

FINES Y MEDIOS EN LAS POLÍTICAS ESPAÑOLAS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

REPENSANDO LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO EN LAS ÁREAS RURALES ESCASAMENTE POBLADAS

Luis Antonio Sáez Pérez¹

lasaez@unizar.es

Vicente Pinilla Navarro²

vpinilla@unizar.es

Agradecimientos: Este trabajo ha sido financiado por los proyectos PID2020-114554RB-100 y PID2022-138886NB-I00 del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, así como por Grupos Consolidados del Gobierno de Aragón S23_17R, S55_23R y el proyecto de este mismo gobierno, LMP92_21.

1. Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Zaragoza e Instituto Agroalimentario de Aragón (Universidad de Zaragoza-CITA), Gran Vía 2-4, 50005 Zaragoza, y Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).
2. Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Zaragoza, Gran Vía 2-4, 50005 Zaragoza, y Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).

Fines y medios en las políticas españolas frente a la despoblación: repensando los objetivos de desarrollo en las áreas rurales escasamente pobladas

Resumen: El aumento de la población se ha naturalizado como un objetivo incuestionable, intrínsecamente vinculado al concepto de desarrollo. Las ciencias sociales, en particular la economía, rara vez participan en debates sobre la idoneidad de los objetivos de las políticas, argumentando a menudo que esto cae fuera del ámbito de los investigadores al ser percibidos como temas subjetivos. Este estudio explora cómo puede superarse la dualidad existente entre fines y medios, prevalente tanto en los marcos políticos como académicos. Los autores proponen un enfoque integral para revitalizar las áreas escasamente pobladas. Centrándose en el caso de España, el estudio analiza cómo las políticas de despoblación definen sus objetivos y hasta qué punto se adhieren a un paradigma demográficamente incrementalista. Finalmente, se extraen conclusiones sobre la formulación de estrategias para dinamizar las áreas rurales que experimentan un descenso de población. El objetivo es asegurar que dichos objetivos sean el resultado de un debate equilibrado sobre fines y medios, contribuyendo así al desarrollo de los individuos y las comunidades rurales en las que residen.

Palabras clave: despoblación, políticas frente a la despoblación, desarrollo rural, regiones en declive.

Códigos JEL: H50, H70, J18, N44, O20

Ends and Means in Spanish Depopulation Policies: Rethinking Development Objectives in Sparsely Populated Rural Areas

Abstract: The increase in population has been naturalized as an unquestionable objective, inherently linked to the concept of development. The social sciences, particularly Economics, rarely engage in discussions concerning the appropriateness of policy objectives, often arguing that it falls outside the scope of researchers to address matters perceived as subjective. This study explores how the existing duality between ends and means, prevalent in both political and academic frameworks, can be overcome. The authors propose a comprehensive approach to revitalizing sparsely populated areas. Focusing on the case of Spain, the study analyzes how depopulation policies define their objectives and the extent to which they adhere to a demographically incrementalist paradigm. Finally, conclusions are drawn regarding the formulation of strategies to invigorate rural areas experiencing population decline. The aim is to ensure that these objectives are the product of a balanced debate on both ends

and means, thereby contributing to the development of individuals and the rural communities in which they reside.

Keywords: depopulation, depopulation policies, rural development, shrinking regions.

JEL codes: H50, H70, J18, N44, O20

1. INTRODUCCIÓN

Los objetivos son una parte central de cualquier decisión, de modo que es esencial preguntarse por ellos. Lo contrario sería absurdo, aunque es habitual.¹ En algunas políticas sus metas forman parte de un consenso social naturalizado como certeza, sin que apenas se haya reflexionado sobre ellas. En esos casos, tanto los *policy-makers* como los investigadores se concentran en formular unas medidas concretas que las faciliten, sin cuestionarse nada más. Esto puede deberse a que su proceso formativo y socializador les ha hecho internalizar dichos objetivos como adecuados. También, porque concentrarse en la parte técnica de un problema sin atender a cuestiones complejas evita fricciones e incrementa la productividad en términos de publicaciones en la academia o de leyes y estrategias en los parlamentos.

Las políticas demográficas en España, y en especial las que se plantean en relación a las zonas escasamente pobladas, son un buen ejemplo de ese gap entre fines y medios. Así, en lo relativo a la población, el crecimiento se concibe como un axioma, sinónimo de desarrollo y bienestar, y como el modo principal para superar la contracción demográfica rural (Sousa and Pinho, 2015).

Este consenso apenas cuestionado tiene consecuencias relevantes. En este trabajo analizamos cómo surge y qué consecuencias tiene en la elaboración e implementación de las estrategias que afrontan la despoblación en España, ancladas en el paradigma del crecimiento.² Aunque es cierto que hoy en día no se formula expresamente como meta principal recuperar unos determinados niveles de población del pasado y, en cambio, se proponen otros objetivos como la igualdad de derechos y oportunidades y la cohesión social y territorial, el planteamiento y evaluación efectiva de estas políticas, finalmente, se hace en función de las estadísticas de la población residente. En nuestra opinión, esa aspiración acrítica al crecimiento y ese enfoque funcional tecnocrático con que se afronta son cuestiones apenas estudiadas en España en las discusiones sobre desarrollo rural, menos aun conjuntamente, y, sin embargo, son decisivas a la hora de inspirar políticas y formas de investigar, en nuestra opinión, desenfocadas.

En este trabajo se pretende explicar la escasísima reflexión sobre unos objetivos de crecimiento demográfico, imposibles en términos prácticos en las áreas rurales en declive, y las consecuencias que desencadena esa carencia.

¹ Seneca a Lucilius carta 71. “If you don’t know what harbour you sail for, no wind is favourable”.

² La frase “Fight against depopulation” se encuentra en el inicio de estrategias y leyes de gobiernos españoles de distintos niveles, desde el nacional a los regionales, y en documentos programáticos de partidos políticos. Además de evidenciar el objetivo de superarla, pasando de la pérdida de población al crecimiento en términos netos, muestra un lenguaje bélico, muy intenso, frente al más contenido y riguroso, posibilista, de los documentos de la Unión Europea (Espon), en los que se proponen como estrategias “mitigar” y “adaptarse”.

En los apartados que siguen, en primer lugar, trataremos de explicar cómo se ha naturalizado el incremento demográfico como un objetivo indiscutible, inherente a la idea de desarrollo, a pesar de su imposibilidad. En un epígrafe posterior se explicará por qué desde el campo de las ciencias sociales, especialmente desde la economía, apenas se aborda la discusión sobre la idoneidad de los objetivos de las políticas, con la justificación de que no es competencia de los investigadores entrar en lo que se consideran cuestiones subjetivas. Posteriormente, se tratará de argumentar cómo superar esta dualidad entre fines y medios, vigente en los esquemas políticos y académicos, para proponer, por nuestra parte, un planteamiento integral en las estrategias que dinamizan territorios escasamente poblados. Nos detendremos en el caso español, explicando cómo se plantean sus objetivos las políticas sobre despoblación y en qué medida permanecen dentro de un paradigma demográficamente incrementalista, consistente en superar la despoblación creciendo en habitantes. Por último, extraeremos unas conclusiones sobre cómo definir unas estrategias para dinamizar las áreas rurales escasamente pobladas que decrecen, en las que sus metas sean resultado de debates en los que fines y medios se consideren conjuntamente, contribuyendo a un desarrollo de las personas y de las comunidades rurales en las que viven.

2. SOBRE EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO COMO OBJETIVO INDISCUTIBLE

Creer es un objetivo naturalizado como algo intrínseco a la condición humana, apenas discutido ni en su sentido más intuitivo, asociado a unos niveles de producción y consumo superiores, ni en el demográfico, de hacer más numeroso el grupo al que se pertenece.

