran su comunidad, erosionan fuertemente (hasta llegar incluso a destruir) aquellas cualidades imprescindibles para la generación y acumulación de capital social (confianza, reciprocidad...). Un ejemplo concreto es el contexto donde se da una presencia fuerte de mafias.



- FUKUYAMA, F. (1995a): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nueva York: The Free Press Paperbacks.
- FUKUYAMA, F. (1995b): «Social Capital and the Global Economy: A Redrawn Map of the World», en *Foreign Affairs*, n.º 74.
- FUKUYAMA, F. (1998): *La confianza*. Barcelona: Ediciones B.
- GARCÍA FERNANDO, M. (2008): «El capital social como variable sociológica y el espíritu del capitalismo», en MEIL LANDWERLIN, G; y TORRES ALBERO, C. (coords), *Sociología y realidad social. Libro homenaje a Miguel Beltrán Villalva*. Madrid: Centro de investigaciones Sociológicas.
- GRANOVETTER, M.S. (1973): «The strength of weak ties», *American Journal of Sociology*, n.º 6.
- HANIFAN, L.J. (1916): «The rural school community center» en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n.º 67.
- LAPARRA, M. et al. (2007): «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. Implicaciones metodológicas», en *Revista Española del Tercer Sector*.
- LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (2010): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA.
- LENOIR, R. (1974): *Les exclus: un Francaise sur dix*. París: Editions du Seuil.
- LIN, N. (1999): «Building a Theory of Social Capital» en *Connections*, n.º 22.
- LORENZO, F. (coord.) (2014a): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA.
- LORENZO, F. (2014c): «Pobreza y exclusión social en España: consecuencias estructurales de nuestro modelo de crecimiento» en *Eqhidad* n.º 1. Asociación internacional de Ciencias Sociales y Trabajo Social.
- LOURY, G.C. (1977): «A Dynamic Theory of Racial Income Differences» en WALLACE, P.A. y LEMOND, A. (eds.) *Women, Minorities, and Employment Discrimination*, Lexington, MASS: Lexington Books.
- MARÍ SÁEZ, V.M. (2010): «Crítica del concepto de «capital social» (Putnam) y propuesta del enfoque de «capital informacional» (Hamelink) para el análisis y el diseño de estrategias de apropiación social de las TIC por parte de los movimientos sociales» en *Revista de Economía Política de las tecnologías de la Información y Comunicación*, Vol. XXII, n.º 1.
- MARTÍN, E. (2012): «El fraude del capital social. Consideraciones críticas en torno a 'E Pluribus Unum'» en *Revista Española de Sociología*, n.º 17. Madrid: FES.
- MARTÍN-HERNÁNDEZ, P. et al. (2007): «Capital social e inmigración: conceptualización operativa de la inserción sociolaboral de los inmigrantes» en *STUDIVM. Revista de Humanidades*, n.º 13.



- MILLÁN, R. y GORDON, S. (2004): «Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas», en *Revista Mexicana de Sociología*, n.º 4.
- NARAYAN, D. y PRITCHETT, L. (1997): «Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania». Washington, DC: World Bank Research Working Paper n.º 1796.
- OSTROM, E. Y AHN, T.K. (2003): «Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva», en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, n.º 1.
- PORTES, A. (1998): «Social capital: its origins and applications in modern sociology», *Annual Review of Sociology*, n.º 24.
- PUTNAM, R.D. et al. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- PUTNAM, R.D. (1995): «Bowling alone: America's declining social capital» en *Journal of Democracy*, Vol. 6, n.º 1.
- PUTNAM, R.D. (2002): *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad Norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
- PUTNAM, R.D. (coord.) (2002): *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Nueva York: Oxford University Press.
- PUTNAM, R.D. (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
- RAMÍREZ PLASENCIA, J. (2005): «Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam», en *Acta Republicana. Política y Sociedad*, n.º 4.
- REQUENA, F. (1989): «El concepto de red social» en *REIS*, n.º 48. Madrid: CIS.
- REQUENA, F. (coord.) (2003): *Análisis de redes sociales. Orígenes, teorías y aplicaciones*. Madrid: CIS.
- REQUENA, F. (coord.) (2008): *Redes sociales y sociedad civil*. Madrid: CIS.
- SAIZ, J.E. y JIMÉNEZ, S.R. (2008): «Capital social: una revisión del concepto», en *Revista CIFE: Lecturas de Economía Social*, n.º 13, pp. 250-263.
- SIISIÄINEN, M (2000): *Two Concepts of Social Capital: Bourdieu vs. Putnam*. Dublin: Paper presented at ISTR Fourth International Conference of Trinity College.
- SMITH, S.S. y KULYNYCH, J. (2002): It May be Social, But Why is it Capital? The Social Construction of Social Capital and the Politics of Language, en *Politics & Society* n.º 30.
- SOLOW, R. (1999): «Notes on Social Capital and Economic Performance,» en DASGUPTA, P. y SERAGELDIN, I. (eds.): *Social Capital. A multifaceted perspective*. Washington, DC: The World Bank.



- WELLMAN, B. (1991): «Which types of ties and networks provide what kind of social support?» en LAWLER, E.J. *et al.*, *Advances in Group Processes*, n.º 9. Bingley, UK: Emerald.
- WILKINSON, R. y PICKETT, K. (2009): *Desigualdad: un análisis de la infelicidad colectiva*. Madrid: Turner.
- WOOLCOCK, M. (1998): «Social capital and economic development: towards a theoretical synthesis and policy framework» en *Theory and Society*, n.º 27.
- ZOZAYA, M. (2008): *Del ocio al negocio. Redes y capital social en el Casino de Madrid, 1836-1901*. Madrid: La Catarata.
- ZUBERO, I. (2010): *Confianza ciudadana y capital social en sociedades multiculturales*. Cuadernos 1. Vitoria: Ikuspegi.



Empresas transnacionales contra los derechos humanos de los pueblos indígenas. Análisis de impactos a partir de un estudio de caso de empresas hidroeléctricas en Guatemala

Elena de Luis Romero

Investigadora en derechos humanos y enfoque basado en derechos
elenadeluis@gmail.com

Antonio Rodríguez-Carmona

Investigador en industrias extractivas y derechos humanos
antoinux@yahoo.es

Fecha de recepción: 28/09/17

Fecha de aceptación: 19/10/17

Sumario

1. Introducción. **2.** Transnacionales y derechos humanos: la necesidad de un marco regulador. **3.** Elementos que configuran el marco de desprotección y vulnerabilidad de las comunidades indígenas en la defensa de sus derechos humanos y su territorio. 3.1. Marco regulador de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala. 3.2. La criminalización de la protesta social. 3.3. Conflictividad de los proyectos hidroeléctricos en territorios indígenas. **4.** Vulneración múltiple de derechos humanos en el marco de proyectos de empresas transnacionales. Un análisis a partir de los estudios de caso investigados. 4.1. Vulneración sistemática de derechos humanos. 4.2. Estrategia de criminalización y persecución judicial. 4.3. El rol de los distintos actores en la vulneración de derechos humanos. **5.** Bibliografía.

RESUMEN:

El artículo resume las principales conclusiones de una investigación llevada a cabo en Guatemala sobre el impacto de las empresas hidroeléctricas en los derechos humanos de los pueblos indígenas. Mientras que a nivel internacional hay un marco cada vez más favorable para los inversores extranjeros y para la movilidad del capital transnacional, estos avances no se ven correspondidos con los avances en la garantía de los derechos humanos. Muchas empresas utilizan contextos frágiles y marcos de protección debilitados para llevar a cabo sus actividades incumpliendo los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Es necesaria una reflexión sobre la conflictividad originada por las industrias extractivas, las prácticas de responsabilidad social empresarial y la debida diligencia, el rol clave de los Estados, y el papel de la comunidad internacional. Y en este sentido la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante respecto a transnacionales y los derechos humanos es un reto pendiente y a la vez urgente.

**Palabras clave:**

Derechos humanos, vulneración de derechos, multinacionales, pueblos indígenas, criminalización.

ABSTRACT:

The article summarizes the main conclusions of a research on the impact of hydroelectric companies on the human rights of indigenous peoples in Guatemala. The framework for foreign investments and facilities for transnational companies is increasing, but there is not this improvement in the guarantee of human rights. Many companies use fragile contexts and weak frameworks of protection to develop their activities not respecting the international human rights commitments. There is a need to reflect on the conflicts in extractive industries, practices of corporate social responsibility and due diligence, the key role of States, and the role of the international community. The development of an international legally binding instrument on transnational corporations and human rights is a pending and urgent challenge.

Key words:

Human rights, transnationals, business and human rights, indigenous communities, criminalization.



1 INTRODUCCIÓN

La expansión internacional de las industrias extractivas (minería, hidrocarburos, agrocombustibles e hidroeléctricas, entre otras) ha introducido nuevos factores de riesgo en regiones vulnerables. El acaparamiento de recursos naturales o la vulneración de derechos son impactos asociados en muchos casos a la actividad de las empresas transnacionales que utilizan contextos institucionales débiles y permisivos, en muchos casos incumpliendo el marco internacional de protección de los derechos humanos. El impacto de los megaproyectos en derechos como el agua y saneamiento, la salud, alimentación, o el medio ambiente, así como en los derechos civiles y políticos de su población, se convierte en un asunto de alta sensibilidad. Y lo hace, a menudo, sin contar con adecuados estudios de impacto social o ambiental, en el marco de unas políticas de atracción de la inversión extranjera que prioriza los intereses del capital.

