

Despoblación, desarrollo y cultura: triángulo cómplice

Luis Antonio Sáez Pérez | Dpto. de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza

URL de la contribución <www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/4511>

RESUMEN

La mayoría de las políticas frente a la despoblación en España han tenido desarrollos incompletos, no solo en su implementación sino también a la hora de su diseño, que ha sido sectorial o anclado en contextos superados. Tiene esto que ver con unas concepciones desenfocadas de lo que es la despoblación, en cuanto a su métrica, su ámbito localista y, especialmente, sus causas, que omiten las que son decisivas, muy vinculadas al deseo y a la mentalidad vigente, intangibles y cualitativas, aunque también influyan los mercados y la política.

Su interpretación, desde las teorías del desarrollo local como marco integrador de un buen diagnóstico y una praxis consecuente, también incurre en una visión fundamentalmente cuantitativa y maximizadora, imposible e inconveniente, dentro de la cual el medio rural periférico difícilmente resulta atractivo. Es preciso un cambio de mentalidad que amplíe las percepciones sobre el bienestar y el desarrollo, y la cultura aparece como una herramienta clave, como catalizador de una mirada más rigurosa por un mejor conocimiento, una reflexión más profunda y una sensibilidad más cómplice hacia lo rural.

Las políticas que se propongan han de poner en relación la despoblación con un desarrollo que contemple la realización personal dentro de una comunidad en la que la cultura fomente la creatividad, la cooperación y la acogida.

Palabras clave

Cultura | Despoblación | Desarrollo local | Espacios rurales | Políticas |



Cultura que enraíza y moviliza. *Lo pequeño es hermoso* (expresión tomada del título de SCHUMACHER, 1978) | fuente Archivo El Solanar de Gea (Teruel)

Depopulation, Development and Culture: Friendly Triangle

ABSTRACT

Most of the policies against depopulation in Spain have had incomplete developments, not only in their implementation but also because of their design, which has been sectorial or anchored in outdated contexts. This has to do with unfocused conceptions of what depopulation is, in terms of its metrics, its localism and, especially, its causes, which forgot those that are decisive, closely linked to desire and the worldview, intangible and qualitative, although markets and politics always play key roles.

Its interpretation from the theories of local development as an integrating framework of a good diagnosis and a consequent praxis, also incurs in a fundamentally quantitative and maximizing vision, impossible and inconvenient, within which the peripheral rural environment is hardly attractive. A change of mentality is needed to broaden perceptions of well-being and development, and culture appears as a key tool, as a catalyst for a more rigorous approach to better knowledge, deeper reflection and a more complicit sensitivity to the rural.

The policies proposed must relate depopulation with development that contemplates personal fulfilment within a community in which culture fosters creativity, cooperation and inclusivity.

Keywords

Culture | Depopulation | Local Development | Rural Territories | Policies |

Cómo citar: SÁEZ PÉREZ, L. A. (2019) Despoblación, desarrollo y cultura: triángulo cómplice. *Revista PH* [en línea], n.º 98, 2019, pp. 70-87 <www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/4511>

Enviado: 30/07/2019 | **Aceptado:** 04/09/2019 | **Publicado:** 04/10/2019

INTRODUCCIÓN

1

Cartas Pueblas, con ventajas en tributos y contraprestaciones al señor feudal con que se incentivaba vivir en los territorios vaciados, son reivindicadas por algunos integrantes del movimiento Serranía Celtibérica para dinamizar las poblaciones del interior español. Fuente: El 53% de ESPAÑA tiene menos de 11,5 habitantes por kilómetro cuadrado (2019) *El Periódico de Aragón* [en línea] 11 de enero de 2019 <https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/53-espana-tiene-menos-11-5-habitantes-kilometro-cuadrado_1335448.html> [Consulta: 18/09/2019].

2

A principios de mayo de 2019, el documento de síntesis citado (en su primera versión un ppt a finales de marzo, justo antes del fin de legislatura, que fue la referencia tratada en el Consejo de Ministros) ha sido completado con un numeroso conjunto de informes y cartografías, ya sin presentación específica ante medios y sociedad, uno de ellos bastante prolijo que sirve de marco de referencia: "Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico". A pesar de lo cual, en mi opinión, sigue adoleciendo de sentido estratégico y omite aspectos tan importantes como la inmigración internacional, trata superficialmente algo tan decisivo como la vivienda, prescinde de la configuración de las expectativas e imaginarios/cosmovisiones de lo rural, y en la mayoría de los temas tienden a presentarse como novedad cosas ya hechas sin incorporar apenas ningún valor añadido específico de la estrategia.

La despoblación es una preocupación que viene de lejos. España siempre ha sido un país de baja densidad en comparación con la Europa central, al que la crisis del XVII debilitó en su interior, desencadenando tendencias centrífugas hacia la periferia litoral que el capitalismo industrial acentuaría, con la excepción puntual de Madrid y algunas otras ciudades de tamaño medio (DOMÍNGUEZ, 2002: 61-63; GOERLICH; RUIZ; CHORÉN et ál., 2019: 297-298). De manera que es fácil encontrar antecedentes de discusiones sobre medidas para repoblar o frenar éxodos, incluso ya antes con las guerras medievales¹.

Sin embargo, como estrategia política moderna, lo que hoy en día entendemos como un conjunto de fines y medios coherentemente trenzados en un programa de actuaciones dentro de unos marcos presupuestarios comprometidos, no ha culminado aún con generalidad y robustez.

Así, salvo la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2007) del gobierno central, apenas esbozada en unos programas piloto sin vigencia ulterior, y muy recientemente, a nivel autonómico, Aragón, con su Directriz Especial de Política Demográfica y Contra la Despoblación (2017), incipiente en su despliegue, la mayoría de las medidas han sido incompletas, sectoriales y centradas en sólo un aspecto, otras de corto vuelo con carácter experimental, y las más de las veces meramente retóricas, para revestir como estrategia o agenda lo que era reagrupar políticas ya existentes, en demasiadas ocasiones al rebufio de programaciones europeas. El caso del gobierno español con relación a la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, de marzo de 2019, resultaría un caso palmario de la ausencia de sentido estratégico².