Así, la mayoría de los gobiernos siguen asumiendo que el crecimiento demográfico mejora el bienestar de sus ciudadanos (Bucci et al., 2024; Lindblom, 2024). Se considera que un mayor tamaño poblacional fortalece al país, tanto desde el punto de vista geopolítico como económico.

Desde las posiciones más influyentes de la ciencia económica también se mantiene ese vínculo entre desarrollo y población. Los enfoques que parten de razonamientos deductivos y conceptuales, asumen la maximización como un axioma del comportamiento humano, del que se deriva la teoría microeconómica neoclásica. El *homo economicus* que la personifica tiene como meta alcanzar la mayor utilidad posible en función de su consumo, lo cual presupone, desde el lado opuesto de la oferta, el que siempre se pueda desplazar la frontera de las posibilidades de producción y ampliar constantemente las oportunidades de negocio, sin límites en la disponibilidad de recursos, pues los individuos racionales siempre desearán tener más (Sen, 1977).

Desde la Nueva Geografía Económica se aporta base empírica y conceptual a las ventajas de tener una población superior y muy densa a escala local. Las economías de aglomeración explican que las empresas obtienen una mayor productividad si se instalan en entornos densamente poblados. Es el denominado “triunfo de las ciudades” (Glaesser, 2011). Si se adopta una perspectiva más amplia, los incrementos en el número de habitantes de un país suponen más demanda para las empresas, que podrán remunerar mejor a sus trabajadores, así como sus gobiernos disponer de una mayor capacidad fiscal para financiar un costoso estado de bienestar y un sistema de pensiones creciente, fundamentos de las actuales democracias.

Es decir, podríamos hablar de dos perspectivas complementarias articuladas por la idea de crecimiento en la teoría económica, esta última más reconocible, macro, a escala de país, y la primera de carácter más implícito y estilizada, la maximizadora, de raíz introspectiva individualista. Son dos formas de argumentar que se ensamblan dentro de una misma lógica.

Cierto que esa idea de crecimiento indefinido no es una interpretación monolítica y sin fisuras. En los inicios de la economía como disciplina podemos encontrar ideas críticas como las de Malthus y de Mill. El primero observaba unas dinámicas divergentes entre la tasa de crecimiento de los recursos naturales, muy lenta, y la de la natalidad, acelerada, que conducirían a un colapso. La contracción demográfica sería consecuencia de hambrunas, epidemias y guerras en situaciones de “*misery*” (Malthus, 1798). Algo indeseable y lúgubre (*dismail*) (Dixon, 2006), el decrecimiento, pero inevitable. No tuvo en cuenta Malthus la importancia del cambio tecnológico, ni de otras vías de innovación que conducían a una productividad superior menos consuntiva de recursos. Ni tampoco apreció un cambio en las conductas reproductivas conforme la supervivencia de los hijos era más elevada (Fernandez-Villaverde, 2001). De modo que el crecimiento, por la vía de los hechos, superó las limitaciones del pensamiento malthusiano y adquirió condición de evidencia en los inicios del capitalismo y de la teoría económica. Ciertamente, “the effects of Malthus’ population principle have only been postponed because of the enormous energetic subsidy that the human economy obtained and continues to obtain by tapping the underground storage of solar energy of millions of Palaeolithic summers, called fossil fuels” (Kerschner, 2010). De hecho, sus ideas de fondo reaparecen en los últimos años, pudiéndose hablar de neo-malthusianismo ecológico, con un notable protagonismo dentro de las discusiones en torno a la sostenibilidad.

En cambio, Mill consideraba un objetivo conveniente detener el crecimiento, material y demográfico, para alcanzar “el estado estacionario”, si bien era consciente de las dificultades, habida cuenta de la mentalidad predominante.³ Sus razonamientos no eran tanto empíricos sino normativos y éticos, justificando un desarrollo cualitativo,

³ Cuando Mill escribe, ve la vida social caracterizada por luchas interminables por progresar y por “(...) trampling, crushing, elbowing, and treading on each other's heels...” (Mill, 1866,453).

humanista y con un alto sentido redistributivo. Consideraba que a la altura de mitad del siglo XIX el bienestar material era ya más que suficiente como para poder tener una vida con sentido, y los esfuerzos individuales y colectivos deberían dirigirse hacia metas de orden espiritual, vinculadas al saber y la filantropía. Además, ese “estado estacionario sería la manera de evitar crisis sistémicas asociadas a economías maduras en las que unos rendimientos decrecientes y la falta de oportunidades inducen en los agentes maximizadores a comportamientos especulativos, generando burbujas y graves desequilibrios. En ese nuevo orden, una demografía estabilizada y un pensamiento crítico que apreciara lo comunitario y el valor de la naturaleza habrían superado el deseo de habitar todos los territorios y transformarlos en recursos mercantilizables.

Las tesis de Mill y Malthus no fueron lo bastante populares entre sus contemporáneos como para ser tenidas en cuenta en la agenda investigadora y en el diseño de las políticas. Fue bastante después de la II Guerra Mundial, durante los años setenta del siglo pasado, cuando volvieron a discutirse los “límites del crecimiento” (Meadows et al., 1972). Si bien el detonante fue una crisis política y económica en sus términos más convencionales, shocks monetarios y energéticos junto con conflictos bélicos, surgían nuevas y graves incertidumbres vinculadas al medioambiente y los desequilibrios sociales de carácter planetario, que daban pie a replantearse la viabilidad y consistencia del orden mundial vigente e introducir perspectivas alternativas. Desde entonces, la idea de un estado estacionario y del decrecimiento han ido ampliando sus seguidores en los movimientos ciudadanos y en la comunidad investigadora consolidado metodologías orientadas hacia un desarrollo sostenible, dando lugar, por fin, a enfoques interdisciplinares en los que se da un valor especial a la aplicabilidad de las teorías y su relevancia para mejorar la vida de las personas.

En todo caso, estas discusiones, a pesar de generar una atención creciente, permanecen en un segundo plano de la academia y de los gobiernos. En la agenda política es cierto que se habla de la sostenibilidad como un objetivo similar en rango a los clásicos de equidad, estabilidad y eficiencia (Musgrave, 1956), con textos de gran valor simbólico, como la Agenda 2030, e incluso con fuerza legal, como el Acuerdo de París, pero se diligencian dentro de un crecimiento verde, reduciendo la intensidad de energía utilizada en la producción y la intensidad de las emisiones. Es decir, los desafíos se circunscriben a aspectos tecnológicos sin entrar a razonar sobre el cambio cultural y en los comportamientos cotidianos que implicaría afrontarlos con todas sus consecuencias (Jakob et al., 2020). Se eluden las discusiones de fondo, sobre si crecer sin límites, en demografía y en consumo, es posible dentro del actual capitalismo financiero, y razonable dentro de la economía neoclásica (Priewe, 2022).

En el caso de España también se evita afrontar las contradicciones asociadas a la inevitabilidad del decrecimiento demográfico, porque estigmatizaría a los políticos que fueran así de sinceros (Reckien and Martinez-Fernandez, 2011; Sysner, 2016). Ningún alcalde, ni ningún presidente de una región reconocería que a medio y largo plazo va a

haber menos residentes. Tampoco los investigadores aprovechan los foros en los que coinciden con las élites intelectuales y políticas para deliberar sobre los escenarios demográficos y territoriales más plausibles. Implicaría defender para el mundo rural despoblado estrategias de adaptación más que de mitigación (Copus et al., 2021; Pinilla, 2023, un giro incómodo en la forma y el fondo de hacer política que encontraría no solo menor comprensión sino también menor apoyo institucional a sus proyectos investigadores.

En el siguiente apartado nos detenemos en plantear algunos de los motivos que dan lugar la escasa reflexión sobre los fines y metas en el mundo universitario, especialmente en la economía, disciplina que suele inspirar las estrategias de desarrollo rural desde un paradigma centrado en el crecimiento de población y el incremento de la competitividad.