Guatemala, como otros países del continente, es un país con una gran apertura a la Inversión Extranjera Directa que en los últimos años se está concentrando fundamentalmente en sectores extractivos (petróleo, minas y canteras, y agricultura). Tiene además una gran dotación de fuentes de agua dulce y un gran potencial hidroeléctrico, y esto le sitúa en primera línea como plataforma de producción de energía barata para el resto de la región.

Los proyectos hidroeléctricos cuentan con un generoso régimen de deducciones fiscales, exoneraciones aduaneras e incentivos administrativos, que garantizan una elevada rentabilidad. Pero además, las prácticas de autoabastecimiento energético de los ingenios azucareros y el registro opcional de los proyectos hidroeléctricos en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de la Convención Marco sobre Cambio Climático de Naciones Unidas suponen una fuente adicional de reducción de costes y generación de ingresos, respectivamente.

El capital transnacional juega un importante papel estableciendo alianzas locales con las oligarquías y grupos de poder, bien para promover proyectos de generación hidroeléctrica, bien como contratista, ya sea de servicios de diseño e ingeniería o de la propia ejecución final de las obras.

Junto a este contexto es importante no perder de vista que el sector eléctrico es especialmente sensible en Guatemala. Desde su privatización en los años 90 ha sido motivo de permanente conflictividad en las áreas rurales debido a la baja cobertura, la baja calidad del servicio y el cobro de tarifas abusivas por parte de las empresas de distribución eléctrica. Muchos de estos grandes proyectos hidroeléctricos se desarrollan en zonas del país sin cobertura ni acceso



a electricidad, y sin garantía del derecho al agua, dando lugar a una insultante contradicción porque las comunidades indígenas no se benefician de la implementación de estos grandes proyectos y, sin embargo, sufren sus enormes impactos sociales, medioambientales y culturales.

Destaca el desarrollo que ha tenido el marco legislativo en materia de inversiones a la vez que contrasta con el débil marco de protección del Derecho Humano al Agua y Saneamiento (DHAS) y los Derechos Colectivos de Pueblos Indígenas, tales como el derecho a la consulta previa, libre e informada, el derecho al territorio, o el derecho a la no discriminación. La Constitución Política (1993) contemplaba el desarrollo normativo de una Ley de Aguas, que nunca fue discutida y aprobada. Los Acuerdos de Paz de 1996 incluyeron el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, y el Estado de Guatemala ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente (1989), pese a lo cual persisten en ambas materias enormes vacíos legales e institucionales.

La corrupción institucionalizada ofrece un importante caldo de cultivo para que las empresas transnacionales actúen con impunidad, al no sufrir sanciones ni penalizaciones por incumplir la ley⁽¹⁾.

Este artículo resume las principales conclusiones de una investigación realizada en Guatemala (**Hidroeléctricas insaciables en Guatemala, Una investigación del impacto de Hidro Santa Cruz y Renace en los derechos de pueblos indígenas**⁽²⁾) cuyos objetivos eran promover un debate informado sobre los impactos de empresas transnacionales en los derechos humanos y el marco de impunidad en el que actúan, documentar impactos concretos de los proyectos hidroeléctricos en los derechos humanos, humanos (en especial, de las poblaciones indígenas), y aportar elementos para la reflexión sobre la conflictividad socioambiental que acompaña a estos proyectos.

La investigación abordó dos estudios de caso: el proyecto Canbalam I Hidro Santa Cruz en Barillas (Huehuetenango) con apenas 5 MW de potencia; y las fases II y III del complejo hidroeléctrico de Renace en San Pedro de Carchá (Alta Verapaz), con más de 300 MW previstos en su conjunto.

(1) La caída del Gobierno de Pérez Molina en septiembre de 2015 por la red de sobornos en la Aduana, más conocido como caso «La Línea», ha revelado los estrechos vínculos entre poder político y económico. De acuerdo a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), tanto la vicepresidenta Baldetti como el propio presidente Pérez Molina fueron imputados por delitos de asociación ilícita, cohecho pasivo y defraudación aduanera, por su presunta participación en la red de defraudación, viéndose obligados a renunciar a sus cargos.

(2) RODRIGUEZ CARMONA A, DE LUIS ROMERO E.; *Hidroeléctricas insaciables en Guatemala. Una investigación del impacto de Hidro Santa Cruz y Renace en los derechos de los pueblos indígenas*. 2016.

Puede descargarse en http://omal.info/IMG/pdf/informe_hidroelectricas_guatemala.pdf

<http://www.tierra.org/una-investigacion-expone-conflicto-social-ambiental-la-industria-hidroelectrica-guatemala/>



El trabajo de investigación se llevó a cabo desde un enfoque basado en derechos humanos, teniendo por tanto en cuenta el marco internacional de protección y los principios de los derechos humanos, analizando el papel de los distintos actores implicados. Partiendo de la interrelación e interdependencia de los derechos humanos se buscaron evidencias de impacto y vulneración de éstos, para lo cual se hizo una revisión exhaustiva de documentación, con más de setenta entrevistas a actores y un respaldo documental de los hallazgos, en un clima no exento de dificultad por lo que implica el trabajo en análisis de vulneración de derechos.

Para poder enmarcar el contexto del país, se llevó a cabo un análisis de los patrones de desarrollo, flujos de la inversión extranjera directa y el modelo energético, así como un análisis de las políticas sectoriales, como la privatización de la electricidad, la política de electrificación rural, o incentivos a energías renovables. Y desde el punto de vista de las empresas, se realizó un estudio de cada una de ellas a partir de su trayectoria empresarial, análisis financiero de los proyectos, y sus prácticas y estrategias de relacionamiento comunitario y de responsabilidad social.

Ambos casos aun siendo muy diferentes en lo que potencia hidroeléctrica se refiere, son similares en sus impactos, ya que evidencian una vulneración múltiple y sistemática de los derechos humanos, y al mismo tiempo el entramado tan complejo y bien organizado de un régimen de impunidad y de desprotección de la población indígena.

En ambos casos, existe una presencia destacada de transnacionales españolas, ya sea en calidad de concesionarias (la concesionaria Hidro Santa Cruz es una empresa subsidiaria del consorcio Ecoener-Hidralia, transnacionales españolas del sector de energías renovables con presencia en América Latina) o contratista (en el caso de Renace la empresa encargada de la construcción es Cobra, empresa española perteneciente al Grupo ACS, líder global del sector de infraestructuras).

Las conclusiones de esta investigación se presentaron como aportes de discusión, con el ánimo de contribuir a un debate abierto e informado sobre la conflictividad originada por las industrias extractivas (y el sector hidroeléctrico, en particular), las prácticas de Responsabilidad Social Empresarial, la *debida diligencia* en el respeto a los derechos humanos, el rol clave de los Estados, y el papel de la comunidad internacional frente a la vulneración de derechos humanos por parte de empresas transnacionales. Estas conclusiones pueden ser también de gran interés en el marco de las discusiones del Grupo de Trabajo en Naciones Unidas creado en 2014 para elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante respecto a transnacionales y los derechos humanos.



2 **TRANSNACIONALES Y DERECHOS HUMANOS: LA NECESIDAD DE UN MARCO REGULADOR**

Las violaciones de derechos humanos que se producen en el marco de proyectos de empresas transnacionales se acompañan a menudo de una perfecta arquitectura de impunidad y una creciente criminalización de defensoras y defensores de los derechos humanos. Es también éste el marco que a la vez que protege cada vez más los derechos de los inversores y restringe los derechos de acceso a una justicia y reparación de la ciudadanía, articula mecanismos de solución de controversias inversor-Estado para que las empresas transnacionales puedan demandar a los Gobiernos en tribunales de arbitraje, como es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI)⁽³⁾.

Este impacto negativo en los derechos humanos se ha podido documentar en la investigación llevada a cabo en Guatemala pero además es una constante que se repite en muchos países, en sectores de actividad diferente y en contextos también diferentes. Esto quiere decir que ante la ausencia de un marco regulador, muchas transnacionales desarrollan su actividad en un contexto de total impunidad y sin control alguno.

La problemática asociada a esta falta de marco regulador y sancionador de la actividad de las transnacionales impulsó un debate en los años 70 en las Naciones Unidas con la idea de elaborar un código de conducta o directrices. En el año 2003 y con muchas dificultades se consiguió tener unas Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos, pero este documento no fue aprobado por importantes discrepancias por parte de algunos estados y grupos empresariales.

En 2005 una Resolución de la Comisión de los Derechos Humanos propuso la designación de un Representante Especial en el ámbito de la Empresa y los Derechos humanos, cargo que ocupó John Ruggie. Dentro de su mandato elaboró en 2008 un informe denominado «Proteger, Respetar y Remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos», que daría pie a lo que se conoce como Principios Ruggie o «Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar» aprobado por el Consejo de Derechos Humanos en junio 2011⁽⁴⁾.

(3) Este es uno de los pilares del TTIP (Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones), en fase de negociaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea.

(4) Resolución 17/4 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Los principios rectores aportan elementos de reflexión para un marco de protección de los derechos humanos por parte de empresas basado en la protección, respeto y remedio, sobre la base de:

- La obligación del Estado de ofrecer protección frente a los abusos de los derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas.
- La obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, actuando con la *debida diligencia* para no vulnerar los derechos de terceros, y reparar las consecuencias negativas de sus actividades.
- Mejorar el acceso de las víctimas a vías de reparación efectivas, tanto judiciales como extrajudiciales.

Estos principios consagran el concepto de «*debida diligencia*» de las empresas, lo que implica que éstas tienen que conocer y prevenir los efectos negativos de sus actividades en los derechos humanos pero también poner en marcha las políticas y mecanismos necesarios para identificar el daño efectivo y potencial a los derechos humanos y en su caso facilitar mecanismos de denuncia⁽⁵⁾.