En este trabajo se pretende explicar este marasmo al hilo de cómo ha cambiado el significado de los principales argumentos de estas políticas y sus contextos. En primer lugar, se analiza la noción de despoblación, con muchas acepciones, para entresacar aquello que en última instancia la determina y califica pero suele omitirse en un enfoque excesivamente cuantificado, el deseo, la voluntad de vivir en un lugar. Posteriormente, en un nuevo apartado se expone cómo la investigación sobre el desarrollo ha ido desbordando la versión economicista del crecimiento en que se encerraba, lo que permite apreciar mejor la potencialidad del mundo rural para ser dinamizado en unas coordenadas más amplias y cualitativas, en las que presenta bastantes ventajas relativas para superar algunas de sus limitaciones estructurales y facilitar la realización personal. Perspectiva más amplia y adecuada que puede aportar la cultura en la medida en que abordar la despoblación requiere una mirada más rigurosa, por crítica, sensible e inteligente, y es una de las mejores herramientas para ejercitarla.

DESPOBLACIÓN, DONDE HABITE EL DESEO

Cómo se define un territorio como despoblado o un pueblo en riesgo de desaparición es una discusión difícil de concluir (TAMBA, 2002; LÓPEZ TRIGAL, 2009: 529-530). Una primera aproximación suele ser a través del número de personas que viven en un núcleo, cuantificable según lo que figura en el padrón y en el nomenclátor, dato que puede divergir de los que efectivamente residen de forma estable; también suele utilizarse la densidad de habitantes de una delimitación territorial, o en una celda o *grid* (GOERLICH; CANTARINO, 2015). A pesar de la contundencia con que ante la opinión pública se manejan ciertos umbrales para calificar un lugar en situación crítica³, la verdad es que tienen un elevado grado de convención tanto con relación a la cifra de corte, dada la heterogeneidad de los territorios, como por los propios indicadores, debido a la fragilidad metodológica de su diseño, en cómo reducen a una sola dimensión situaciones demográficas y sociales de gran complejidad.

Así, por ejemplo, ciertas categorías ampliamente manejadas en la literatura académica como la de “desierto demográfico” se plantean con niveles de densidad de población tan distantes dentro de su exigüidad como los 10 y los 2'5 hab./km². En el ámbito político, se ha dado carta de naturaleza a una ratio de origen meramente instrumental como las Ayudas Estatales de Finalidad Regional de la Unión Europea⁴, previstas exclusivamente para graduar las subvenciones a las empresas, que se establecen en niveles diferentes según se trate de NUTS3, el equivalente a provincias, que es 12'5 hab./km², o NUTS2, que sería el regional, en 8 hab./km², si bien la justificación nace de los números negociados en el momento de incorporación de los países escandinavos a la Unión Europea a mitad de los noventa, huérfana de cualquier tipo de teoría sistematizada o evidencia práctica. Los dígitos podrían ser distintos de haberse dado un juego de fuerzas diferente en el pacto y el tipo de provincias consideradas áreas escasamente pobladas sería otro.

De manera que centrar la discusión en materia de despoblación sobre pistas numéricas, y más aún sobre la base de que más población es mejor, y menos, peor, lleva a conclusiones desacertadas porque como principio territorial y demográfico no son sostenibles las más de las veces, ni en un sentido racional, ni medioambiental. Conviene, por tanto, a la hora de evaluar las políticas planteadas en España, desmenuzar este enfoque cuantitativo e incrementalista sobre el que se inspiran la mayoría de las propuestas, porque los apriorismos y prejuicios llevan a diagnósticos desenfocados y, consecuentemente, a que las estrategias derivadas no sean las idóneas.

El primero de los puntos escasamente analizados y, sin embargo, muy relevante, ya que desencadena una determinada forma de interpretar la despo-

3

Un informe de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) estableció sin razonamiento previo ni evidencia contratada alguna la cifra de 1.000 habitantes como núcleo en riesgo de extinción, logrando un eco mediático ensordecedor inmediato a la hora de distinguir entre municipios afectados por ella y exentos.

4

Artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, apartado 3, letras a) y c), y Directrices sobre las Ayudas de Estado de Finalidad Regional para el período 2004-2020, art. 158, letra b).

blación, tiene que ver con la unidad de cuenta, la definición de habitante o residente a partir del Padrón, que se toma como dato básico desde el que derivar todo tipo de políticas. Aun cuando metodológicamente la elaboración de este registro en España es muy rigurosa (DUQUE, 2009), conceptualmente la noción de residente está abierta a muchas reconsideraciones, más profundas cuanto más pequeña es la localidad. Dejando al margen los empadronamientos estratégicos que por diferentes motivos, unos emocionales, otros más utilitaristas, generan una brecha entre el dato y la realidad, estaría el problema de su propia concepción, la obsolescencia, hoy en día, de la noción de domicilio fijo al evolucionar tan radicalmente la movilidad física y la accesibilidad digital, e incluso las formas de constituir un hogar. Una misma persona puede dormir, trabajar, comprar, divertirse, relacionarse, en sitios muy distantes a lo largo del día, de la semana, y más aún del año, integrando grupos de convivencia también dispares. De dónde se es, dónde se vive, con quién, sería en muchas ocasiones complicado de responder de manera unívoca. La movilidad redefine las funciones del espacio y las relaciones interpersonales. Necesitaríamos diferentes recuentos para calibrar adecuadamente la población vinculada en algún grado con un núcleo. El número que nos dice el Nomenclátor tiene que ser interpretado y manejado de una forma más matizada.