3. LA NEUTRALIDAD QUE NO ES NEUTRA: MEDIDAS Y TÉCNICAS

Como señala Blaug (1980, 150) la distinción entre Economía positiva, con sus proposiciones “sobre lo que es”, y Economía normativa, “lo que debería ser”, se consolidó en la segunda mitad del siglo XIX, y fue una clasificación asumida por el resto de las ciencias sociales. Al separar las cuestiones objetivables de las valoraciones subjetivas se planteaba que “la Economía es una ciencia en el mismo sentido que lo son la Astronomía, la Química y la Filosofía” (Cairnes, 1873, 252). De modo que el debate sobre los objetivos, en la medida que llevan adheridos juicios de valor imposibles de justificar sobre bases estrictamente lógicas y empíricas, quedaba como algo ajeno al proceso investigador, focalizado en hipótesis que concluyeran en evidencias cuantificables. Las metas son, por definición, algo que no compete dilucidar ni al investigador ni al técnico que intenten ser rigurosos. Les vendrían dadas exógenamente, una especie de dato que tomarían como referencia clave, inspiradora, pero no una variable interna a reconsiderar.

Esta posición cientifista que escinde los fines de los medios, con valedores tan relevantes como Weber, Robbins, Bresciani-Turroni y, especialmente, Friedman, fue ya superada en los inicios de la segunda mitad del siglo pasado. Así, Myrdal (1933) señaló la imposibilidad de filtrar las valoraciones subjetivas en el análisis económico, puesto que los instrumentos propuestos para alcanzar un fin no son neutros, desencadenan consecuencias distintas y, por tanto, en su elección se da algún tipo de sesgo. Tan ideológicos pueden ser los fines como los medios. Son interdependientes y su distinción tiene que ver más con cuestiones prácticas y contextuales que con categorías nítidas y definitivas. Esta consideración sistemática e interdependiente de las ciencias sociales en términos epistemológicos sucede tanto o más en el campo de las políticas públicas, en el que las medidas y las metas se superponen y resignifican configurando una estrategia integral con sentido propio, incoherentes las unas sin las otras. Por tanto, no es posible

prescindir de los juicios de valor ni en el ámbito analítico ni en el práctico, porque fines y medios son interdependientes e intercambiables, impregnando todas las discusiones, también las técnicas y científicas.

Por tanto, sorprende que, en la investigación actual más reconocida, dada la vigencia ya longeva de la aproximación pluralista (Hutchison, 1964), se mantenga todavía un dualismo estricto y los objetivos sean una materia extra-disciplinar, resuelta o irrelevante. Es una omisión que también contagia a la forma de hacer política, como veremos más adelante.

Nuestra principal explicación sería de índole práctica, reflejo de las culturas académicas y políticas predominantes, yendo de la investigación a la ROI-investigación (Return On Investment) (Alvesson, 2012), y el infoentretenimiento (Delli Carpini and Williams, 2017). Reflexionar críticamente sobre la razón de ser de las teorías exige introducirse en temáticas que desbordan las áreas de especialización, así como tener experiencias y saberes enraizados en sus realidades. Ambas tareas exigen un tiempo lento, un recurso muy escaso con altos costes de oportunidad. Todo ello implica un estilo investigador más abierto y menos asertivo, consciente de las limitaciones de aproximaciones teóricas muy estilizadas (Leahey et al., 2017), cuando las realidades, especialmente las del mundo rural, no encajan en una talla única (Sherry and Shortall, 2019). Por último, exige también tener que relacionarse con colegas de otros campos de conocimiento e intentar alcanzar síntesis coherentes. En cambio, “Good fences make good neighbors”, como señalan Buchanan and Tullock (1963) en la introducción de *The Calculus of Consent*, para justificar su entonces disruptiva “economía política”, con la que se introduce de una manera muy circunspecta en áreas fértiles, pero poco cultivadas por pertenecer a temáticas y metodologías fronterizas.

En el ámbito político tampoco es habitual replantear el mandato asignado. Los *policymakers* son seleccionados para su desempeño bien en razón de su afinidad ideológica con el político que gestiona esa área, esto es, coincidencia sobre los fines y principios, bien en el caso de sus conocimientos, por la calidad técnica de la respuesta que pudiera dar, de cuyos fundamentos, como reputado experto, no tiene dudas.

De modo que, aunque desde la Filosofía de la Ciencia hace tiempo que está reconocida la imposibilidad de independizar los fines de las políticas, y también en la investigación más aplicada de todas las ciencias sociales es creciente la idea de que “many questions -practical, strategic, political, ethical, personal-... are integral to it (research) (Katz, 1994), nos encontramos con que en el *mainstream* académico y político predomine el dualismo más radical.

En la legislación española sobre el mundo rural y sus investigaciones hay abundantes ejemplos de esas omisiones. Esta, no se pregunta “what kind of local and regional development and for whom?” (Pike et al., 2007). Se sobreentiende que la única vía para dinamizar los territorios despoblados es creciendo en habitantes, y aunque en

las estrategias se enuncian la cohesión y la igualdad de oportunidades como metas (Harvey, 2005), el imaginario que traslucen sus textos es el de unos pueblos que recuperan sus niveles poblacionales máximos del pasado, de los que todavía subsiste la generación que vivió el éxodo rural de manera traumática y los idealiza en su nostalgia.

En nuestra opinión, discusiones exigentes sobre los objetivos aumentarían el rigor no solo por obtener unas conclusiones más consistentes, sino por recordarnos la inevitabilidad de unos valores inherentes a quienes investigan, como el de la humildad, y el de la sinceridad debida, “as researchers carry the responsibility to be aware of our own positionality and subjectivity, which shape our inquiries” (Sandman et al., 2024). Se trataría de mejorar una buena técnica con la conciencia de lo que se pretende.

4. CÓMO SURGE “LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN” EN ESPAÑA

España nunca ha sido un país densamente poblado, más bien al contrario. Sus características agroclimáticas con fuertes pendientes por la importancia de las numerosas cadenas montañosas y un clima semiárido, determinaron bajos niveles de productividad agraria y por lo tanto bajas densidades de población en una economía preindustrial (Pinilla, 2004). La idea de colonizar algunos de sus espacios más vacíos ya fue promovida por sus élites ilustradas a finales del siglo XVIII y fue parte de las políticas agrarias hasta bien entrado el siglo XX (Paniagua, 1992). La demografía actual de las zonas rurales escasamente pobladas es en primer lugar consecuencia de los procesos migratorios que se iniciaron en España a partir de 1950s, y adquirieron especial intensidad en las dos décadas siguientes. El fuerte crecimiento económico durante la Edad de Oro determinó una intensa polarización espacial. La ausencia de políticas de cohesión territorial durante la dictadura de Franco fue patente, aunque jugó un papel menor frente a las causas profundas del éxodo rural (Collantes and Pinilla, 2011). No obstante, dentro de la idealización que los regímenes nacionalistas hacen de sus raíces rurales, hubo posiciones dentro de su *intelligentsia* que promovían algún tipo de estrategia ante el desequilibrio territorial tan grave que desencadenaba el rápido crecimiento. El éxodo rural con un fuerte sesgo de género y de jóvenes produjo una sociedad muy masculinizada y fuertemente envejecida que ha generado un crecimiento natural negativo, que en ausencia de inmigración genera contracción demográfica (Collantes et al., 2014).