Es necesario sin embargo, señalar el carácter voluntario y no vinculante de estos Principios Rectores, que no crean nuevas obligaciones de derecho internacional, lo que ya en su concepción supone una gran limitación y pone en entredicho los objetivos a los que se dirigen.

Este proceso hacia los Principios Rectores evidencia las grandes dificultades en torno al papel de las empresas como titulares de obligaciones respecto a los derechos humanos. Parece que hay una aceptación generalizada de que las empresas deben respetar los derechos humanos⁽⁶⁾, pero las posturas no son tan unánimes a la hora de considerar que tienen obligaciones frente a éstos —bajo la premisa de que son los Estados los que son titulares de la obligación y por tanto a las empresas les correspondería un papel secundario—. La realidad sin embargo nos muestra que las empresas transnacionales se han convertido en un actor clave en el ámbito internacional impactando de forma directa en el territorio, pero carecen sin embargo de un marco regulador frente a la protección y garantía de los derechos humanos.

A la vista del aumento de vulneraciones de derechos humanos en el marco de la actuación de muchas empresas transnacionales, el desarrollo de un marco vinculante para las transnacionales es uno de los retos pendientes y

(5) Informe del Representante especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, de 2009 (A/HRC/11/13).

(6) En este sentido se han manifestado el Consejo de Derechos Humanos (resolución A/HRC/8/5 párrafo 9), el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, y las Directrices para las empresas multinacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE (2001), y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).



urgentes. Se han dado algunos pasos, que aunque aún no son suficientes, sí son significativos y tratan de abordar este proceso.

En Junio de 2012, durante la Cumbre de los Pueblos de Rio+20, se presentó la campaña global «*Desmantalemos el poder corporativo*⁽⁷⁾», como resultado de un año de consultas con comunidades afectadas, movimientos y redes que buscan justicia por todas las violaciones de derechos humanos que se producen por parte de las empresas⁽⁸⁾. Algunos de sus objetivos eran visibilizar crímenes económicos y ecológicos perpetrados por las corporaciones; llamar la atención sobre la «arquitectura de impunidad» internacional y los acuerdos internacionales en materia de comercio e inversiones; abordar la influencia y el control que ejercen las corporaciones sobre gobiernos y organismos internacionales o proponer mecanismos jurídicos vinculantes para poder exigir a las corporaciones que rindan cuentas de sus actividades.

En esta línea de avances, en junio de 2014, a iniciativa de Ecuador y secundada por Sudáfrica, Bolivia, Cuba y Venezuela, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó por mayoría una resolución⁽⁹⁾ por la que se establecía un nuevo grupo de trabajo intergubernamental encargado de iniciar el proceso de elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos. Con la creación de este Grupo se pretende abordar la ausencia de elementos vinculantes, la responsabilidad extraterritorial de las empresas transnacionales y la responsabilidad en la cadena de los suministros.

La primera sesión de trabajo de este Grupo fue en julio 2015 en Ginebra, y entre algunas de las propuestas que se hacían desde las organizaciones sociales y que podrían estar en la base de este futuro instrumento de protección están la necesidad de reafirmar la **primacía de los derechos humanos sobre los tratados comerciales y de inversión, la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos, y el establecimiento de responsabilidad civil o penal de las empresas y sus directivos, establecer mecanismos internacionales para hacer cumplir el tratado o las obligaciones para las instituciones internacionales económico financieras**⁽¹⁰⁾.

También en el marco del contexto post 2015 y la nueva agenda de Desarrollo Sostenible se considera estratégico sentar las bases para una

(7) <http://www.stopcorporateimpunity.org/?lang=es>

(8) Muchos de estos crímenes económicos y ecológicos, así como las violaciones de derechos humanos, han sido objeto de análisis y documentación en el marco del Tribunal Permanente de los Pueblos, entre 2006 y 2010.

(9) Resolución A/HRC/RES/26/9, del Consejo de Derechos Humanos de ONU14 de julio de 2014. En ella se establece el Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos.

(10) Gaberell y González, 2015 «Ocho propuestas para un tratado sobre empresas y derechos humanos», en *La Marea*, 17 de julio de 2015 (<http://omal.info/spip.php?article7136>).

mejor protección y respeto de los derechos humanos en la esfera económica. Y así lo manifestó el Secretario General de NNUU al señalar que es necesaria la búsqueda de solución a las incoherencias políticas entre los actuales sistemas de gobernanza en materia de comercio, finanza e inversiones por un lado, y las normas y estándares en materia laboral, ambiental, derechos humanos, igualdad y sostenibilidad, por otro. Las empresas también tienen un papel clave y es necesario su compromiso de cambio en la forma en que operan para contribuir a transformar los mercados desde adentro y haciendo que la producción, el consumo y la asignación de capital sean más inclusivos y sostenibles⁽¹¹⁾.

A partir de aquí se han llevado a cabo iniciativas diversas como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas (Global Compact), que representa un llamado a las empresas para promover la responsabilidad social empresarial en sus actividades y líneas de negocio, alineando sus actividades y estrategias con los derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción. En el marco de diez principios se establecen dos específicamente vinculados con los derechos humanos⁽¹²⁾⁽¹³⁾.

- Principio 1: «Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia».
- Principio 2: «Las empresas deben asegurarse de que sus empresas no son cómplices en la vulneración de los Derechos Humanos».

3

ELEMENTOS QUE CONFIGURAN EL MARCO DE DESPROTECCIÓN Y VULNERABILIDAD DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN LA DEFENSA DE SUS DERECHOS HUMANOS Y SU TERRITORIO

3.1. Marco regulador de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala

Aunque Guatemala es uno de los países con mayor población indígena del continente, no cuenta con un marco de protección de los derechos de pueblos indígenas. La legislación en materia de derechos colectivos de los pueblos

(11) Resolución A/69/700, CDH-ONU, 28 abril 2015.

(12) [https://www.unglobalcompact.org/
http://www.pactomundial.org/category/aprendizaje/10-principios/](https://www.unglobalcompact.org/http://www.pactomundial.org/category/aprendizaje/10-principios/)

(13) En la actualidad este pacto ha sido firmado por 13.000 entidades en más de 145 países. Se puede consultar un listado de estas entidades en <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants>



indígenas vigente en el país se fundamenta en la ratificación de tratados y convenciones internacionales. Guatemala ratificó en el año 1996 el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente, del año 1989 con motivo de los Acuerdos de Paz. Asimismo fue miembro activo durante el debate y aprobación de la Declaración de NN.UU sobre Derechos de Pueblos Indígenas (2007). Estas dos normativas constituyen el pilar sobre el que se asienta la arquitectura de los derechos colectivos de los pueblos indígenas⁽¹⁴⁾. El artículo 46 de la Constitución de Guatemala (1993) establece, con claridad, la preeminencia de dichos instrumentos internacionales sobre el derecho interno, por lo que forman parte del marco legal vigente en el país.

Aunque los Acuerdos de Paz incluyeron el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, que establecía la necesidad de un marco para garantizar los derechos de los pueblos indígenas en realidad persisten en Guatemala enormes vacíos legales e institucionales en materia indígena⁽¹⁵⁾.

En el marco de la investigación se analizaron algunos de los derechos que integran los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas como son el derecho a la consulta, al territorio, y recursos naturales, a la no discriminación, o los derechos vinculados a la cultura y espiritualidad indígena.

DERECHO A LA CONSULTA

El principal respaldo legal del derecho a la consulta es el Convenio 169 de la OIT, que en su artículo 6.1 a) exige a los Estados celebrar consultas a los pueblos indígenas «mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativos o administrativas susceptibles de afectarles directamente». Además el artículo 6.2 precisa que las consultas deberán ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento.

La Declaración de NN.UU. de 2007 añade un matiz importante cuando establece en su artículo 19 que el propósito de la consulta a los pueblos indígenas es «obtener su consentimiento libre, previo e informado».

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha determinado que los principios de consulta y consentimiento constituyen, además, un mecanismo de garantía para el ejercicio de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas.

(14) Existen otros tratados de derechos humanos que también norman los derechos de los pueblos indígenas, tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

(15) Así ha sido señalado en el informe anual circunstanciado de Procurador de Derechos Humanos (PDH, 2013, pp. 253-54).

Sin embargo, la situación del derecho a la consulta en Guatemala se caracteriza por el incumplimiento estatal del deber de promover consultas. En el año 2009, la Corte de Constitucionalidad en una sentencia señalaba que el derecho a la consulta debe ser parte de una política afirmativa (o de discriminación positiva) hacia los pueblos indígenas. Y esto ha sido también manifestado por el Procurador de Derechos humanos de este país, que en distintas ocasiones ha señalado que la carencia de normativa específica sobre este derecho no puede ser excusa del Estado para no cumplir sus obligaciones internacionales⁽¹⁶⁾.

Ante el incumplimiento sistemático por parte del Estado, las poblaciones locales afectadas por los proyectos extractivos han instrumentado dos tipos de consultas en los últimos años, como son las consultas comunitarias de buena fe⁽¹⁷⁾ (procesos autogestionados, normalmente con apoyo de las municipalidades) y los mecanismos de consulta vecinal, que se apoya en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que confiere especial atención a la política de desarrollo social para los pueblos indígenas, incluyendo medidas que promuevan su participación.

DERECHO AL TERRITORIO, TIERRA Y RECURSOS NATURALES

La Declaración de NN.UU. sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 establece en su artículo 26.