Además, segunda cuestión a reconsiderar, las características de un núcleo no han de interpretarse aisladamente, sino teniendo en cuenta cómo se integra en el sistema de asentamientos del que forma parte. La mayoría de las funciones, individuales y colectivas, tienen un carácter supramunicipal, de forma que la situación de la ciudadanía ha de evaluarse según cómo se configuran los diferentes nodos, sus flujos, en un espacio integrado en el que se relaciona (GOERLICH; CANTARINO, 2013). Territorios que son abiertos porque los pueblos, al igual que las ciudades, no tienen fronteras ni aduanas, y en su entorno suelen generarse espontáneamente externalidades positivas, más allá de los precios, que dan lugar a un *bien público* de ámbito comarcal distinto al administrativo (CADAVAL, 2007: 14-16), en el que entran cuestiones tan complejas de interpretar y organizar como la *acción colectiva* o agregación de preferencias diferentes en opciones e intensidad (DEMATTEIS; GOVERNA, 2005: 32-33). De manera que el mercado laboral, la atmósfera económica, las ofertas de servicios públicos y privados habrían de referenciarse en su gobernanza a escala supramunicipal, de geometría variable según el tema que se abordara, cambiante en el tiempo y con exigencias muy potentes en cuanto a su coordinación, análisis y gestión. Esta desintegración de lo municipal en algo más amplio como unidad social de referencia no solo sucede con relación al espacio contiguo, comarcal o metropolitano, sino también a escala global, elevándose muchas de sus dinámicas a rangos geográficos internacionales. Así, en las producciones locales interfieren los precios de lonjas lejanas y los aranceles de países competidores, ciertas tareas desechadas por los autóctonos las cubren ciudadanos de nacio-



Alegría y liberalidad en tiempos difíciles. Creatividad y tolerancia de siempre | fuente archivo El Solanar de Gea (Teruel)

nalidades *exóticas*, los flujos culturales son distantes, acelerados, de ida y vuelta por redes universales. Hoy todo es *glocal*. De manera que evaluar el potencial de desarrollo de una población por los recursos inventariables dentro de sus límites es una visión incompleta aunque predominante en la opinión pública y en la política española, si bien superada hace ya tiempo en las definiciones de ruralidad de la Unión Europea y la OCDE, en los que el carácter remoto o integrado es relevante en calificarla (DIJKSTRA; POELMAN, 2011).

En tercer lugar, los tamaños críticos para considerar que un pueblo está en peligro de desaparecer y que son muy utilizados para demandar políticas discriminatorias a su favor resultan también muy arriesgados cuando se enuncian con tan escasa evidencia y descontextualizados. Las iniciativas que pueden organizar las personas vinculadas a una pequeña comunidad, que trascienden a los empadronados, superan en mucho las que se hacían hace unas décadas. Las nuevas tecnologías y las formas de organizarnos posibilitan la inserción de lo local y pequeño en plataformas y cadenas de valor globales desde posiciones aisladas y reducidas, tanto en lo económico como también en lo social y cultural.

Junto a estas potencialidades, más típicas del mercado y la iniciativa privada, confluyen en relativizar los umbrales mínimos otras palancas proporcionadas por los gobiernos, en particular, el estado de bienestar. Desde los ochenta se difundió por el rural español con un nivel de infraestructuras sociales más que aceptable, capital físico público que es articulado junto con un capital institucional, a través de ayuntamientos, mancomunidades, comar-

cas, Grupos de Acción Local, que, a su vez, da soporte al capital social, cooperación y confianza de esa vecindad, y al capital relacional, asociaciones, plataformas, peñas, redes informales y formales de los pueblos. De manera que teniendo en cuenta todo ese tipo de recursos y los agentes que los movilizan, lo que hay que evaluar y debatir es el dinamismo de las comunidades locales, que cuentan en su mayoría con una suma de dotaciones de capital más que aceptables, aunque no siempre se aprovechen, y es algo bastante autónomo del número de habitantes. Evidentemente, en una población pequeña, la capacidad de sus residentes y afines para rentabilizar esos capitales es limitada y puede erosionarse si casi siempre las mismas personas más activas han de asumir muchas tareas colectivas, las cuales suelen ser ya mayores (METTENBERGER; KÜPPER 2019). Pero, como se decía más arriba, hoy es fácil tejer redes con otras comunidades externas y lejanas, cooperando para proporcionar bienes públicos que satisfacen al conjunto del área o de la plataforma, no sólo al núcleo en que se encuentra implantado, y la restricción de cuántos habitantes se dispone queda en un segundo plano.

Y hacia dentro, internamente, contar con menos personas también puede ser una ventaja diferencial, favorable a lo pequeño. La posibilidad de generar nuevas actividades y participar en ellas es más fácil en lugares con escasa vecindad, teniendo quienes las promueven un mayor protagonismo gracias al cual se vive más conscientemente (BITE; KRUZMETRA; KUSIS, 2019). De manera que, de nuevo, la conexión entre habitantes, bienestar, desarrollo y dinamismo, dista de ser una relación lineal precisa de carácter inverso. Junto al número, deberían medirse aspectos relativos a sus iniciativas culturales, sociales, espacios de convivencia, relaciones cooperativas entre diferentes agentes, conflictividad, gestión de la diversidad,... elementos cualitativos que conviertan las cifras en significados.

Por último, hay sendas críticas de tipo más global sobre los objetivos cuantitativos de las políticas de repoblación, interrelacionadas y superpuestas, las de su imposibilidad e inconveniencia. Entran en cuestiones más de fondo que, junto a las anteriores, más metodológicas, suscitan una forma de diseñar las estrategias bastante diferente a las tesis predominantes en España.

5

Se han llevado a cabo estimaciones estadísticas para calcular la fecundidad precisa para mantener una tasa de envejecimiento equivalente a la que se tenía en España a inicios del actual siglo (16'92%), y debería ser 7'5 hijos por mujer en 2051 (ZAMORA, 2005).