La transición a la democracia, iniciada en 1975, no implicó tampoco un despegue inmediato de estas políticas, ya que en un contexto marcado por un intenso proceso de descentralización que condujo a la organización de un estado cuasifederal, el debate territorial estuvo casi totalmente monopolizado por la financiación de las nuevas comunidades autónomas. Los retos asociados a la gestión de funciones presupuestarias de alto coste y complejas (educación, sanidad, asistencia social) se adueñaron de la agenda política. De modo que cuestiones como la cohesión territorial y el desarrollo

rural se deslizaron al ámbito europeo, en un tiempo en que las políticas de la Comunidad Europea se redefinían de forma ambiciosa (Ross and Jenson, 2017) y bastantes regiones españolas eran idóneas para ser beneficiadas, no solo financieramente sino también con un *know-how* sobre desarrollo local y regional, especialmente innovador (Esparcia, 2000; Pinilla y Sáez, 2021).

De esta forma, aunque pueden datarse algunas estrategias a finales del siglo XX e inicios del XXI por parte de gobiernos de regiones muy afectadas por la despoblación, como Aragón y Castilla-León, estas no fueron suficientemente robustas en su implementación. En todo caso, implicaron un reconocimiento en la agenda pública local que contrastaba con su ausencia en el resto de España y en la política del gobierno central (Pinilla, 2021).

Es algo más tarde, a finales de 2016 cuando el tema emerge con fuerza, paradójicamente impulsado por la problemática que previamente la había eclipsado, la financiación autonómica. Las reglas de juego presupuestarias entre las regiones es una negociación en la que la capacidad de amenaza es determinante (nacionalismo/separatismo, generación/ruptura de coaliciones) (León, 2009). De modo que justificar un mejor trato fiscal con una baza inédita sirvió para aglutinar un lobby de las ocho comunidades autónomas más despobladas (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y La Rioja), casi todas ellas con un bajo peso político precisamente por su escasa población, los “lugares que no importan” en España (Rodríguez-Pose, 2018), disfrutando de un protagonismo inesperado. El 17 enero de 2017, en la conferencia de presidentes de comunidades autónomas donde se iba a negociar un nuevo sistema de financiación, se acordó que el gobierno de España, presidido por el conservador Rajoy, elaborase una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico de naturaleza global y transversal. Esta sería aprobada ya por un gobierno distinto, de orientación socialdemócrata, en 2019 (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019). Meses después y en ese mismo año, se creó un Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico con un departamento encargado específicamente de la lucha contra la despoblación.

Durante 2019 y 2020 sus técnicos estuvieron trabajando en la elaboración de unas Directrices Generales que, a pesar de su avanzado estado de gestación, a punto de aprobarse, quedaron en *stand-by* ante el nuevo escenario que introdujo la COVID 19. Posteriormente, las políticas presupuestarias expansivas que se generalizaron en todos los países de la Unión Europea permitieron asumir gastos adicionales que los presupuestos ordinarios no podían afrontar y en ese contexto en el que las políticas sobre despoblación van a poder desarrollarse más al contar con un potente músculo financiero.

Así, en marzo de 2021, en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se aprobaron 130 Medidas frente al Reto Demográfico, con un presupuesto total superior a 10.000 millones de euros (Ministerio para la Transición Ecológica y el

Reto Demográfico, 2021; Sáez, 2021). Como vemos, en apenas tres años se había creado de la nada un marco institucional muy detallado, con ambiciosos planes, respondiendo a una demanda política novedosa, fácil de insertar dentro de los Fondos *Next Generation*, acreditando la exigencia por parte de la Unión Europea de reformas estructurales en clave de sostenibilidad y cohesión territorial.

En paralelo, la mayoría de los gobiernos regionales han ido aprobando leyes y estrategias específicas en los últimos años (cuadro 1) (Esparcia, 2021). Las excepciones serían Cataluña, si bien hace referencia a ella en su “Agenda rural”, y el País Vasco, que lo diluye dentro de los cambios demográficos de la Agenda 2030 (emancipación juvenil, familia, envejecimiento, inserción migratoria). Los parlamentos de Murcia, Canarias y Andalucía se encuentran a mediados de 2024 elaborando leyes que abordarían directamente el encogimiento demográfico rural. Y sorprende el caso del gobierno de Castilla y León, que, de ser junto a Aragón una de las primeras regiones en publicar leyes específicas, en su caso en mayo de 2010, y aquella en 2000, ha sido una de las últimas en sumarse a la actual “ola” legislativa. De momento solo ha avanzado en la emancipación de los jóvenes, sin alterar sus planteamientos iniciales abiertamente “incrementalistas”.

Entre tantos textos las diferencias son múltiples, pero es mucho más relevante lo que comparten, en relación a cómo afrontan el desarrollo rural y la despoblación. Como ya hemos comentado antes, en primer lugar, adolecen de una escasa reflexión sobre los objetivos que promueven y, en segundo término, despliegan sus estrategias desde un enfoque funcional centrado en la resolución técnica, que, aunque manifiesten un giro desde las visiones de Lisboa centradas en la productividad hacia el bienestar, en línea con las estrategias europeas más recientes (Dax and Copus, 2022), lo hacen sin cambiar sus premisas antropológicas, adscritas al *homo-economicus*, consumidor y votante antes que persona con valores. Predomina un paradigma incrementalista y tecnocrático, sin necesidad de justificarlo, casi siempre de forma implícita, aunque decisivo a la hora de dar sentido al conjunto de la estrategia.

Como describía Syssner (2020) para los países nórdicos, y encaja también muy bien España, al ser el crecimiento de la población un tema ambiguo y maleable, con una inercia institucional y académica favorable que lo normaliza, es fácil proyectar beneficios potenciales y evitar el estigma de la debilidad y el pesimismo, convirtiéndose en el marco normativo del encogimiento demográfico rural. A continuación, discutimos sus implicaciones para la gobernanza rural.

Cuadro 1. Estrategias sobre la despoblación en España: principales características

GOBIERNOS	ESTRATEGIAS	OBJETIVOS PRINCIPALES	OBJETIVOS SECUNDARIOS	ENFOQUE
España (Gobierno Central)	Plan 130 medidas frente al reto demográfico (2021) https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/retos-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf	Cohesión territorial y social (eliminar brechas/igualdad oportunidades)	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación económica • Innovación • Conectividad digital • Vincular lo urbano y lo rural • Desarrollo endógeno • Servicios básicos asegurarlos • Perspectiva demográfica en la gestión 	Híbrido “Lucha contra la despoblación” (aparece 9 veces en el documento)
Andalucía	Estrategia frente al Desafío Demográfico en Andalucía (en desarrollo) https://www.juntadeandalucia.es/boja/2023/84/BOJA23-084-00004-7915-01_00282948.pdf	Cohesión territorial que contribuya a la fijación de población	<ul style="list-style-type: none"> • Familias-conciliación • Personas mayores. • Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. • TIC y conectividad digital. • Naturaleza y cambio climático. • Emprendimiento jóvenes y mujeres. • Afianzamiento de la población con ayudas fiscales • Cohesión territorial e igualdad de oportunidades. • infraestructuras, transporte y movilidad. • Sector agrario y alimentario: • Perspectiva demográfica en las acciones públicas. 	Híbrido “Fijación/afianzamiento” de la población
Aragón	Ley de dinamización del medio rural de Aragón (2023) https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2023/03/30/13	Igualdad de oportunidades y calidad de vida (“dinamización y revitalización”)	Sostenibilidad, multifuncionalidad y transición ecológica igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, Diversificación económica, empleo y emprendimiento Atraer y retener población en el medio rural	Híbrido “Desarrollo económico y social... que permita consolidar y aumentar la población”.