- «1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídica de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate».

DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

El principio de no discriminación está también recogido como derecho en la mencionada Declaración de NN.UU. (2007). Se trata de un derecho importante, debido a la larga tradición de racismo y los altos niveles de discriminación que ha sufrido la población indígena en Guatemala:

(16) Procurador de Derechos humanos de Guatemala. Informe Circunstanciado de 2013 (p. 255).

(17) Las consultas de buena fe ha sido el único canal de expresión comunitaria ante la inhibición del Estado de Guatemala para garantizar el derecho a los pueblos indígenas. Entre 2005 y 2013, se celebraron más de 70 consultas en todo el país.



«Artículo 2: Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas».

DERECHOS VINCULADOS A LA CULTURA Y ESPIRITUALIDAD INDÍGENAS

Este derecho surge de la existencia de una cosmovisión propia de los pueblos indígenas, que guía las prácticas sociales y agrarias de forma estructural. Numerosos estudios antropológicos han revelado que un rasgo clave común de las cosmovisiones indígenas reside en que los seres humanos deben ser entendidos como seres relacionales. De esta concepción ontológica, se derivan sensibilidades y responsabilidades especiales con la tierra y la naturaleza. Los seres humanos no tienen una relación de propiedad con la madre tierra, sino que más bien forman parte de ella, en el marco de una relación de respeto y armonía que, en ocasiones, cristaliza además en la veneración de lugares sagrados y esto da lugar a una espiritualidad animada y compartida, estrechamente ligada al derecho al territorio. En este sentido amplio, estos derechos han sido también recogidos por la Declaración de las NN.UU. sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007):

«Artículo 34: Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos».

3.2. La criminalización de la protesta social

Junto a un marco legal de desprotección en la práctica de los derechos de los pueblos indígenas, en los últimos años numerosas instituciones y organizaciones independientes vienen denunciando el incremento intencionado de la criminalización de la protesta social en el país⁽¹⁸⁾. En este sentido un informe de la Comisión Internacional de Juristas del año 2012⁽¹⁹⁾ señalaba que los métodos de criminalización utilizados por los diferentes gobiernos en Guatemala obedecen a patrones similares, incluyendo la imposición de estados de excepción, remilitarización de diferentes territorios, amenazas, allanamientos de oficinas y violencia física en su contra. Añadía que los dirigentes comunitarios son calificados en forma tendenciosa de delinquentes, desestabilizadores, terroristas, asesinos y ladrones en algunos medios de comunicación.

(18) Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), el Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica (ERMADHCA) la organización Brigadas Internacionales de Paz (BIP), o la Organización Mundial contra la Tortura, entre otros.

(19) Comisión Internacional de Juristas, CIJ (2012), Guatemala: criminalización de la protesta social. Ginebra (<http://www.icj.org/>).

En este mismo sentido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señalaba⁽²⁰⁾ que el derecho penal se usa de manera excesiva e injustificada en perjuicio de indígenas y campesinos que ocupan tierra cuya pertenencia se disputan con terratenientes o empresas.

Esta criminalización comunitarias constituye una preocupación creciente en el marco de la situación que atraviesan defensores y defensoras de derechos humanos, ya no solo en Guatemala sino en otros muchos países de América Latina. La condición de extrema vulnerabilidad en la que se sitúan los líderes comunitarios e indígenas que se pronuncian contra los impactos negativos de las empresas extractivas ha sido reflejado en distintos informes y estudios. El Informe *Más Pequeños que David*, que recoge las conclusiones de una misión internacional de investigación realizada por la Organización Mundial contra la Tortura —OMCT⁽²¹⁾— señalaba en sus conclusiones:

«Los defensores del derecho a la tierra se constituyen como el segundo grupo más vulnerable en Guatemala. Entre los ataques sufridos por este grupo con mayor frecuencia se encuentran los hostigamientos y amenazas, los atentados contra la vida y la integridad física, la persecución penal y la difamación, que busca deslegitimar y descalificar las propuestas de las organizaciones sociales, los pueblos indígenas y los abogados y organizaciones que le representan, pero que a su vez, abre la puerta a agresiones como la criminalización, la amenaza y el ataque físico.

Dentro del fenómeno de la criminalización, se aprecia también que existe un cuadro persistente de denegación de justicia para las y los defensores de derechos humanos, en el que destaca la celeridad con que algunos de los procesos penales iniciados en contra de dichas personas son gestionados y la avidez con que se recurre a la prisión preventiva por un lado; y por el otro, la falta de respuesta ante las demandas presentadas por comunidades, pueblos indígenas y defensores y defensoras de derechos humanos en la defensa de sus derechos individuales y colectivos y en relación con actos atentatorios de sus derechos; esto también puede interpretarse como una pauta de discriminación en el acceso a la justicia.

(...) las defensoras y los defensores de derechos humanos en Guatemala realizan su trabajo en condiciones de extrema vulnerabilidad que pone de manifiesto la ineficacia y falta de voluntad real del Estado de Guatemala para garantizar que los y las defensoras de derechos humanos puedan desarrollar sus acciones en condiciones de libertad y seguridad».

(20) Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2011), Segundo informe sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos en las Américas. Washington, OEA, (<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>).

(21) OMCT, 2015, p. 40. <http://www.omct.org/es/human-rights-defenders/reports-and-publications/guatemala/2015/02/d23002/>



3.3. Conflictividad de los proyectos hidroeléctricos en territorios indígenas

Si el contexto a nivel de marco legal y desprotección de las comunidades indígenas es en origen ya muy vulnerable, el marco en el que operan los proyectos hidroeléctricos está asociado a muchos factores de conflictividad, algunos ligados a la ausencia histórica del Estado en las áreas rurales, a vacíos legales e institucionales, y en la mayoría de los casos, con un fuerte arraigo en causas históricas y estructurales. A continuación se recoge un cuadro que resume algunos de los principales elementos que configuran el marco complejo y delicado en el que se insertan este tipo de proyectos.

ALGUNOS FACTORES DE CONFLICTIVIDAD ASOCIADOS A PROYECTOS HIDROELÉCTRICOS EN GUATEMALA DESDE UN ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS	
En el marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Vacíos legales en materia de agua y consulta ciudadana. • Desregulación de las inversiones privadas hidroeléctricas y minimización del rol de MEM (fruto de la Ley General de Electricidad de 1996). • Débil institucionalidad en los procedimientos de licencia y monitoreo ambiental.
Contexto socio-económico, político, cultural y ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Baja cobertura de servicios básicos, en especial, servicios de agua y electricidad. • Conflictos sobre tenencia de la tierra, problemas de saneamiento o disputa de derechos. • Antecedentes de conflicto armado. • Fragilidad ambiental de los territorios donde se instalan los proyectos hidroeléctricos. • Imaginarios sociales negativos sobre instituciones públicas en Guatemala (construidos a partir de la memoria colectiva que quedó tras el conflicto de la hidroeléctrica Chixoy en los años 70). • Criminalización de las demandas y protestas comunitarias.
Rol de los distintos actores (titulares de obligaciones y de derechos)	<ul style="list-style-type: none"> • Débil involucramiento de las autoridades locales. • Desinformación y manipulación de terceros. • Desconocimiento de los resultados de las consultas comunitarias realizadas de buena fe. • Desconocimiento de los actores opositores a las hidroeléctricas como interlocutores válidos. • Falta de confianza en el MEM y MARN como instituciones legitimadas para resolver conflictos. • Ausencia de articuladores e institucionalidad especializada en manejar la conflictividad. • Falta de confianza y capacidad de diálogo entre actores implicados.

Fte. Elaboración propia



4 VULNERACIÓN MÚLTIPLE DE DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE PROYECTOS DE EMPRESAS TRANSNACIONALES. UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS ESTUDIOS DE CASO INVESTIGADOS

4.1. Vulneración sistemática de derechos humanos

Los estudios de caso analizados confirman que la raíz de la conflictividad reside en la violación sistemática de derechos humanos a las comunidades indígenas, que se inserta en las dinámicas históricas de dominación, despojo y racismo hacia los pueblos indígenas, profundamente arraigadas en los departamentos de Alta Verapaz y Huehuetenango.

Ambos revelaron la vulneración de múltiples derechos, incluyendo los Derechos Colectivos de Pueblos Indígenas, el Derecho Humano al Agua (DHA), o el Derecho a la Información, pero también los Derechos Civiles y Políticos más básicos.

Se vulneró el derecho a la consulta en tanto que el Estado no promovió una consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas de Barillas y Carchá sobre la implantación de los proyectos hidroeléctricos Canbalam y Renace II y II. En ambos casos, se detectaron múltiples factores en contra del carácter libre e informado del ejercicio de consulta, como fueron la insuficiente información sobre los proyectos, las políticas de incentivos y beneficios condicionada al apoyo a los proyectos o coacciones y amenazas vertidas contra las personas que no querían vender sus tierras.

También en ambos lugares la implantación progresiva de empresas extractivas en busca de recursos naturales se revela como un factor de **vulneración del derecho al territorio** de los pueblos indígenas, y junto a este derecho también se encontraron indicios de **vulneración del derecho al agua y al saneamiento**, en tanto que el acceso al río es un elemento clave en estrecha interdependencia con el derecho al territorio y de manera más evidente en el complejo hidroeléctrico Renace, donde debido a una cobertura muy baja en el servicio de agua potable, la población rural tiene que utilizar el agua de los ríos y afluentes para consumo humano, usos domésticos o agricultura. En este caso el proyecto tiene una alta afectación al derecho al agua, ya que acapara el caudal del río, comprometiendo su disponibilidad para la población durante la época seca.