En primer lugar, crecer en términos demográficos va a ser un escenario improbable para la mayoría de los países occidentales, por tanto más aún en las áreas rurales periféricas en las que el envejecimiento y la *desnatalidad* son mayores y acumulan unas inercias imposibles de rectificar con base en incrementos de la fecundidad o con inmigraciones⁵, que deberían escalar hasta unas proporciones inasumibles. Las perspectivas de la población mundial (WORLD, 2019) prevén que la población total del planeta seguirá aumentando y alcanzará su punto máximo en 11.000 millones de personas cerca del final de este siglo, y que dicho impulso provendrá de unas pocas regiones, principalmente de países del África subsahariana y de Asia. En

cambio, los países desarrollados, con unas hipótesis intermedias, permanecerán estables durante el actual siglo. Es más, si se extrajeran de este grupo a Norteamérica y Oceanía, el resto, es decir, Europa, descendería en la actualidad hasta culminar en 2100 en torno a un 16% menos, de 747 a 629 millones de habitantes.

En el caso de España, hay diferencias sensibles entre las proyecciones del INE (2018) y las citadas de Naciones Unidas, pues en las primeras se estima que se alcance un máximo de población de 49 millones en torno a 2050, mientras que estaría entre 5 y 6 millones por debajo de esa cifra para esa fecha según el organismo internacional, sin ya superar nunca el número actual de residentes. Sean cuales sean los escenarios futuros, en lo que sí hay coincidencia es en que si no hubiera inmigración desde el exterior la población encogería mucho. Ya desde 2015 el crecimiento vegetativo es negativo y no cambiará mucho ese saldo en el futuro. En el rural periférico español, estos síntomas se agravan. Donde no hay un saldo migratorio intenso, habitualmente compuesto por ciudadanos de nacionalidad extranjera, el decrecimiento se acentúa.

En consecuencia, construir las estrategias frente a la despoblación al margen del escenario más plausible, porque el decrecimiento previsible no es atractivo ni política ni académicamente, y, en cambio, embarcarse en objetivos de recuperación de las ratios poblacionales más altas obtenidas décadas atrás, en contextos y dinámicas irrepetibles, no es solo un error de cálculo ni una idealización del pasado, sino que puede tener consecuencias bastante negativas. En primer lugar genera frustración colectiva, pues las metas se hacen más inaccesibles conforme se reitera su incumplimiento. Por otro lado, unas políticas equivocadas pro-crecimiento dan lugar a una asignación ineficiente e inequitativa de recursos, normalmente un exceso de gasto público per cápita y una sobredimensión de las infraestructuras, sin mejorar por ello la calidad de vida de sus habitantes (LAFROMBOIS, 2019). Es preciso un giro analítico que todavía se elude aunque cada vez resulta más urgente.

Porque crecer sin límites, además de improbable, hoy en día es inconveniente, segunda de las críticas de fondo. Esto resulta paradójico para un medio rural que encoge hasta casi desaparecer, pero, sin embargo, no lo es. Dejando todo lo demás igual, el famoso *ceteris paribus* utilizado en la teoría económica, se podría asumir como deseable que estos territorios incrementaran su exigua población. Pero esa independencia del resto de circunstancias no se da, no hay equilibrios estáticos mientras se crece sino dinámicos e interdependientes. Así, la recuperación demográfica generalizada del rural periférico sólo sería hoy por hoy alcanzable dentro de un crecimiento exponencial en el conjunto del país, algo totalmente insostenible a medio plazo y desigual en sus efectos espaciales. Cuando sucedió algo equivalente en



Muro de piedra seca resiliente | foto Luis A. Sáez

los primeros ocho años de este siglo en España fue gracias a la afluencia masiva de inmigración extranjera atraída por una burbuja económica, y, aun así, bastantes zonas siguieron sin repoblarse (COLLANTES; PINILLA; SÁEZ et ál., 2014) porque los núcleos rurales en áreas de influencia metropolitana y los de tamaño intermedio, ya con un carácter semi-urbano, fueron los que absorbieron dicho estímulo en mayor grado, con mucho menor impacto en los más pequeños (PINILLA; AYUDA; SÁEZ, 2008).

De manera que para los núcleos más reducidos un incremento demográfico relevante podría ser contraproducente a largo plazo, al ser inherente a una dinámica general de crecimiento económico desequilibrado en el conjunto del país, polarizado, como el que implosionó con la Gran Recesión, e insostenible, sobre todo en términos sociales además de financieros y medioambientales, en el que el arraigo de los nuevos residentes a localidades pequeñas es muy “líquido”, meta casi siempre temporal hacia su destino urbano (CAMARERO; SAMPEDRO; OLIVA, 2013). Este dilema también tiene que ver con que las aldeas más remotas forman parte de un planeta finito, sometido a un estrés medioambiental (GROOTEN; ALMOND, 2018), y sus suertes están entrelazadas, ya que por muy alejadas que se encuentren de las ciudades se ven afectadas al igual que ellas por fenómenos como la contaminación atmosférica, el calentamiento global, o la pérdida de biodiversidad, que impregnan la cotidianidad de todos los lugares. Son *bienes públicos negativos* de carácter universal, cuyo coste asumen aunque se hayan beneficiado menos que las ciudades del progreso material que los desencadenó (MORRIS, 2019). Por lo que superar las percepciones negativas asociadas al decrecimiento demográfico y económico puede ser un reto interesante, especialmente en quienes configuran las agendas políticas, las prioridades y enfoques (HALL, 2009). Hay numerosos indicadores que informan del elevado riesgo de un colapso en la Tierra (MORRIS, 2019) y el medio rural, en el que la naturaleza es un elemento definitorio de su bienestar y eficiencia, aún sería más sensible a ese grave deterioro.