			infraestructuras y acceso a servicios Conectividad y transición digital. equilibrio territorial y cohesión social Coordinación niveles de gobierno y agentes sociales Participación en las estrategias rurales	
Asturias	Ley de Impulso Demográfico (2024) https://www.boe.es/eli/es-as/l/2024/04/30/2	Impulso demográfico: • Equilibrio de la estructura demográfica • Equilibrio territorial (despoblación rural) • Cohesión territorial y social	Coordinación de políticas sectoriales Participación ciudadana y actuación coordinada de instituciones y sociedad civil	Híbrido “luchar contra la despoblación/despoblamiento”
Canarias	Mesas por el Reto Demográfico (en elaboración)			
Cantabria	Ley contra el Despoblamiento y Reto Demográfico (en elaboración)			
Castilla-La Mancha	Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha (2021) https://www.boe.es/eli/es-cm/l/2021/05/07/2	Desarrollo integral del medio rural: • Lucha frente a la despoblación • Servicios básicos accesibles • Igualdad rural-urbano	• Mantenimiento de la población • Atraer y retener población • Equilibrio social, económico y territorial • Conservar valores rurales • Promover igualdad, género, edades	Híbrido aunque con impronta “incrementalista”
Castilla y León	Anteproyecto de Ley de Sostenibilidad Demográfica y desarrollo rural de Castilla y León y la Estrategia de Sostenibilidad Demográfica y Territorial de Castilla y León (en elaboración) https://participacyl.es/legislation/processes/2696/proposals	• Revertir o mitigar (incrementar y atraer población) • igualdad, acceso a los servicios básicos y oportunidades vitales		
Cataluña	Agenda Rural de Cataluña (No específica, 2022-27) Comisión interdepartamental (2017) Comisión para la estrategia de dinamización rural	Desarrollo rural Coordinación		

Comunidad Valenciana	<p>Ley integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana (2023) https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2023/04/13/5</p> <p>Estrategia Avant 20-30. Plan Estratégico Valenciano Antidespoblamiento (2021) https://avant.gva.es/documents/173292247/173293721/ESTRATEGIA_AVANT_20-30_c.pdf/9f4c4e85-4248-4d1f-955c-b2ae0669fa7b</p>	Frenar y revertir el despoblamiento	<ul style="list-style-type: none"> • calidad de vida, viabilidad económica y social, trato institucional • desarrollo económico diversificado, innovador y sostenible, • cohesión social, económica y territorial y la reducción de la brecha rural-urbana • valores paisajísticos, patrimoniales y culturales. • igualdad entre mujeres y hombres • oportunidades de empleo, ocio, formación, cuidados y acceso a servicios • igualdad sistema educativo 	
Extremadura	<p>Ley de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura (2022) https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2022/03/17/3</p>	<p>“lucha contra la despoblación” a través de: Servicios básicos Igualdad de oportunidades Desarrollo social inclusivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • perspectiva demográfica • servicios públicos básicos y accesibles • capital humano y capital social. • retorno de quienes quieren regresar y vínculos/redes de talento • fomento de la agricultura y la agroindustria • transición ecológica • I+D+i. • conectividad internet • agricultura familiar • cooperación transnacional (Portugal) • valores del medio rural. • programas intergeneracionales y espacios compartidos • economía plateada • turismo sostenible. • atención a la dependencia 	

Galicia	Ley impulso demográfico de Galicia (2021) https://www.boe.es/eli/es-ga/l/2021/02/02/5/con	“Impulso demográfico” (más que cuantitativo, focalizado en los deseos, expectativas... proyecto vital e idoneidad de vivir en ese lugar)	Principios más que objetivos (!) Aunque luego, su articulado vuelve a ser extenso, maximalista y meticuloso, en lo fundamental toma como referencia las capacidades y expectativas	En sus planteamientos iniciales generales “adaptativa” a la hora de prescindir de ejes estratégicos interpretados en términos estadísticos e incrementales. (nunca nombra “lucha contra la despoblación”)
La Rioja	Estrategia frente al reto demográfico y la despoblación en La Rioja: equilibrio, cohesión social y transversalidad (2020) https://www.larioja.org/agenda-poblacion/es/objetivos	“Invertir la tendencia demográfica”	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a las familias • Emancipación juvenil • Interculturalidad • Retorno voluntario • Desarrollo territorial y despoblación rural • Envejecimiento activo 	Incrementalista, la única que establece unas metas de población para 2023 (le faltaron 800) y 2030 Sin embargo, diagnóstico bastante bien razonado
Madrid	Estrategia para la revitalización de los municipios rurales (2023) https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/estrategia-para-la-revitalizacion-de-los-municipios-rurales_v9_0.pdf	Reto demográfico: <ul style="list-style-type: none"> • estructura de la pirámide poblacional, • dinamizar espacios • menos habitados, • calidad de vida /prestación de servicios • incremento renta media 	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión social, territorial y económica • Desarrollo económico • Desarrollo social • Desarrollo ambiental • Desarrollo gobernanza 	Incrementalista, análisis de resultados con base en los censos 2017-22
Murcia	Comisión Especial de Estudio para abordar el Reto Demográfico y la Despoblación en la Región de Murcia (en realización) http://www.asambleamurcia.es/xi-legislatura-0-1/arm/organos/no-rectores/comisiones-2/arm/organos-xi/no-rectores/comisiones/no?language=en			

Navarra	Comisión Interdepartamental (2019) http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=52099 Estrategia de Lucha contra la despoblación https://administracionlocal.navarra.es/areas/Despoblacion-EstrategialuchaDespoblacion/SiteAssets/default/ESTRATEGIA%20DESPOBLACION%20DE F%20aprobada.pdf	Coordinar Minimizar la despoblación y sus consecuencias Mantener y revitalizar la población en zonas en despoblación	<ul style="list-style-type: none"> • Los y las nuevas pobladores • Servicios básicos • Relaciones sociales • Cohesión económica • Cohesión territorial • Identidad y valor de la vida rural 	Incrementalista
País Vasco	Estrategia vasca 2030 para el Reto Demográfico (2022) https://www.euskadi.eus/estrategia-vasca-2030-para-el-reto-demografico/web01-a2lehet/es/	Documento reflexivo, interesante (valores, perspectivas) Enfoque de divergencia entre deseos/proyectos vitales y realidades (hijos, emancipación, etc.)		Adaptativo

5. DISCUSIÓN: LOS OBJETIVOS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN EN ESPAÑA

Las estrategias sobre despoblación, en su mayoría presentadas como leyes, han sido abundantes en España en los últimos cinco años (tabla 1). También han sido muy extensas en contenidos, convirtiéndose en una especie de ley *omnibus*, superando en muchos casos el centenar de artículos y abordando todo tipo de temas. Dentro de ese horror vacui se proponen muchos objetivos, si bien se suele distinguir entre principales, “objeto de la ley”, citados en su primer artículo, y secundarios, llamados simplemente “objetivos” u “objetivos estratégicos”, en otros apartados. El consenso en torno a los primeros es grande pudiéndose resumir en dos esenciales: la igualdad en el ejercicio de derechos entre los ciudadanos del mundo rural y el urbano, y la cohesión territorial.

La cuestión es que, debido a esa falta de hábito reflexivo, no se explica en ninguno de los textos qué se entiende por esas metas, tan importantes para dar sentido al conjunto de la estrategia, ni por qué han sido elegidas frente a otras. De manera apresurada se enuncian y se pasa a enumerar un sinfín de medidas, planteadas de manera aislada y funcional, pero sin asociarlas en un texto estructurado. Es cierto que la igualdad es una materia inabarcable, pero eso no debería dar lugar a simplificarla. De hecho, se alude a una noción tan compleja como la injusticia espacial (Woods, 2023) de manera muy reduccionista, centrada en la accesibilidad en distancia y tiempo a los servicios básicos, dejando en un segundo término su calidad y la efectividad de su uso. Percepción muy extendida pero muy inexacta, porque cuando se efectúan investigaciones de tiempo de acceso junto con las de coste-beneficio, se aprecia que la práctica totalidad de los pueblos de España tienen dichos servicios bastante próximos (Goerlich et al., 2021), además de con una financiación pública mucho mejor que los urbanos (Alloza et al., 2021). Si atendemos a algunas de las prestaciones más controvertidas vinculadas al estado de bienestar, hay evidencias de que los resultados académicos de la escuela rural y la atención sanitaria, así como la longevidad y la salud, son mejores en las provincias y poblaciones pertenecientes a los territorios más despoblados⁴.