Se recogieron testimonios de un clima de temor y sometimiento que vulneran **derechos de participación, expresión y libertad de movimiento** por parte de la población y que en muchos casos ha ido acompañada de una gran des-



protección. En este sentido, también se han reportado agresiones y violaciones sexuales a mujeres, que además sufrieron de manera muy directa los abusos de autoridad por parte de efectivos del ejército y la policía en el caso de Barillas.

4.2. Estrategia de criminalización y persecución judicial

Ambos casos también evidenciaron una **estrategia deliberada de criminalización y persecución judicial de líderes comunitarios e indígenas** que se oponen a los proyectos hidroeléctricos y que tratan de defender los derechos humanos de las poblaciones afectadas.

El Estado de Sitio decretado en Barillas en mayo de 2012 originó una intervención desproporcionada de ejército y la policía, así como la vulneración de derechos civiles y políticos, tales como el derecho de libre asociación o el derecho de manifestación, entre otros. Además, la estrategia de judicializar el conflicto por parte de la empresa motivó la apertura de, al menos, siete causas procesales y la emisión de 65 órdenes de captura en el periodo 2011-15. Son numerosos los líderes que han sido encausados en dos y hasta tres causas distintas. Según el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas, la existencia de incontables irregularidades procesales revela la complicidad de la empresa con el sistema judicial, y evidencia la violación sistemática del derecho a la defensa y al debido proceso para gran parte de los procesados.

La criminalización y persecución judicial ha generado, además, un enorme desgaste económico y psicológico a las víctimas, que han presentado cuadros de depresión y ansiedad. También a sus familias, que han realizado continuos desplazamientos para atender las audiencias y han sufrido además la presión ejercida por la empresa para aceptar los cargos. Los altos costes económicos en concepto de defensa han originado incluso endeudamiento y empobrecimiento. Los errores cometidos por la justicia no han conllevado, en momento alguno, una reparación del daño causado a las víctimas.

4.3. El rol de los distintos actores en la vulneración de derechos humanos

En todo contexto de vulneración de derechos, hay actores implicados, que de una u otra manera, no llevan a cabo sus obligaciones o responsabilidades frente a la garantía y protección de los derechos. Parte de la investigación se dedicó a analizar el papel de actores clave como son el Estado de Guatemala, las empresas implicadas pero también otros actores vinculados al marco de la cooperación internacional, en este caso concreto la cooperación española.

En el marco de los proyectos analizados, se pudo concluir que el Estado de Guatemala, a través de sus instituciones, incumple la obligación de respetar,



proteger y hacer cumplir los derechos humanos y lo hace de muy distintas maneras. No facilitando e incluso impidiendo el derecho a la consulta, con un marco de protección de derechos humanos cada vez más regresivo o incluso poniendo instituciones estatales al servicio de las empresas transnacionales, y no al servicio de la población.

En cuanto a las empresas analizadas (Hidro Santa Cruz y Renace) se ha podido constatar que tienen un gran desconocimiento de lo que supone la *debida diligencia* y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, pero además incurren en modelos de negocio, estrategias empresariales y prácticas de relacionamiento comunitario vulneradoras de derechos humanos.

En el marco de sus proyectos promueven un modelo de negocio de implantación progresiva en los territorios para eludir el deber de transparencia y el control social de los impactos ambientales (en este sentido por ejemplo, una de las prácticas habituales es dividir los proyectos hidroeléctricos en varias fases, lo que contribuye a diluir la percepción de los impactos y, por tanto, las responsabilidades ambientales).

Ambas empresas han protagonizado malas prácticas de relacionamiento comunitario, referidas a la compra de tierras con engaños, el ingreso en terrenos ajenos sin pedir permiso para hacer mediciones topográficas, la oferta de apoyos y programas sociales condicionados a la aceptación previa del proyecto.

Otra de las estrategias utilizadas por las empresas fueron el divisionismo comunitario y desarticulación del tejido social, mediante la infiltración en asambleas comunitarias, y la creación de redes clientelares para lo cual utilizan también sus programas de responsabilidad social empresarial.

En este sentido destaca la renovación de las estrategias de Responsabilidad Social Empresarial hacia discursos más elaborados, formatos con alto contenido comunicacional, y la articulación con programas internacionales que tratan de difundir una visión favorable en la opinión pública respecto a los proyectos hidroeléctricos, como generadores de desarrollo, de cultura y de progreso, y que por otro lado, sirve para encubrir la enorme conflictividad socioambiental provocada por los proyectos.

Por último, es importante destacar que la promoción y garantía de los derechos humanos tiene que ser un eje central de las distintas políticas y estrategias internacionales tanto de gobiernos como de instituciones y en este sentido la actuación de empresas en el exterior debe estar alineada con los acuerdos y compromisos en materia de derechos humanos.



Resulta clave en este sentido que desde los programas de cooperación internacional se hagan esfuerzos para la incorporación de un enfoque de derechos que transversalice programas y proyectos. Sin embargo, y desde la irrupción de la crisis, la política de cooperación oficial española ha diluido la defensa de los derechos humanos como pilar de su marco de intervención en Guatemala, hacia un creciente enfoque de diplomacia comercial. Tras casi veinte años de vigencia, podemos decir que el espíritu de los Acuerdos de Paz ha perdido fuelle en Guatemala. Por un lado, el gobierno de Pérez Molina (2012-15) confirmó un viraje hacia modelos autoritarios y represivos. Por otro, el enfoque de derechos humanos de las agencias donantes también se ha visto diluido tras la adopción generalizada de esquemas de diplomacia comercial y las dinámicas de expansión empresarial.

5 BIBLIOGRAFÍA

- GABERELL, LAURENT, y E. GONZÁLEZ (2015), «Ocho propuestas para un tratado sobre empresas y derechos humanos», en *La Marea*, 17 de julio de 2015 (<http://omal.info/spip.php?article7136>).
- NN.UU. (1966), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*. Nueva York, Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 diciembre 1966.
- NN.UU.-CDH (2015), *Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*. Ginebra, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/29/28, 28 abril 2015.
- (2014), *Elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante sobre empresas transnacionales y otras empresas respecto a los derechos humanos*. Ginebra, Resolución A/HRC/RES/26/9, 14 de julio de 2014.
 - (2011), *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie: Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»*. Ginebra, Resolución A/HRC/RES/17/31, 21 marzo 2011.
 - (2011), *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*. Ginebra, Resolución A/HRC/RES/17/4, 17 julio de 2011.
 - (2010), *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John*



Ruggie. *Empresa y derechos humanos: nuevas medidas para la puesta en práctica del marco «proteger, respetar y remediar»*. Ginebra, Resolución A/HRC/14/27, de 9 abril 2010.

- (2009), *Informe del Representante especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. Promoción de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidos el derecho al desarrollo*. Ginebra, Resolución A/HRC/RES/11/13. 15 de mayo 2009.

NN.UU.-OAC (2011), *Principios rectores sobre las empresas y derechos humanos*. Nueva York, Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado. (http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf).

- (2012), *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación*. Nueva York (http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf).

CODECA (2014), *La privatización del derecho a la energía eléctrica: Impactos socioeconómicos y convulsión social creciente*. Guatemala, Comité de Desarrollo Campesino/CNOC/ Editorial Dyscolo (disponible en <http://rebellion.org/noticia.php?id=190837>)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2005), *Reglamento de la Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable*. Guatemala, Parlamento, Acuerdo Gubernativo No. 211-2005 (<http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2012/04/Decreto-y-Acuerdo-Gubernativo.pdf>).

- (2003), *Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable*. Guatemala, Decreto Número 52-2003 (<http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2012/04/Decreto-y-Acuerdo-Gubernativo.pdf>).

EL PERIÓDICO (2012), «Hidroeléctricas, el negocio del siglo», en *El Periódico de Guatemala*, 6 noviembre (<http://elperiodico.com.gt>).

La PRENSA (2014), «Guatemala es el gran abastecedor de energía en Centroamérica», en *La Prensa de Honduras* (<http://www.laprensa.hn>).

ACNUDH-Guatemala (2014), *Informe de Derechos Humanos 2013*. Guatemala, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los DDHH en Guatemala. (<http://www.acnur.org/t3/uploads/media/9542.pdf?view=1>).

ACNUDH (2014), *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala*. Ginebra, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 7 enero 2003. (http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-17-Add1_SP.pdf)

BASTOS, SANTIAGO y QUIMY DE LEÓN (2013), *Dinámicas de despojo y resistencia en Guatemala: Comunidades, Estado y empresas*. Guatemala, Colibrí Zurdo/Diakonia (www.academia.edu)



Brigadas Internacionales de Paz (2013), «La criminalización de la protesta social continúa», en *Segundo Boletín Abriendo Espacios para La Paz*, n.º 30, pp. 7-10.

CDH-NN.UU. (2011), *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Adición: Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales*. Ginebra, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 4 de marzo 2011 (http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/docs/GuatemalaIP16th_AUV.pdf).

CIDH (2011), *Segundo informe sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos en las Américas*. Washington, OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>).

CIJ (2012), *Guatemala: criminalización de la protesta social*. Ginebra, Comisión Internacional de Juristas (con fondos de la UE) (<http://www.icj.org/>).

MSICG (2010), *El derecho de consulta de los pueblos indígenas en Guatemala: La ruptura entre el discurso y la práctica*. Guatemala, Movimiento Sindical Indígena y Campesino de Guatemala/ Consejo de Pueblos de Occidente/ CSA-TUCA/ ITUC CSI IGB. (http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Informe_PCGIG.pdf).