Frente a la percepción negativa de la baja densidad y tamaños reducidos poblacionales, hay investigaciones que introducen en la discusión un escenario post-crecimiento en el que se genera un *dividendo* de la despoblación, con base no solo en los aspectos medioambientales señalados, sino también en lo social y en lo económico (COLEMAN; ROWTHORN, 2011; MATANLE, 2017). En esa perspectiva, se argumenta que una pequeña comunidad facilita el protagonismo de sus ciudadanos, que tengan cerca un paisaje inspirador y una naturaleza vibrante más accesible en la que se integran, y vivan más conscientemente. Aunque menos residentes implique limitaciones para alcanzar ciertos umbrales a escala local, por el contrario facilita un amplia variedad de opciones para participar y emprender tareas creativas y compartidas, en las que lo comunitario cobra más relevancia y la realización personal parecería más accesible. En ese sentido, el capital social y el relacional



Capital natural disfrutado o baño en el río | foto Maite González

en estos pequeños núcleos desempeñan papeles principales, que se sintetizan en el llamado “orgullo cívico” (ITO; SHIMUTA, 2008), compuesto de una alta autoestima por pertenecer a un lugar, de la participación activa en acciones que mejoren al conjunto y del compromiso, algo que en el medio rural japonés despoblado empieza a ser una estrategia para sacar partido a su situación.

Puede concluirse que el debate sobre la despoblación en España adolece de reflexiones imprescindibles acerca de la idoneidad del propio objetivo de crecer y repoblar, en el sentido de ser factible y conveniente esta meta. Además, la métrica empleada, número de empadronados en un municipio, presenta una serie de taras conceptuales apenas reconocibles a las que suele sumarse un enfoque localista, casi autárquico, del espacio y un sesgo por subrayar las posibles carencias muy por encima de las probables potencialidades. Con base en todo ello se configuran minuciosos listados que acumulan medidas deslavazadas, sin filtros en cuanto a su coherencia analítica ni a la evidencia de resultados.

Para superar ese *impasse*, calibrando adecuadamente los múltiples significados de la despoblación y diseñar sobre la base de aquellos que mejor reflejan su complejidad unas estrategias consistentes, conviene disponer de una especie de gramática conceptual, un marco analítico con el que inter-

pretar medidas concretas y argumentos de referencia que siempre son interdependientes y trascendentes. En ese sentido, la despoblación es reflejo del nivel de desarrollo, parte sustancial de las respuestas a dónde desea uno vivir para sentirse mejor y más realizado, que es tanto como plantearse de qué, con quién y cómo. Por tanto, ha de evaluarse en la perspectiva del deseo, si las personas viven donde quieren, una vez que consciente y libremente aceptan ese compromiso. Esta sería la meta, y no una cantidad de empadronados.

Es lo que abordamos en el siguiente epígrafe, indagar en los significados más cualitativos del desarrollo en unos momentos en que estas perspectivas más novedosas y rigurosas sobre una eficiencia basada en la prosperidad, de índole más cualitativa, que integre lo territorial y lo personal, también parecen ausentes de los planteamientos predominantes en España sobre la despoblación.

MÁS ALLÁ DEL CRECIMIENTO: DESARROLLO TERRITORIAL Y PERSONAL

La despoblación debería legislarse como parte de la trayectoria del bienestar de una comunidad y sus ciudadanos, no sólo ni principalmente como un fenómeno estrictamente demográfico cuantificable y autónomo, que es como habitualmente sucede. Aunque serían varias las formas de plantear este tipo de aproximación integral y holística, las que se inspiran en las teorías del desarrollo local, habitualmente enraizadas en la economía, pero desde



Better Life Index medido en unidades florales | foto
Maite González

siempre recrecidas por el resto de disciplinas sociales como la sociología, antropología, psicología social, geografía, derecho, etc., proporcionan un contexto interpretativo idóneo. Preguntarse por la despoblación de un territorio es el reverso de investigar las causas de su nivel de desarrollo, de por qué las personas se sienten a gusto viviendo allí. No obstante, el gobierno de España y casi la práctica totalidad de los que han planteado algún tipo de intervención frente a la despoblación manejan un enfoque reduccionista sin vincularlo al conjunto de la acción pública, como exigiría una estrategia de desarrollo rural cabal, y siguen aferrados a una idea de crecimiento fundamentalmente material, dentro del objetivo antes ya advertido de confundir el incremento, una tasa superior de renta, riqueza o actividad, con una situación siempre mejor.

A pesar de que en el pensamiento económico la idea de *estado estacionario* o decrecimiento viene de lejos (MILL, 1848), y existe en la actualidad un rico debate intelectual al respecto (COLEMAN; ROWTHORN, 2011; DEGROWTH.NET), todavía dejar de crecer en términos financieros resulta un objetivo extraño para los *policy makers* españoles a la hora de formular las estrategias territoriales frente a la despoblación. Se reincide en un enfoque ya superado por instituciones internacionales nada heterodoxas, como la OCDE, con el *Better Life Index* derivado de los trabajos de la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi (BETTER, 2011), y la Unión Europea, que manejan definiciones más complejas y precisas, cuando los tres ejes de acción de las Directrices Generales (DIRECTRICES, 2019: 38-39) explicitan como metas fundamentales lograr incrementos de población y crecimiento económico.

Así, dentro de las definiciones iniciales de las “líneas de acción” de la propuesta gubernamental aparecen palabras como competitividad, nuevas actividades, emprendimiento, asentamiento, funcionalidad y fijación de población, términos canónicos pero sin alma, y no se pueden encontrar referencias a sostenibilidad, cohesión, equidad, resiliencia, ni a la realización personal, aunque sí es cierto que haya algunas referencias de naturaleza cualitativa como la reputación y el arraigo, si bien con una posición secundaria, y a través de medidas muy imprecisas. Tampoco en la campaña electoral más reciente, en que la despoblación se convirtió en un tema central, hubo propuestas que entraran en aspectos cualitativos del desarrollo territorial y comunitario, sino que el debate se limitó a cifras de población y medidas que abundaban en una visión tecnocrática simplificada al gusto del *votante mediano*.