La cohesión, en cambio, suele discutirse a través de lentes más analíticas y objetivables, habitualmente interdisciplinares, como las de la Economía Regional y las de la Economía Pública (que combinan conocimientos de la Geografía, Economía, Derecho, Política), lo que no evita divergencias conceptuales y en la acción pública. Cuando se habla de las políticas de cohesión, sea a nivel europeo o nacional, son decisivas las escalas territoriales, así como las metodologías e indicadores empleados. Si bien no hay una reflexión profunda sobre sus significados, sí que en la mayoría de las estrategias de carácter regional las comparaciones se hacen a escala municipal (NUTS5-

⁴ Esto no fue así en el pasado, ya que, durante el gran éxodo rural, el peor acceso a los servicios que fue desplegando el estado del bienestar fue decisivo para explicar aquel (Ayuda et al., 2023).

LAU2) in base to indicadores en los que la trayectoria demográfica y económica es clave. Pero la brecha a reducir no queda clara respecto de qué dimensiones del bienestar, ni los porqués. De nuevo, precisión técnica en las herramientas, pero ausencia de pensamiento sobre los porqués.

De manera que, en los dos objetivos, igualdad y cohesión, es relevante el contexto en el que se aplican y la subjetividad de quienes los interpretan. En consecuencia, creemos que si los legisladores hubieran explicado por qué adoptaban esas dos metas y qué juicios de valor les inspiraban hubiera sido un ejercicio no solo valioso en términos éticos por su honestidad, sino también intelectuales, fortaleciendo su rigor. Permitirían evaluar mejor su idoneidad, la coherencia de las medidas y posteriormente sus impactos. Sin embargo, son minoría los gobiernos que efectúan algún tipo de reflexión, no ya sobre los objetivos que persiguen, sino sobre el conjunto de la estrategia y sus elementos principales. En esa línea sí ofrecen unas buenas explicaciones de sus planteamientos, aunque sin llegar a cuestionar sus metas, los textos de Asturias, La Rioja y el País Vasco. Presentan unos buenos diagnósticos y plantean medidas que tienen en cuenta el estado del arte de los respectivos temas sobre los que legislan. Si bien solo en el País Vasco encontramos argumentos que se alejan claramente de referencias cuantitativas e incrementalistas, y reconocen la importancia de lo comunitario y los valores para concentrarse en el deseo de las personas como criterio básico desde el que evaluar la política⁵. En cambio, la mayoría de las introducciones y preámbulos sirven para justificar su competencia jurídica y política sobre la materia, subrayar su “excepcional” aportación a la legislación previa haciendo referencia sucinta a los innumerables apartados que la integran, pues de facto dichas estrategias se convierten en un programa político omnicompreensivo, “la madre de todas las leyes”⁶. Eso sí, de un modo prolijo, fragmentado, sectorial, top-down, carente de una visión integral y a largo plazo, rasgos que la alejarían de los esperables en una estrategia adaptativa (Pinilla and Sáez, 2021; Dax and Copus, 2022; Pinilla, 2023).

En todo caso se sobreentiende en sus formas de argumentar que si hubiera una mayor población en los territorios despoblados mejorarían los dos objetivos: la igualdad aumentaría porque al ser más consumidores y contribuyentes justificarían servicios, públicos y privados, más frecuentes y cercanos; y, en segundo lugar, reducirían la brecha respecto de las áreas urbanas “desarrolladas” porque serían más competitivos al disponer de más capital humano y capital físico, y sus empresas actuarían en mercados más amplios. En la medida que se consideran obvios estos razonamientos, a lo que contribuyen una retórica de los medios de comunicación y de los políticos que premia la asertividad sobre el análisis (Sáiz and Galletero, 2023), no es preciso abundar en su

⁵ Algo que como investigadores y asesores de políticas venimos planteando desde hace más de dos décadas (Sáez et al., 2000).

⁶ Ya hace más de dos décadas, Báguena (2002) sobre el riesgo de una interpretación extensiva de la despoblación y la demografía, que colonizaría al resto de políticas, condicionándolas.

justificación. De modo que las estrategias recientemente aprobadas en España se interpretan desde un paradigma asociado al incremento de población, con una visión funcional y economicista del desarrollo. No obstante, dada su amplitud, también pueden encontrarse contenidos que avalarían un giro hacia metas centradas en el bienestar, en línea con lo que se plantea en el conjunto de Europa (Dax and Copus, 2022), pero de una manera más retórica que efectiva.

Sin entrar a fondo en los denominados objetivos secundarios, cabe apreciar también connotaciones incrementalistas, inevitables al proponer abundantes metas que ocupan todos las esferas de la política. Una de la más reiterada, “retener y atraer población”, no es entendida tanto como una consecuencia del atractivo de una pequeña comunidad vibrante hacia personas que valoran un estilo de vida que amplía sus capacidades y su papel en la comunidad (Nussbaum and Sen, 1993), sino como desencadenante de una mayor competitividad en tanto capital humano más productivo e impulso a la demanda local. También es habitual en este segundo nivel, como en las Directrices Generales del Gobierno de España, y en las estrategias de La Rioja, Madrid, Cantabria, Galicia, artículos e indicadores del éxito de sus políticas en los que se habla explícitamente de crecer en número de habitantes para solucionar sus retos demográficos.

En todo caso, en ningún texto se reconoce al decrecimiento como el contexto demográfico en el que sus estrategias van a desenvolverse (Ebne, 2024). Sorprende porque la mayoría de las estrategias, al describir sus territorios y justificar unas determinadas medidas, reconocen unos niveles de fecundidad y natalidad bajos, un envejecimiento y longevidad generalizados, así como procesos migratorios que suelen concentrarse en las ciudades. Pero se razona como si el crecimiento fuera la dinámica “normal” de la cual se ha estado fuera excepcionalmente y a la que con una buena política es posible retornar. No se ponen en relación todos esos datos para desembocar en la conclusión más clara, que el decrecimiento es la nueva fase de la transición demográfica y a ella hay que adaptarse (Sousa and Pinho, 2015). La irrealidad de las propuestas que persiguen un incremento de la población rural reside en que las proyecciones actualmente existentes consideran que la población de los países de Europa occidental comenzará a decrecer a partir del año 2030 aproximadamente (United Nations, 2022). En este contexto no parece posible que el conjunto de la población tenga un crecimiento significativo y parece mucho más probable que tienda a decrecer, como la del conjunto de los países occidentales. En el caso de España, las proyecciones de población publicadas por el INE prevén su incremento hasta 2032 y una práctica estabilización a partir de esa fecha. Como han puesto de relieve los últimos decenios en la España rural, solo la inmigración procedente del exterior tiene capacidad para modificar estas proyecciones y producir un menor decrecimiento y aun aumento de la población de esas zonas (Collantes et al., 2014). Sin embargo, la atención a la

acogida e integración de los inmigrantes tiene un escasísimo peso en las estrategias planteadas (Pinilla, 2023, Conejos et al., 2022)

De modo que, si en algún momento del proceso de elaboración de las estrategias se reflexionara sobre los porqués y se abandonaran unas formas de hacer política y de investigar tecnocráticas y funcionales, aparecería el decrecimiento como la cuestión clave. Lo que llevaría a que las estrategias fueran muy diferentes, porque “the planning principles that work in situation of growth are no longer aplicables in times of decline” (Sousa and Pinho, 2015).