NN.UU. (2007), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Nueva York, declaración aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007. (<http://www.un.org>).

OIT (1989), *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (<http://www.ilo.org>).

OMCT-FIDH (2015), *Más Pequeños que David: La lucha de los defensores y defensoras de derechos humanos en Guatemala*. Ginebra, Organización Mundial contra la Tortura (OMCT-Red SOS Tortura)/ Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos (OBS) (<http://www.omct.org>).

PDH (2014), *Amicus Curiae: Irrespeto a los derechos de los pueblos indígenas. Expedientes 1149-2012, 5237-2012, 5238-2012 y 5249-2012 de la Corte de Constitucionalidad*. Guatemala, Procurador de Derechos Humanos.

- (2013), *Informe Anual Circunstanciado 2013*. Guatemala, Procurador de Derechos Humanos.

RODRÍGUEZ CARMONA A, DE LUIS ROMERO E. Hidroeléctricas insaciables en Guatemala. Una investigación del impacto de Hidro Santa Cruz y Renace en los derechos humanos de los pueblos indígenas. OMAL-Paz con Dignidad, Amigos de la Tierra, Asociación de Mujeres de Guatemala-AMG, Comisión de Derechos Humanos Hispano Guatemalteca, Diakonia y Protection International, 2016.

Documentación

1	Despoblamiento de las zonas rurales en Europa y el caso particular de Aragón	239
----------	---	------------





1

Despoblamiento de las zonas rurales en Europa y el caso particular de Aragón

Sumario

Para la elaboración de este artículo y dado el interés y la relevancia que suponen me he basado en el documento elaborado por el Grupo Europeo de Cooperación Territorial ESPON titulado «Áreas rurales en contracción en Europa» y en la «Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación» del Gobierno de Aragón que nos ayudan a tener en primer lugar una visión general del problema de la despoblación y la contracción rural para luego centrar la mirada en el caso particular de Aragón como ejemplo de medidas que se pueden tomar para hacer frente a esta tendencia poblacional.

Uno de los mayores retos a los que se enfrenta Europa son los cambios demográficos.

Mientras constatamos como las áreas urbanas cada vez están más pobladas, se prevé que para el año 2050 la población de las áreas urbanas europeas aumentará en 24,1 millones de personas, encontramos el fenómeno de la despoblación en las áreas rurales, en las que se prevé que para el mismo año haya 7,9 millones de personas menos (Eurostat 2016).



Esta despoblación es el síntoma de un fenómeno mucho más complejo conocido como el contracción de las áreas rurales, que se da a lo largo de toda Europa, independientemente de si se encuentran en el norte o en el sur o en los países más o menos desarrollados y que es una mezcla de factores socioeconómicos entre los que encontramos el abandono de la agricultura, el crecimiento económico relacionado con los empleos del sector servicios, lo que favorece los grandes centros urbanos, la migración del campo a la ciudad sobre todo por jóvenes y trabajadores con estudios universitarios.

Todo esto hace que en las áreas rurales haya un desajuste entre la oferta y la demanda de servicios, tanto públicos como privados. Debido a la debilidad de los mercados locales los servicios están infrautilizados, su mantenimiento se precariza y finalmente se vuelven inviables y en muchas ocasiones acaban siendo cerrados lo que hace que la calidad de vida de esos habitantes se vea perjudicada a la vez que desaparecen puestos de trabajo y por lo tanto población que busca nuevas oportunidades en otros lugares, lo que reduce la natalidad y favorece el envejecimiento poblacional.

En este difícil panorama sociopolítico encontramos un actor fundamental; los gobiernos locales. Las corporaciones de las áreas encogidas ven como sus gastos superan a sus ingresos, esto es causa de que al tener menos población y ofertar menos servicios su capacidad para recaudar impuestos se ve mermada y sus gastos sociales se ven incrementados por el envejecimiento de la población.

La teoría nos dice que los gobiernos locales están en la escala en la que la integración de estrategias de desarrollo ofrece el mayor potencial para afrontar los problemas del contracción rural (Martínez - Fernández *et al.* 2012) sin embargo, la contracción poblacional no es algo que tenga las mismas características en todas las zonas donde se desarrolla sino que está condicionado por múltiples factores y situaciones concretas.

Vemos como en muchos casos, las localidades con mayor necesidad de desarrollar políticas que hagan frente a este fenómeno son las que tienen menor capacidad para hacerlo, lo que requiere una respuesta política integral, una perspectiva a largo plazo y un consistente compromiso por parte de los gobiernos, incluyendo a todas las escalas.

Aquí es donde podemos comprobar cómo la Unión Europea está intentando abordar el problema mediante el «*EU Shrink Smart Project*» en el que expone que existen tres maneras de abordar políticamente el problema de la contracción rural:

1. No hacer nada.
2. Intentar revertir la tendencia estimulando el crecimiento poblacional.
3. Asumir la despoblación y controlar sus consecuencias mediante políticas específicas.

En situaciones en las que la contracción rural se ha convertido en una tendencia habitual y en la que no parece que la situación se vaya a revertir, al menos en el corto-medio plazo es necesario desarrollar estrategias que cambien la visión de los gobiernos, acostumbrados a desarrollar políticas de crecimiento. Aun así, existe un gran debate sobre cómo es posible hacer que un área de crezca con éxito.

La Unión Europea, en su documento «*POLICY BRIEF Shrinking rural regions in Europe*» expone como casos concretos y preocupantes tres regiones de Italia, Hungría, Suecia en los que se da de manera más intensa el fenómeno de la contracción rural. En España veremos de manera más detallada el caso de Aragón.

La configuración demográfica de Aragón es un tema que ha venido preocupando a la sociedad aragonesa y en consecuencia a sus sucesivos gobiernos desde hace décadas.

Primero fue el éxodo rural, fenómeno que se dio en toda España pero más en concreto en aquellas comunidades autónomas en las que la superficie rural era más extensa y a la vez no contaba con ciudades de gran tamaño. Las migraciones de estos enclaves rurales a entornos urbanos supusieron una despoblación generalizada en toda la Comunidad que ya entonces causó una gran alerta ya que además de la despoblación se tuvieron que enfrentar a sus consecuencias demográficas: saldo vegetativo negativo, bajas tasas de fecundidad, envejecimiento de la población, etc.

Pero este fenómeno no sólo afectó a las áreas rurales, recientemente ha empezado a afectar a los núcleos urbanos más pequeños y las perspectivas de futuro vaticinan que hasta los núcleos urbanos más grandes y poblados podrían verse afectados.

Durante estos años, se han llevado realizado muchas propuestas y llevado a cabo numerosos planes en materia demográfica y poblacional aunque con resultado desigual. En ciertos casos esas medidas han ayudado a ralentizar el proceso pero en definitiva no han sido capaces de revertir una tendencia que se ha visto agudizada por la crisis económica.

Una de estas medidas fue la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA) que se aprobó en 2014 con la misión de alcanzar un desarrollo



territorial equilibrado y sostenible, poniendo como base el equilibrio demográfico. También tiene como objetivo revisar el Plan Integral de Política Demográfica que se aprobó en el año 2000.

Uno de los objetivos generales de la EOTA busca mejorar la estructura poblacional, sobre todo en el medio rural, potenciando el asentamiento en estas áreas de población joven y de mujeres mediante la mejora de la calidad en la prestación de los servicios que se dan en el medio rural, sobre todo el acceso a la sanidad, la educación y los servicios sociales.

Para cumplir con este objetivo general, podemos ver el objetivo concreto 10.3 que busca promover iniciativas encaminadas a encontrar soluciones para abordar los retos demográficos de Aragón, específicamente la despoblación, el envejecimiento, la baja densidad poblacional y la dispersión de asentamientos.

En este documento se hace una revisión extensa de los antecedentes que han propiciado esta situación y se analizan los diferentes indicadores poblacionales que sustentan la preocupación existente por la despoblación, así como las características de la población aragonesa y la situación de diversos servicios sociales, el mercado laboral y la vivienda.

Sin embargo, la EOTA no es solamente un documento descriptivo sino que incluye propuestas para revertir esta tendencia poblacional. Junto con esta estrategia se aprobó un modelo global de desarrollo territorial equilibrado y sostenible para Aragón con horizonte en el año 2025 a través de varias directrices, unas más enfocadas al desarrollo de las áreas geográficas denominadas directrices zonales y otras que realizan un análisis más específico de aquellos elementos relevantes del territorio, las directrices especiales.

La EOTA cuenta con veinte objetivos generales que son reflejo de los ejes de desarrollo territorial sobre los que intervenir desde la acción pública para proporcionar a los habitantes del territorio un bienestar creciente, sostenible y equivalente, con independencia del lugar en el que se resida en Aragón.

En cuanto a las cuestiones específicas que trata esta Directriz, el principal relaciona en qué medida los elementos que se encuentran en el sistema territorial aragonés contribuyen a configurar una estructura demográfica equilibrada en el conjunto de la sociedad.

Cada sistema socioeconómico requiere de su propio espacio y modelo de organización territorial. Los fenómenos económicos y sociales que desde las décadas recientes observamos, especialmente tras el estallido de la crisis económica, sugieren que se tratan de fenómenos sociales más estructurales y de índole territorial que únicamente económico, social o demográfico. Parecen

referirse al tránsito de unos espacios industriales locales a una urbanización planetaria donde tanto la libre circulación de bienes y capitales como la concentración de la inversión/empleo/riqueza, y una concepción del crecimiento económico frente al desarrollo, son las bases del funcionamiento del sistema. Estas cuestiones, obligatoriamente, requieren construir un nuevo modelo territorial, una reformulación del orden social que ya no se organiza en torno a una jerarquía salarial sino a un diferente rango de acceso al crédito.