De manera que las políticas frente a la despoblación deberían estar imbuidas de un sentido estratégico que, junto a las tres características más formales y procesales de este tipo de intervenciones, como planificar un horizonte de largo plazo, fijar un compromiso financiero al margen de coyunturas y establecer una arquitectura institucional que coordine diferentes niveles de



Capital social a través del tiempo, gracias al teatro en Gea | foto Javier Redrado



Carretera forestal. Hibridación de capital físico y capital medioambiental | foto Luis A. Sáez



Risas compartidas y capital relacional | foto Luis A. Sáez



De tertulia con San Bernardo. *Better Life Index* puntúa doble | foto Luis A. Sáez



Plantar pinos o cómo invertir en *capital natural* | foto
Rosa Belén Sáez

gobierno y áreas de gestión, aportara una perspectiva sustantiva más rigurosa por interdisciplinar y operativa, la cual permitiera afrontar eficazmente algunas de las contradicciones de un crecimiento material insostenible pero también indeseable. En ese sentido, la definición de Sen (1999), entre otras posibles, como capacidad y autonomía de las personas, encaja mucho mejor tanto para diagnosticar como para implementar medidas específicas para los pequeños núcleos despoblados en los que, en cambio, ni la renta, ni la situación de desempleo suelen ser los problemas principales. De hecho, las provincias más despobladas, como Teruel y Soria, se encuentran por encima de los promedios nacionales de renta per cápita (INE, 2018). Su menoscabo tiene que ver con la soledad, la falta de masa crítica, el aislamiento para acceder a servicios privados y públicos, la reputación, que ellos perciben como restricciones para llevar a cabo sus proyectos personales, que algo tiene que ver, sin duda, con la acción política y la eficiencia de sus economías, pero sobre todo con las mentalidades y valores vigentes.

En esa línea de desbordar el fundamentalismo del mercado en el que lo rural siempre queda fuera, menos eficiente según los parámetros medibles, se necesita una nueva forma de razonar en lo económico, como sugiere Stiglitz (2019), reconociendo el papel que en ella desempeñan los valores y que subrayaba Anisi (1992) como complementarios al mercado y al gobierno. Desde hace unos años surgen propuestas de nuevos marcos analíticos como la de la *riqueza integral* (JOHNSON; FANNIN, 2019), todavía por consolidar pero muy sólido en su metodología, en la que se incluye el con-

junto de activos que determinan la calidad de vida de las personas y la sostenibilidad de los territorios.

Este giro analítico no solo mejoraría el diagnóstico, sino que además serviría para construir sólidamente una estrategia que no tuviera reparos en aproximar analítica y políticamente la idea del bienestar de las personas a la de su felicidad, dentro de, como objetivo último, una “vida suficientemente buena” (ALPERT, 2019), sin necesidad de maximizar constantemente, porque es agotador, desestabilizador e insostenible; redescubrir la satisfacción sin necesidad de consumirse en el intento. Porque a partir de ciertos umbrales de renta, no excesivamente altos (EASTERLIN, 1974; 1995), la correlación entre más y mejor calidad de vida se interrumpe. En esos escenarios ya alcanzados en la mayoría de países occidentales es donde las comunidades pequeñas pueden evidenciar sus ventajas comparativas frente a los espacios congestionados, insostenibles y despersonalizados. Pero para apreciar esas potencialidades se necesita una revisión conceptual, un nuevo esquema mental. Porque sin una mirada apropiada, sin una cosmovisión que procese aspectos del desarrollo en su justo valor, filtrados por debates y reflexiones exigentes y rigurosas, apenas se habrá avanzado. Y ahí es donde la cultura ha de desempeñar un papel central como catalizador.

En primer lugar, porque en la sociedad actual el factor determinante del desarrollo es, sin duda, el talento, la creatividad, la cual, como señala Florida (2009) tiene que ver con la tolerancia y la tecnología. En esas tres famosas “t” del desarrollo local, interdependientes, la cultura es ingrediente fundamental de las tres, al ser una de las principales formas de creatividad, ensanchar mentes e ideas y contribuir a la tecnología como fuente de inspiración, proveyendo un pensamiento paralelo muy útil en el avance científico. Estas cualidades de siempre determinantes del desarrollo se acentúan con la *nueva economía*, y son alcanzables también en el ámbito rural, que ya no se encuentra tan limitado por las restricciones del crecimiento más convencional. Al tratarse de intercambios intangibles los de mayor valor añadido, las ventajas relativas de los territorios ya no dependen tan decisivamente de aprovisionamientos materiales, ni de restricciones energéticas, ni de economías de escala, ni de la inmediatez de los mercados, sino de la capacidad para generar ideas y proyectos rigurosos, consistentes, sostenibles, inclusivos. Y la cultura aparece como la levadura que fermenta una creatividad inteligente y una sociabilidad acogedora, como el factor de innovación económica y social más decisivo (RAUSELL, 2012).

En segundo lugar, también la cultura interviene en la revisión del desarrollo rural en un sentido más metodológico y conceptual porque para desenmarañar analíticamente *el más es mejor* y *el crecimiento es infinito* es preciso afinar la mirada que lo interpreta. En la medida que hacia el futuro el crecimiento meramente material ha de ser reemplazado por una apreciación cua-



Vecindad de siempre, *capital relacional* en moderno,
a la fresca en el *pojado*, en castizo | fuente archivo
El Solanar de Gea (Teruel)

litativa, sostenible, interdependiente, solidaria de las cosas, la cultura puede posibilitar esa vigorización del pensamiento y ejercitar nuevas sensibilidades interpelando a las inteligencias individuales y colectivas, a la educación de lo sentimental.

De manera que en esa nueva forma de afrontar la despoblación con una ampliación de las nociones de desarrollo, basadas en el capital humano, el social y el relacional (JOHNSON; FANNIN, 2019), la cultura es el elemento transversal a todas ellas que activa una mejor gestión porque también la reflexión inspirada por ella ha sido más rigurosa, más sabia.

Por tanto, despoblación y desarrollo han de pasar de la confrontación a veces antagónica, como temas ajenos que no se relacionan o que son incompatibles, a apreciarlas conjuntamente dentro de un triángulo cómplice del que la cultura es el vértice que facilita un encuentro armónico y que en última instancia empuja a las políticas a ser eficientes: es decir, que las personas cumplan el deseo de vivir donde mejor se encuentren.