Syssner (2022:64) sintetiza los contenidos de esas políticas adaptativas frente a las que se proponen la meta del crecimiento. A pesar de lo cual no son excluyentes en el sentido de que atraer población y ser más competitivo deban dejar de ser aspiraciones de una comunidad, porque tienen un elevado valor intrínseco. Una economía más dinámica que favorezca el emprendimiento y en la que la estructura de edades sea más equilibrada como consecuencia de la llegada de nuevos residentes y los deseos de paternidad coincidan con la realidad serían buenas medidas. Lo son por sí mismas, sin necesidad de asociarlas a una finalidad incrementalista y asignándoles una función redentora del medio rural, porque hay muchas pruebas de que no han podido llevarlo a cabo a pesar de su éxito particular.

Por tanto, no se trata tanto de modificar las medidas concretas como reinterpretarlas con otros significados más cualitativos desde un paradigma alternativo, que asuma la inevitabilidad del decrecimiento y con base en él plantee un desarrollo que capacite y haga relevantes a las personas y sus comunidades, dejando el número de residentes como una consecuencia, relevante, pero nunca el objetivo. En ese nuevo enfoque deberían añadirse otras medidas que en la actualidad están menos atendidas: innovaciones organizativas en las instituciones, fomentando la colaboración intermunicipal; mejoras en los sistemas fiscales y presupuestarios; transparencia en la gestión y en la evaluación de los impactos; corresponsabilidad de los agentes locales, formales e informales; apreciar los conocimientos, los que aporta la investigación y la experiencia como evidencias, así como los análisis comparados, que incluyan éxitos y fracasos. Tendrían que ver más con el cómo y quiénes, que con el qué; con las motivaciones y valores asociados al capital social y relacional que con los precios y los presupuestos vinculados a los tangibles inputs, aunque todos desempeñen papeles relevantes. En todo ello, las leyes y documentos seguirían siendo importantes, pero sería preciso incidir en cómo se llevan a cabo, con qué argumentos se sostienen, qué actores las protagonizan. Valorar la implementación, algo que en España queda pendiente, todavía con escasa investigación y análisis institucional. En suma, una forma de investigar y de hacer políticas diferentes.

6. CONCLUSIONES

Los debates en torno al crecimiento vienen de lejos. La disciplina abanderada del crecimiento, la economía, tuvo ya en sus inicios importantes controversias en torno a su virtualidad, si la población crecía más que los recursos escasos dejaría de ser viable, y sobre su deseabilidad, si la obsesión por tener más cosas materiales y poblar todos los rincones del planeta daba lugar a una sociedad superficial e insolidaria. Pero más que las cuestiones de fondo, ha sido la forma de hacer política y de investigar, en ambos casos centrada en la eficacia de las medidas sin plantearse las finalidades a las que sirven, lo que ha hecho prevalecer un enfoque incrementalista frente a la despoblación, tecnocrático, volcado en la competitividad y en un bienestar asociado al consumo privado y público. De modo que la corriente dominante en la academia y la política sobre desarrollo espacial, urbano y rural, mantienen el crecimiento demográfico como meta que da sentido a sus políticas e investigaciones, pero sin necesidad de esforzarse apenas en defender su cetro.

Esa preeminencia sorprende porque la realidad es muy distinta. El decrecimiento no es ya solo una situación de las áreas rurales periféricas que no pudieron adaptarse a los cambios estructurales de las modernas economías, sino que afecta a áreas urbanas desde hace décadas, y en un tiempo no muy largo será la situación habitual en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, se sigue planificando como si el crecimiento, simplemente porque se cree así o conviene aparentarlo, fuera una evidencia, y la realidad, porque no se quiere apreciar, una falsedad. La desnudez intelectual de quienes reinan en la academia y en la política rurales es obvia, y su confusión en la búsqueda de las claves donde no se encuentran, sorprendente (Hollander et al. 2009).

En nuestra opinión, debería generalizarse otra forma de investigar, interdisciplinar, sin temor a considerar elementos subjetivos, y afrontar de cara las preguntas incómodas sobre el sentido de lo que se estudia. Meditar si en verdad nuestro trabajo genera un conocimiento adicional y este contribuye a mejorar el debate social, inspirando mejores políticas y estrategias.

En ese cambio de paradigma, cuando se elaboren políticas y estrategias, el nivel de la reflexión debería ser superior, especialmente en exigir evidencias sobre lo que se propone, sabiendo que estas siempre son provisionales y no justifican un tono dogmático ni displicente. Supone que los políticos y *policymakers* estén en disposición a ser convencidos, en permanente alerta hacia nuevos conocimientos. Los cuales no solo proceden de investigaciones académicas, sino también de las experiencias vitales y de los saberes transmitidos por tradiciones. En muchas de las estrategias recientemente aprobadas en España el tiempo dedicado a la reflexión de fondo ha sido escaso, y en las que sí cabe reconocer argumentos bien forjados, al final, siguen manteniendo al número de habitantes, creciente, como la meta resolutoria. La cohesión y la equidad se sobreentienden resueltas en la medida que haya más personas. Y no se trabaja con un

horizonte real, de menos habitantes, en el que la manera de afrontar servicios y fomentar la competitividad sería muy distinta, no necesariamente menos desarrollada, al menos en cuanto a las capacidades y agencia.

Así, en los debates parlamentarios y en la prensa españolas, los políticos que han promovido esas estrategias argumentan en función de la evolución de las personas censadas en sus territorios. Apenas hay una lectura crítica de los datos, ni si son sostenibles en el futuro, ni, lo que sería principal, si la gente es más feliz siendo más. Preguntas que no es preciso resolver, pero sí formular, los políticos y los investigadores.

REFERENCIAS

- Alloza, M., González, V., Moral, E., y Tello, P. (2021). Access to Services in Rural Spain, *Banco de España Occasional Papers*, Madrid. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/17534>
- Alvesson, M. (2012). Do we have something to say? From re-search to rei-search and back again. *Organization*, 20 (1), 79-90.
- Ayuda, M. I. and Pinilla, V. 2023. Which rural settlements have lost the most population? An analysis of a case study of north-east Spain (Aragón) (1900–2001). *Rural History*, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0956793323000031>.
- Báguena, J.A. (2002). Notas sobre el Plan Integral de Política Demográfica. En Pinilla, V. y Sáez, L.A. [Eds.], *Despoblación y políticas públicas en Aragón*. Gobierno de Aragón, Zaragoza.
- Bucci, A., Carbonari, L., Trovato, G., and Trivin, P. (2024). Human Capital-based Growth with Depopulation and Class-size Effects: Theory and Empirics. *CEIS Working Paper 575*, University of Rome Tor Vergata, Rome.
- Buchanan, J. and Tullock, G. (1963). *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press. Ann Arbor.
- Cairnes, J. E. (1873). *Essays in Political Economy*. McMillan and Company. Cambridge.
- Collantes, F. and Pinilla, V. (2011). *Peaceful Surrender. The Depopulation of rural Spain in The Twentieth Century*. Cambridge Scholars Publishing. Newcastle.
- Collantes, F. et al. (2014). Reducing Depopulation in Rural Spain: The Impact of Immigration, *Population, Space and Place*, 20, 606–621. <https://doi.org/10.1002/psp.1797>
- Conejos, A., Pinilla, V., Sáez, L.A., (2022). Políticas y estrategias de acogida e integración de personas de origen extranjero en el medio rural aragonés. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 928, 167-192. <https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7514>.