Por tanto, no es banal recalcar que en procesos de transformación económica, social y política tan profundos como el actual, las sociedades deban construir espacios y funciones espaciales nuevas a través de modelos de organización/ordenación territorial y social contemporáneos

La demografía aragonesa, su distribución espacial y sus características constituyen un reto que excede su tratamiento particular regional. Considerándose como un conglomerado de carácter global que obligan a tratar tanto sus orígenes, en creciente número e importancia nacionales y/o internacionales, como su implicación y su aplicación de medidas regionales y locales.

Esta Directriz incorpora las dimensiones necesarias para ser operativa, al igual que mantiene varios criterios generales de intervención.

- Alcanzar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, actuando sobre los factores y condicionantes que, con base territorial, inciden en la población y demografía de los habitantes en Aragón.
- El objetivo no es el crecimiento en sí mismo, sino un desarrollo demográfico equilibrado y el bienestar de las personas residentes.
- La despoblación se considera un asunto territorial, y no exclusivamente demográfico, que debe abordarse a una escala territorial adecuada.
- El mercado no genera procesos correctores, por lo que son imprescindibles las políticas públicas. La intervención en esta materia se fundamenta en base a criterios de eficiencia y desarrollo, equidad y cohesión, estabilidad y un mejor acoplamiento de nuevos modelos territoriales para todas las personas que lo habitan.

En cuanto a los objetivos en los que se centra la Directriz en materia de población encontramos:

- Bienestar de la población.
- Fomento de la natalidad y políticas de género.
- Acogida de inmigrantes.



- Atención a personas mayores.
- Atención específica a otros colectivos vulnerables.

En conclusión, vemos como la despoblación y la contracción rural es y va a ser un tema que va a tener que abordar la Unión Europea y sus países miembros en los próximos años.

Estrategias como la EOTA de Aragón o el documento de la UE «*POLICY BRIEF Shrinking rural regions in Europe*» nos sirven para realizar un análisis pormenorizado de la situación y ver cómo desde las diferentes administraciones se está gestionando un problema que si se trata a tiempo y desde una visión de conjunto puede suponer una oportunidad para re-desarrollar los territorios.

El concepto de contracción tendría que ser explicado a los que toman decisiones políticas como una alternativa a las perspectivas que entienden la despoblación como un proceso lineal que solo tiene consecuencias negativas. En particular, la contracción planificada propone que el crecimiento no es siempre sinónimo de desarrollo, además, aceptar la contracción puede ayudar a transformar un reto en la oportunidad de garantizar un crecimiento más inteligente y sostenible, de desarrollar nuevos proyectos de innovación, modernizar los servicios públicos para adaptarlos a la nueva situación poblacional y estimular el potencial de las áreas rurales.

Garantizando estos aspectos lograremos evitar la sobrepoblación urbana, existirá un reparto más equilibrado de los empleos y servicios y en consecuencia tendremos unos territorios mucho más cohesionados reduciendo las diferencias entre el centro (áreas urbanas) y la periferia (medio rural).

VIRGINIA MUÑOZ

Reseñas bibliográficas

- 1** **Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur, los casos de Chile, Venezuela y Brasil**
Virginia Muñoz Mardones **247**
- 2** **Cambio climático S.A.**
Nuria del Viso **249**





Reseñas bibliográficas

IDENTIDADES E INTERESES EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR, LOS CASOS DE CHILE, VENEZUELA Y BRASIL

GUILLERMO SANTANDER CAMPOS

Este libro recoge los principales elementos de la tesis doctoral defendida por el autor bajo el título: *La cooperación Sur-Sur: entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil*.

Vemos cómo el autor primero hace un análisis general sobre el nuevo paradigma de la cooperación y los cambios que ha ido experimentando en las dos últimas décadas en América Latina, así como los retos a los que va a tener que afrontar la agenda de cooperación hasta el año 2030 para luego adentrarse en las particularidades de Chile, Venezuela y Brasil.

Tradicionalmente, la cooperación ha sido Norte-Sur, es decir, un país desarrollado que ayudaba a otro que estaba en vías de desarrollo. Uno de los mayores conflictos que presentaba este sistema de ayudas era la asimetría en la relación de poder, característica que se ha convertido en estructural del sistema internacional (colonialismo, intervenciones militares, etc.). Si bien es cierto que en los últimos años estas fórmulas violentas y coercitivas entre estados han dado paso a unas relaciones de poder desiguales más centradas en el establecimiento de las reglas que rigen el sistema internacional (imposiciones





de agendas, desigual reparto de costes y beneficios, estructura de toma de decisiones, etc.).

En este contexto surge la cooperación Sur-Sur como solución alternativa a las asimétricas relaciones Norte-Sur, aunque la creciente incidencia que ha alcanzado en las dos últimas décadas se ha debido a la concurrencia de dos tipos de factores, por un lado factores que ponen el foco en el comportamiento de los países del Sur y por otro factores explicativos ligados a los cambios en las estructuras en el sistema internacional.

Estos factores estructurales de los que habla el autor se centran en materias tales como la seguridad, la producción, las finanzas o el bienestar.

Antes de meterse en el análisis de los casos particulares hace un repaso histórico y normativo de la cooperación Sur-Sur, desde incluso antes de su surgimiento, con la concepción teórica previa hasta la actualidad e incluso el futuro, ya que se presentan los principales desafíos de la agenda de cooperación hasta el año 2030. Este repaso no olvida aspectos clave como naturaleza y rasgos principales de la cooperación Sur-Sur, las potencialidades y desafíos o su papel en el contexto internacional de ayuda.

Por último, aunque fundamental en la obra, entra a analizar los casos concretos de tres países latinoamericanos muy diferentes entre sí (Chile, Venezuela y Brasil) analizando los principales rasgos que caracterizan el sistema de ayudas que ofrecen estos países a otros países del Sur, así como las diferencias que existen entre ellos, diferencias que tienen que ver con las particularidades históricas, sociopolíticas y relacionales que presenta cada país.

VIRGINIA MUÑOZ MARDONES

CAMBIO CLIMÁTICO S.A.

NICK BUXTON
BEN HAYES (EDS.)



Se aprecia un preocupante desequilibrio entre la magnitud del cambio climático y sus implicaciones, por un lado, y las medidas políticas aplicadas y la información que divulgan los medios de comunicación, por otro. Actualmente existe gran cantidad de información científica al alcance y los informes del IPCC están disponibles en internet para todo aquél que tenga interés; en los medios aparecen informaciones sobre el calentamiento global con relativa frecuencia; y en la calle no es inusual escuchar alusiones al fenómeno cada vez que nos agobia una ola de frío o de calor. Por tanto, no parece que la desviación a la que aludo responda a una falta de visibilidad del problema o a una ausencia de información. Por ello, resulta más sorprendente el desajuste entre el tipo de una respuesta institucional y social que merece la crisis del clima, y el bajo perfil que se otorga a este desafío, que, pese a afectar prácticamente a todos los ámbitos de nuestra vida y su urgencia objetiva, no pasa de ser un asunto secundario, o *soft*, de la política nacional e internacional, frente a cuestiones *hard*, como la seguridad o las migraciones.

Dos dinámicas pueden explicar, al menos en parte, la distorsión en las respuestas al calentamiento global, que pone de manifiesto el limitado estatus que se otorga a la crisis climática a la luz tanto de las medidas adoptadas como por el carácter de los debates.

La primera dinámica apunta al enfoque restrictivo con el que se suele abordar —salvo escasas y honrosas excepciones— el cambio climático en los medios generalistas y en documentos públicos. Raramente se recogen sus implicaciones sociales, políticas, económicas o de salud y mucho menos se analizan sus causas estructurales. Al contrario, los medios generalistas suelen abordar los aspectos más anecdóticos del cambio climático, con una fuerte orientación hacia «respuestas» individuales y de corte *light*, que, lejos de solucionar los problemas pueden resultar incluso contraproducentes para orientar la movilización de la ciudadanía en el sentido correcto. Así, no hace mucho, uno de los periódicos nacionales de más tirada titulaba: «Hazte vegetariano, deja el coche y ten menos hijos si quieres luchar contra el cambio climático». Y este es solo un ejemplo de banalización del fenómeno. Sin un proceso de concienciación previa sobre las causas y los procesos que se generan, tales informaciones pueden directamente desmovilizar a más de una persona.

Por su parte, gobiernos y documentos oficiales e instituciones *mainstream* presentan de forma reiterada la desestabilización del clima como un «multiplicador de amenazas», un peligro y un problema de seguridad que debe atajarse por medios militares, represivos y de control. Un enfoque tan restrictivo nos encauza inevitablemente en una horquilla de medidas muy determinadas que ignoran el resto del espectro de problemas, y está por ver si es que logran resolver alguno.

La segunda dinámica remite al terreno de las acciones. Pese a reconocer el cambio climático en los círculos políticos e institucionales como uno de los principales desafíos contemporáneos, cuenta con escasos documentos a escala global. Tal es el Acuerdo de París, de carácter voluntarista, y ahora además menoscabado por la retirada de EEUU. En el ámbito nacional resalta el abordaje utilitarista que se hace del fenómeno, más retórico que práctico, que realizan algunos gobiernos como el español. Además, resulta llamativa la ausencia del cambio climático en los debates políticos y en las campañas electorales.