CONCLUSIONES

La despoblación es un fenómeno complejo, que todavía en España es afrontado con políticas que, aunque ya no son fundamentalmente agraristas ni poblacionales, como lo fueron hasta fecha reciente, siguen careciendo de sentido estratégico en la medida que no asumen plenamente un diagnóstico interdisciplinar ni una implementación interdepartamental coordinada y comprometida. Esto sucede no sólo porque unos temas muy concretos y noticiables focalizan la atención mediática desdibujando el carácter interdependiente de todas las medidas y, simultáneamente, en sentido contrario, surgen desde *think tanks* informes y propuestas enciclopédicas que no reparan en inconsistencias, sino porque todavía la despoblación no ha sido afrontada como concepto y como reto social en su justa medida, que tendría muy poco que ver ni con una métrica localista y cuantitativa, ni con un desarrollo fundamentalmente maximizador y materialista.

Es preciso un cambio de paradigma, simultáneo en lo analítico y en lo práctico con relación a la despoblación y al desarrollo. En ambos casos conviene introducir dimensiones cualitativas todavía periféricas en las posiciones centrales de la academia y de la política, como las motivaciones personales, los valores compartidos, la resiliencia, la heterogeneidad y necesidad de acogida e integración, las soledades y aislamientos, y que sin abandonar argumentos consolidados como la eficiencia productiva, la sostenibilidad ambiental y financiera, la buena gobernanza y la equidad material, muy pertinentes, den pie a una nueva mirada más rigurosa sobre el territorio y sobre las personas.

La cultura tiene un valor intrínseco por cómo nos provoca ideas, despierta sensibilidades, e inspira lo inédito. Pero además, en esta situación de cambio se ha revelado como una herramienta muy potente del desarrollo local, generadora de talento, tolerancia, incluso tecnología. Y también es un ingrediente de la creación de capital social que arraiga la confianza entre vecinos y se ramifica cooperativamente hacia otras comunidades. En todos los territorios que han recuperado vitalidad, la cultura ha sido un medio y un fin dinamizador.

Poniendo en relación esos tres vértices, despoblación, desarrollo, cultura, se puede componer un triángulo cómplice cuyas políticas faciliten a los deseos emparejarse con otros igualmente acogedores para hacer vibrar un medio rural que descubre las ventajas de lo pequeño y la autenticidad natural.

BIBLIOGRAFÍA

- ALPERT, A. (2019) *Global Origins of the Modern Self, from Montaigne to Suzuki*. Albany: State University of New York Press, 2019
- ANISI, D. (1992) *Jerarquía, Mercado, Valores. Una reflexión económica sobre el poder*. Madrid: Alianza Editorial, 1992
- *BETTER Life Index* (2011) [en línea] OECD, 2011 <<http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/#/111111111111>> [Consulta: 15/06/2019]
- BITE, D.; KRUMETRA, Z.; KUSIS, J. (2019) Network Governance Approach: Collaboration Practices between NGOs and Local Governments in Rural Areas in Latvia. *International Journal of Economics and Management Systems*, n.º 4, 2019, pp. 19-28
- CADAVAL, M. (2007) Aspectos institucionales, operacionales y socio-económicos de los modelos de cooperación intermunicipal. En *Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal*. Zaragoza: Fundación de Economía Aragonesa, 2007, pp. 11-25
- CAMARERO, L.; SAMPEDRO, R.; OLIVA, J. (2013) Trayectorias ocupacionales y residenciales de los inmigrantes extranjeros en las áreas rurales españolas. *Sociología del Trabajo*, n.º 77, 2013, pp. 69-91
- COLEMAN, D.; ROWTHORN, R. (2011) Who's afraid of population decline? A critical examination of its consequences. *Population and Development Review*, n.º 37, 2011, pp. 217-248
- COLLANTES, F.; PINILLA, V.; SÁEZ, L. A.; SILVESTRE, J. (2014) Reducing Depopulation in Rural Spain: the Impact of Immigration. *Population, Space and Place*, vol. 20, n.º 7, 2014, pp. 606-621
- COMUNICACIÓN 209/1/2013, por la que se aprueban las Directrices sobre las Ayudas de Estado de Finalidad Regional para el período 2014-20. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [en línea], 23 de julio de 2013. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_054/c_05420060304en00130044.pdf> [Consulta: 13/06/2019]
- *CONTABILIDAD Regional de España. Principales resultados* (2018) [en línea] INE, 2018 <www.ine.es> [Consulta: 13/06/2019]
- CORK 2.0 DECLARATION (2016) A Better Life in Rural Areas [en línea] <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2016/rural-development/cork-declaration-2-0_en.pdf> [Consulta: 25/06/2019]
- DEGROWTH.NET. [en línea] <<https://degrowth.net/>> [Consulta: 10/06/2019]
- DEMATTEIS, G.; GOVERNA, F. (2005) Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *Boletín de la AGE*, n.º 39, 2005, pp. 31-58
- DIJKSTRA, L.; POELMAN, H. (2011) *Regional typologies overview* [en línea] Regional Focus, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG REGIO). <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Regional_typologies_overview> [Consulta: 13/06/2019]
- *DIRECTRICES Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico* (2019) [en línea] Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico, 2019 <http://www.mptfp.es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional.html> [Consulta: 25/06/2019]
- DOMINGUEZ MARTÍN, R. (2002) *La riqueza de las regiones. Las desigualdades económicas regionales en España, 1700-2000*. Madrid: Alianza, 2002
- DUQUE, I. (2009) Las cifras de población en España y sus implicaciones territoriales. Un debate necesario. En LÓPEZ TRIGAL, L.; ABELLÁN, A.; GODENAU, D. (coord.) *Despoblación, envejecimiento y territorio: un análisis sobre la población española*. León: Universidad de León, Servicio de Publicaciones, 2009, pp. 813-822
- EASTERLIN, R. (1974) Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence. En DAVID, R.; REDER, R. (ed.) *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*. New York: Academic Press, 1974, pp. 89-125
- EASTERLIN, R. (1995) Will raising the incomes of all increase the happiness of all? *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 1, n.º 27, 1995, pp. 35-47
- *EUROPEAN Social Progress Index* (2016) [en línea] Unión Europea, 2016 <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/social_progress> [Consulta: 15/06/2019]
- FLORIDA, R. (2002) *Las ciudades creativas: por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida*. Barcelona: Paidós, 2009
- GOERLICH, F. J.; CANTARINO, I. (2013) *Población urbana y rural a nivel municipal. Documento de Trabajo WP-EC, 2013-1*. Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, 2013
- GOERLICH, F. J.; CANTARINO, I. (2015) Estimaciones de la población rural y urbana a nivel municipal. *Estadística Española*, n.º 57, 2015, vol. 186: 5-29
- GOERLICH, F. J.; RUIZ, F.; CHORÉN, P.; ALBERT, C. (2019) *Cambios en la estructura y localización de la población: una visión de largo plazo (1842-2011)*. Bilbao: Fundación BBVA, 2019