- Copus, A., Kahila, P., Dax, T., Kovács, K., Tagai, G., Weber, R., Grunfelder, J., Meredith, D., Ortega-Reig, M., Piras, S., Löfving, L., Moodie, J., Fritsch, M., and Ferrandis, A. (2021). European shrinking rural areas: Key messages for a refreshed long-term European policy vision. *Terra. Revista de Desarrollo Local*, (8), 280-309. <https://doi.org/10.7203/terra.8.20366>
- D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers and W.W. Behrens III (1972). *The limits to growth: a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. Universe Books, New York.
- Dax, T., and Copus, A. (2022). European rural demographic strategies: Foreshadowing Post-Lisbon rural development policy? *World*, 3(4), 938–956. <https://doi.org/10.3390/world3040053>
- Delli Carpini, M. X. and Williams, B. A. (2011). *After broadcasting news*. Cambridge University Press. New York.
- Dixon, R. (2006). Carlyle, Malthus and Sismondi: The origins of Carlyle's dismal view of political economy. *History of Economics Review*, (44), 32-38.
- Ebner, H. (2024). *Dialogue in Decline: Lessons from planners in rural shrinking municipalities in Sweden*. Master's Thesis. Linköping University, Technology and Social Change, Linköping. <https://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1874975&dsid=6761>
- Esparcia, J. (2000). The Leader programme and the rise of rural development in Spain. *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 200-207.
- Esparcia, J. (2021). La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España, en AGE. Grupo de Geografía Rural [Eds.], *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación*. https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2021/11/ColoRural-2020_PONENCIAS.pdf
- Fernández-Villaverde, Jesús, Was Malthus Right? Economic Growth and Population Dynamics (November 2001). Available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.293800>
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. Penguin Press, London.
- Goerlich, F., Maudos, J. y Molla, S. (2021). Distribución de la población y accesibilidad a los servicios en España, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas-IVIE, Valencia. <https://www.fundacionareces.es/fundacionareces/es/publicaciones/distribucion-de-la-poblacion-y-accesibilidad-a-los-servicios-en-espana.html>

- Harvey, D. (2005). The Sociological and Geographical Imaginations. *Int J Polit Cult Soc* 18, 211–255.
- Hollander, J. B., Pallagst, K., Schwarz, T., and Popper, F. J. (2009). Planning shrinking cities. *Progress in planning*, 72(4), 223-232.
- Hutchison, T. W. (1964). *‘Positive’ Economics and Policy Objectives*. Allen & Unwin.
- Hutchison, T. W. (1971). *Economía positiva y objetivos de Política Económica*. Editorial Vicens-Vives, Barcelona.
- Jakob, M., Lamb, W. F., Steckel, J. C., Flachsland, C., and Edenhofer, O. (2020). Understanding different perspectives on economic growth and climate policy. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 11(6), e677.
- Katz, C. (1994). Playing the field: questions of fieldwork in geography. *The professional geographer*, 46(1), 67-72.
- Kerschner, C. (2010). Economic de-growth vs. steady-state economy. *Journal of cleaner production*, 18(6), 544-551.
- Leahey, E., Beckman, C. M., y Stanko, T. L. (2017). Prominent but less productive: The impact of interdisciplinarity on scientists’ research. *Administrative Science Quarterly*, 62(1), 105-139.
- León, S. (2009). ¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 128(1), 57-87.
- Lindblom, H. (2024). *The Consequences of Working Age Population Decline on Economic Growth* (Dissertation). Retrieved from <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-226217>
- Malthus TR. (1798). *An essay on the principle of population*, vol. I. T. Bensley. London.
- Mill, J.S. (1866). *Principle of political economy with some of their applications to social philosophy*. Longmans, Green, Reader, and Dyer, London
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019). Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, https://mpt.gob.es/reto_demografico/Estrategia_Nacional.html
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). *130 Medidas frente al Reto Demográfico*, https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf
- Musgrave, R. A. (1956). A multiple theory of budget determination. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, (H. 3), 333-343.

- Myrdal, G. (1933). Ends and means in political economy. *Zeitschrift für Nationalökonomie*, IV, 3, 206-230.
- Nussbaum, M., y Sen, A. (1993). The quality of life. Clarendon Press, Oxford.
<http://dx.doi.org/10.1093/0198287976.001.0001>
- Paniagua, A. (1992). *Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y primer tercio del XX*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- Paniagua, A. (2016). Visiones en off de la despoblación rural en el franquismo. *Ager. Journal of Depopulation and Rural Studies*, (20), 139-160.
<https://doi.org.10.4422/ager.2015.10>
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. and Tomaney, J. (2007). What kind of local and regional development and for whom? *Regional Studies*, 41.9, 1253–1269.
- Pinilla, V. (2004). Sobre la agricultura y el crecimiento económico en España (1800-1935). *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural*, 47, 137-164.
<https://www.historiaagraria.com/en/issues/vicente-pinilla-sobre-la-agricultura-y-el-crecimiento-economico-en-espana-1800-1935>
- Pinilla, V. (2021). La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, 102, 75-92.
<https://www.ief.es/comun/Descarga.cshtml?ruta=~/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/102.pdf>
- Pinilla, V. (2023). El reto demográfico políticas frente a la despoblación rural en España. *Papeles de Economía Española*, 176, 146-161.
<https://www.funcas.es/revista/la-economia-espanola-ante-el-reto-demografico/>
- Pinilla, V. and Sáez, L.A. (2021). What Do Public Policies Teach us About Rural Depopulation: The Case Study of Spain. *European Countryside*, 13, 2, 330-351. <https://doi.org/10.2478/euco-2021-0021>
- Priewe, J. (2022). Growth in the ecological transition: green, zero or de-growth? *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 19(1), 19-40.
- Reckien, D., and Martinez-Fernandez, C. (2011). Why do cities shrink? *European Planning Studies*, 19(8), 1375-1397.
<https://doi.org/10.1080/09654313.2011.593333>
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge journal of regions, economy and society*, 11(1), 189-209.

- Ross, G., and Jenson, J. (2017). Reconsidering Jacques Delors' leadership of the European Union. *Journal of European Integration*, 39(2), 113–127. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1277718>
- Saez, L. A. (2021). Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España. *Ager: Journal of depopulation and rural development studies*, (33), 7-34. <https://doi.org/10.4422/ager.2021.18>
- Sáez, L.A., Pinilla, V. and Ayuda, M. I. (2001). Políticas ante la despoblación en el medio rural un enfoque desde la demanda. *Ager: Journal of depopulation and rural development studies*, 1, 211-232. https://ruralager.org/wp-content/uploads/Ager-01_6-.pdf
- Saiz, V. and Galletero, B. (2023). *Territorio inexplorado: la España despoblada y la comunicación*. Editorial Fragua, Madrid.
- Sandman, L., Gunko, M., Shirobokova, I., Adams, R-M., Lilius, J. and Grossmann, K. (2024). Local initiatives in shrinking cities: on normative framings and hidden aspirations in scholarly work. *International Journal of Urban and Regional Affairs*. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.13252>.
- Sen, A. K. (1977). Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. *Philosophy and Public Affairs*, 6(4), 317–344.
- Sherry, E., and Shortall, S. (2019). Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs. *Journal of Rural Studies*, 68, 336-343.
- Sousa, S., and Pinho, P. (2015). Planning for shrinkage: Paradox or paradigm. *European planning studies*, 23 (1), 12-32.
- Syssner, J. (2016). Planning for shrinkage? Policy implications of demographic decline in Swedish municipalities. *Ager: Journal of depopulation and rural development studies*, 20, 7-31. <https://doi.org/10.4422/ager.2015.14>
- Syssner, J. (2020). *Pathways to demographic adaptation: Perspectives on policy and planning in depopulating areas in Northern Europe*. Springer Nature, London.
- United Nations (2022). World Population Prospects 2022. United Nations (2022). *World Population Prospects 2022*. <https://doi.org/10.18356/cd7acf62-en>
- Woods, M. (2023). Rural-urban inequalities and spatial justice in Europe. *Europa XXI*, 44.