Este escenario contrasta con una aguda preocupación de la ciudadanía española por el cambio climático, que, aparentemente, preocupa al 90% de la población (un 30% más que hace cuatro años), según el sondeo de Pew publicado en agosto de 2017 —aunque otra cuestión es si tal preocupación se traslada a la esfera de las prácticas—. Para profundizar en las percepciones sociales del cambio climático, puede consultarse el Especial elaborado en el número 136 de la revista *PAPELES de relaciones internacionales y cambio global*.

Una *rara avis* en el panorama editorial que examina la crisis del clima desde una aproximación compleja y multidimensional apuntando a las causas es *Cambio climático S.A.*, libro editado por Nick Buxton y Ben Hayes, auspiciado por Transnational Institute (TNI) y publicado ahora en castellano por FUHEM Ecosocial.

El libro se compone de 10 capítulos firmados por diferentes especialistas en la materia y se agrupan en tres apartados: agenda de seguridad; ¿seguridad para quién?; y acumulación por desposesión, además de un capítulo introductorio y unas conclusiones firmadas por los editores. La edición española llega prologada por Santiago Álvarez Cantalapiedra, director de FUHEM Ecosocial, que une sus reflexiones a los comentarios preliminares de Susan George.

Cambio climático S.A. utiliza un lenguaje divulgativo y accesible para presentar un enfoque sugerente de la desestabilización del clima y las implicaciones políticas y sociales que se hace desde las élites. El libro logra trenzar una rica mirada coral de cuestiones en los ámbitos económico, ecológico, social, cultural y político que cruzan el fenómeno. También examina cómo se las éli-

tes están enmarcando el cambio climático, lo que condiciona las respuestas posibles. Los autores analizan con rigor cómo gobiernos, ejércitos y corporaciones transnacionales trazan sus planes, pero no para buscar soluciones factibles para todos y todas, sino, primordialmente, para reforzar sus discursos y sus fines ante la desestabilización del clima, ya sea al enfatizar los aspectos de seguridad —dando así entrada a los ejércitos en la gestión de la crisis—, o al planificar jugosos negocios, ya sean de corte tradicional —con la extracción hasta la última gota de los bienes naturales, como hacen las grandes empresas de hidrocarburos—, o con la proyección de nuevos negocios derivados de la gestión del desastre, como hace el sector de seguros o las empresas de material militar y de seguridad, que esperan multiplicar sus beneficios ante las perspectivas de catástrofe. La escasez de agua y alimentos proyectada de la desestabilización del clima abre la vía a nuevos nichos de negocio a través de la «agricultura inteligente», los derechos sobre el agua o las «soluciones» de geoingeniería, estrambóticos proyectos dignos de la ciencia ficción, pero que puján por abrirse paso a costa del bolsillo público. Esta visión mercantilizadora del calentamiento global, además de lucrativa, resulta funcional al objetivo de mantener intacto el actual sistema productivo y de consumo que sostiene al capitalismo del desastre. Pero dado que tal aproximación resulta demasiado burda y brutal, las élites recurren al reverdecimiento de sus prácticas insostenibles. El libro realiza una crítica contundente a estas prácticas de *greenwashing*.

Los autores exponen cómo se está dirigiendo el foco a los efectos en lugar de a las causas, y cuestionan tres conceptos clave bien asentados en los actuales discursos sobre el clima, ya sean progresistas o conservadores: la adaptación, la gestión de riesgos y la resiliencia. Los autores argumentan convincentemente los problemas vinculados a estos tres conceptos, ya que nos meten de lleno en la lógica de inevitabilidad que proyectan las élites y que nos aboca a la vía única: continuar *business as usual* con el lucro derivado de la crisis del clima, sin abordar las causas ni realizar cambios estructurales, y sin plantear responsabilidades e impactos diferenciados.

En los tres últimos capítulos los autores dirigen la mirada a tres cuestiones que serán cada vez más candentes en las próximas décadas, los alimentos, el agua y la energía, y analizan las lógicas depredadoras y oportunistas en torno a estas tres cuestiones, aunque hay espacio para repasar las prácticas alternativas que están realizando miles de comunidades alrededor del mundo para resistir la depredación y la *securitización*.

Es de agradecer el capítulo de conclusiones, que nos saca de las tierras movedizas producidas por los enfoques de control y desposesión militares



y corporativos y nos acerca al terreno propositivo de las estrategias políticas públicas y colectivas que son posibles y realizables, ya sea a través de la articulación comunitaria o de la acción desde las instituciones a la medida de las circunstancias para atravesar este tiempo de incertidumbre y complejidad con criterios de justicia.

Un vistazo alrededor muestra que es necesario continuar sensibilizando sobre la crisis climática y sus implicaciones y que es urgente actuar, pero desde una aproximación bien enfocada desde donde abordar las causas y no servir inadvertidamente a las agendas de las élites. Este libro constituye un buen punto de partida en esa dirección.

NURIA DEL VISO

normas

Normas de presentación de originales

Tribuna Abierta es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista.

Los artículos deberán seguir las siguientes pautas:

- 1.º Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán evaluados de forma anónima por dos expertos, miembros del Consejo Asesor de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial.
- 2.º La extensión del contenido será máximo de **6.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1,5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.
- 3.º Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés.
- 4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán la siguiente estructura:

Libros: CARBONERO, M. A. (1997): *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES.

En caso de autores múltiples: primer autor, apellido/nombre; restantes autores: nombre/apellido. Si no son más de tres autores, hay que mencionarlos a todos; si son más de tres autores, hay que poner el primero y luego (et al.).

AUBERT, A. et al. (2008): *Aprendizaje dialógico en la Sociedad de la Información*, Barcelona: Hipatia Editorial.

Contribuciones: URIBARRI, I. (1982): «Cooperativas de vivienda», en: *Primeras jornadas de Cooperativas de Euskadi*, Vitoria: Gobierno Vasco, pp. 129-137.

Capítulos de libros: ASTELARRA, J. (1990): «Las mujeres y la política», en J. Astellarra (comp.), *Participación política de las mujeres*, Madrid: CIS-Siglo XXI.

Artículos de revistas: NAREDO, J. M. (2000): «Ciudades v crisis de civilización», *Documentación Social*, abril-junio, n.º 119, pp. 13-37.

Referencias de Internet: AINSCOW, M. (2011): *La inclusión no es acerca de grupos concretos de estudiantes, es reestructurar el sistema educativo* (en línea). <http://www.euskadinnova.net/es/innovacion-social/entrevistas/inclusion-no-acerca-grupos-concretos-estudiantes-reestructurar-sistema-educativo/492.aspx>, acceso 24 de noviembre de 2011

- 5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista (documentacionsocial@caritas.es. Teléfono 91 444 10 11).

- 6.º Una vez aceptados los artículos para su publicación la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.

Últimos títulos publicados

	Euros
N.º 157 Nueva estrategia europea: ¿Hacia qué modelo social?	12,80
N.º 158 Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial	12,80
N.º 159 Ciudadanía universal y democracia a escala humana	13,10
N.º 160 Voluntariado: presencia y transformación social	13,10
N.º 161 Miedo, inseguridad y control social	13,10
N.º 162 La discriminación étnica hacia la población inmigrante: un reto para la cohesión social	13,10
N.º 163 La educación formal y los procesos de inclusión social	13,10
N.º 164 Los valores culturales, ¿factores de desarrollo humano?	13,10
N.º 165 Los bienes comunes: cultura y práctica de lo común	13,10
N.º 166 De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis	13,10
N.º 167 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Teorías	13,10
N.º 168 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Propuestas y experiencias	13,10
N.º 169 Transformaciones del mercado laboral en el tercer milenio	13,10
N.º 170 Reflexiones para una agenda política: debates estructurales y desigualdad social	13,10
N.º 171 Reflexiones para una agenda política: algunas propuestas	13,10
N.º 172 La agenda internacional del desarrollo tras el año 2015	13,10
N.º 173 El malestar de la democracia: la desafección política	13,10
N.º 174 Innovación Social	13,10
N.º 175 Servicios Sociales: incertidumbres y retos	13,10
N.º 176 La vivienda: un derecho desahuciado	13,10
N.º 177 La protección de la dependencia: ¿un pilar de barro?	13,10
N.º 178 De la inclusión activa a la activación inclusiva	13,10
N.º 179 Dilemas del Sistema Nacional de Salud	13,10
N.º 180 Cuestionando el mito de “la crisis de los refugiados”: ¿el naufragio de Europa?	13,10
N.º 181 Políticas públicas y derechos humanos en regresión	13,10
N.º 182 No violencia y cambio social	13,10
N.º 183 Cambio climático y crisis socioambiental	15,00
N.º 184 Comunicación para el desarrollo y cambio social en España	15,00
N.º 185 Riesgos demográficos y políticas públicas en la España rural	15,00

Próximo título

N.º 186 Sistemas de bienestar y políticas sociales	15,00
---	-------

Este número de documentación social aborda un tema poco habitual, pues se trata de uno de los grandes olvidados en la realidad social y política de este momento. Son grandes olvidados porque se trata de lugares pequeños, con poco peso estadístico, demográfico, electoral...

El mundo rural pequeño, la España despoblada, una realidad que existe aunque no se vea, y sobre la que solemos tener una mirada romántica, idílica, que está muy lejos de la dureza cotidiana de las condiciones de vida de las gentes, pocas pero gentes, que lo habitan.

Este número aborda algunos de esos elementos que conforman la realidad, los problemas y las necesidades del rural pequeño, que reclama a gritos atención y acción, en tanto realidad existente que no puede quedar condenada a la desaparición silenciosa, a riesgo de que perdamos todos mucho en ese proceso.

 **Cáritas**
Española
Editores

ISBN: 978-84-84407478



9 788484 407478