- GROOTEN, M.; ALMOND, R. E. A. (ed.) (2018) *Living planet report-2018: Aiming higher* [en línea] WWF, Gland, Switzerland, 2018, pp. 22-100 <<https://tinyurl.com/ybq3eqml>> [Consulta: 13/06/2019]
- ITO, K. ; SHIMUTA, N. (2008) *Shibikku Puraído:Toshi no Komyunikeshon wo Dezain suru* (Civic Pride: Designing Urban Communication). Tokyo: Senden-Kaigi, 2008
- JOHNSON, T. G.; FANNIN, J. M. (2019) *A New Conceptual Framework for Rural Cultural Wealth*. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/331641610_A_New_Conceptual_Framework_for_Rural_Cultural_Wealth> [Consulta: 25/06/2019]
- JOHNSON, T. G.; RAINES, N.; PENDER, J. L. (2014) Comprehensive wealth accounting: Bridging place-based and people-based measures of wealth. En PENDER, J. L.; WEBER, B. A.; JOHNSON, T. G.; FANNIN, J. M. (ed.) *Rural wealth creation*. London: Routledge, 2014, pp. 48-72
- LAFROMBOIS, M. E.; PARK, Y.; YURCABA, D. (2019). How U.S. Shrinking Cities Plan for Change: Comparing Population Projections and Planning Strategies in Depopulating Cities". *Journal of Planning Education and Research*, pp. 1-13 [en línea] <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0739456X19854121>> [Consulta 13/06/2019]
- LÓPEZ TRIGAL, L. (2009) Despoblación y reconfiguración territorial en España. En LÓPEZ TRIGAL, L.; ABELLÁN, A.; GODENAU, D. (coord.) *Despoblación, envejecimiento y territorio: un análisis sobre la población española*. León: Universidad de León, Servicio de Publicaciones, 2009, pp. 529-546
- MATANLE, P. (2017) Towards an Asia-Pacific 'Depopulation Dividend' in the 21st Century Regional Growth and Shrinkage in Japan and New Zealand. The Asia-Pacific Journal: Japan Focus [en línea], vol. 6, n.º 15, 2017 <<http://apjpf.org/2017/06/Matanle.html>> [Consulta: 25/06/2019]
- METTENBERGER, T.; KÜPPER, P. (2019) Potential and impediments to senior citizens volunteering to maintain basic services in shrinking regions. *Sociologia Ruralis* [en línea, early publication] <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/soru.12254>> [Consulta: 13/06/2019]
- MILL, J. S. (1848) *Principios de Economía Política: con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*. Méjico: Fondo de Cultura Económica, 1951
- MORGAN, K. (2004) The exaggerated death of geography_ learning, proximity and territorial innovations systems. *Journal of Economic Geography*, n.º4, 2004, pp. 33-21
- MORRIS, D. W. (2019) A human tragedy? The pace of negative global change exceeds human progress. *The Anthropocene Review*, 2019, 1-16 <<https://doi.org/10.1177/2053019619848216>>
- PINILLA, V.; AYUDA, M. I.; SÁEZ, L. A. (2008) Rural depopulation and the migration turnaround in Mediterranean Western Europe: a case study of Aragon. *Journal of Rural and Community Development*, n.º 3, 2008, pp. 1-22
- RAUSELL, P. (dir.) (2012) *La cultura como factor de innovación económica y social*. Valencia: Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia. Disponible en: <https://sostenutoblog.files.wordpress.com/2012/05/sostenuto_cast.pdf> [Consulta: 25/06/2019]
- SCHUMACHER, E. F. (1978) *Lo pequeño es hermoso: por una sociedad y una técnica a la medida del hombre*. Barcelona: Hermann Blume, 1978
- STIGLITZ, J. (2019) *The Economy We Need. Project Syndicate. Committee on Global Thought* [en línea], 3 de mayo de 2019 <<https://cgt.columbia.edu/news/stiglitz-economy-need/>> [Consulta: 25/06/2019]
- TAMBA, I. (2002) Histoires de démographe et de linguiste: le couple population/dépopulation. *Linx. Revue des linguistes de l'université Paris X Nanterre* [en línea], n.º 47, 2002, pp. 159-168 <<http://linx.revues.org/592#quotation>> [Consulta: 25/06/2019]
- WIDUTO, A. (2016) *Beyond GDP: Regional development indicators* [en línea]. Bruselas: European Parliament, 2016 <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577953/EPRS_BRI\(2016\)577953_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577953/EPRS_BRI(2016)577953_EN.pdf)> [Consulta: 15/06/2019]
- WORLD Population Prospects–The 2019 Revision (2019) [en línea] United Nations Population Division UNPD, 2019 <<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>> [Consulta: 25/06/2019]
- ZAMORA, F. (2005) La España que viene. *Papeles de Economía española*, n.º 104, 2005, pp. 330-343