



LA ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA UN PROBLEMA TRANSVERSAL DE LOS TERRITORIOS

Cristóbal Gómez Benito

UNED

Eduardo Moyano Estrada

IESA-CSIC

Resumen

En este capítulo se analiza la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, elaborada en 2019 por el Gobierno de España para afrontar los problemas generados por la despoblación territorial y el envejecimiento poblacional. Tras un amplio apartado introductorio, los autores analizan, en primer lugar, los antecedentes, el contexto social y político y la naturaleza jurídica de la estrategia. En segundo lugar, analizan las directrices de la estrategia, sus objetivos generales y transversales, sus líneas de acción y su estructura de gobernanza. En tercer lugar, comentan el plan de 130 medidas en que se ha plasmado la estrategia. El capítulo finaliza con unas conclusiones y algunas recomendaciones que los autores plantean con la finalidad de facilitar el proceso de implementación de las acciones emprendidas desde el ámbito de las políticas públicas.

Abstract

In this chapter, the authors analyse the National Strategy face Demographic Challenge, that has been passed by the Spanish government in 2019 to confront problems linked at depopulation and ageing. Firstly, after the introductory section, the authors analyse the background, and social and political context, as well as the legal status of the Strategy. Secondly, they analyse its orientations and objectives, as well as governance structures. Thirdly, they analyse the Scheme of 130 actions in which the National Strategy is going to be implemented. Finally, the authors offer some recommendations to make easier the incorporation of action programs in public policies.

1. Introducción

El problema de la despoblación rural es parte del proceso más amplio de declive demográfico que afecta a muchos países de nuestro entorno europeo y que en España adquiere dimensiones significativas. Es un problema que no es nuevo, siendo recurrente a lo largo del tiempo según las condiciones tecnológicas, económicas, políticas y sociales de cada momento histórico. Por eso, debe ser afrontado desde una *perspectiva histórica*, mas también desde una *perspectiva estructural* que tenga en cuenta la lógica de los sistemas económicos y sus repercusiones en el territorio.

En términos históricos, cabe señalar que nunca ha habido en España una política nacional que aborde este problema de forma transversal y con carácter integral. Ha habido programas de desarrollo rural, pero al haber sido subsidiarios de las políticas agrarias y/o de las políticas

regionales de la UE, han estado dotados de pocos recursos, trasladando miméticamente en muchos casos las orientaciones de las políticas europeas.

En términos estructurales, el problema de la despoblación rural es multicausal, afectando, además, a una gran diversidad de territorios, cada uno con sus propias estructuras socioeconómicas y con dinámicas demográficas y ambientales específicas (ver los capítulos de Molinero y Camarero en este mismo libro). Por ello, las políticas rurales deben responder con una perspectiva de medio y largo plazo a todo el conglomerado de causas que provocan el problema de la despoblación, debiendo estar, además, formadas por líneas de acción diferenciadas para atender las singularidades de los territorios.

El reto demográfico y la despoblación de muchos municipios de la España interior afectan de forma profunda a la cohesión social y territorial y al desarrollo futuro de nuestro país. Es por ello que, al igual que antaño se hablaba de la «cuestión agraria», hoy cabe hablar de una nueva «cuestión rural». De ahí la necesidad de afrontar desde el poder público el problema de la despoblación rural, tanto porque afecta a los derechos de ciudadanía de la población que reside en las zonas de baja densidad demográfica, como por los efectos que ese problema tiene en la economía, el medioambiente y la vertebración de nuestros territorios.

Ese es el tema que aborda la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, cuyo análisis constituye el objetivo fundamental de nuestro texto. El hecho de ser la primera vez que se aborda en España el problema de la despoblación rural con una visión de Estado y con una política transversal, hace que esta estrategia, y el plan de 130 medidas asociado a ella, adquiera una especial relevancia, haciéndonos eco de ello en este capítulo.

La pregunta clave que nos hacemos aquí es la de si la estrategia podrá hacer posible una gran política reformista con efectos de cambio estructural en las zonas rurales afectadas por la despoblación, o si solo se limitará a ser una política de paliativos destinada a amortiguar los efectos más graves de este problema, pero sin lograr que cambien los grandes procesos socioeconómicos que los causan. Para responder a esta pregunta, analizamos, en primer lugar, los antecedentes, el contexto social y político y la naturaleza jurídica de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. En segundo lugar, exponemos el diagnóstico, contenido y grandes líneas de acción de la estrategia, para pasar en tercer lugar a analizar el plan de 130 medidas en que se concreta. Concluimos con una serie de reflexiones sobre sus fortalezas y limitaciones, reconociendo la dificultad de abordar un problema tan complejo como este, pero al mismo tiempo valorando positivamente la iniciativa de afrontarlo desde el ámbito de las políticas públicas.

2. Antecedentes, contexto y naturaleza jurídico-política de la estrategia

Desde que el reto demográfico y sus efectos en la despoblación de los territorios fuera incluido en la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas (17 enero de 2017), este tema viene formando parte de la agenda social y política.

Con sorprendente celeridad, el gobierno Rajoy aprobó diez días después de la citada conferencia de presidentes el RD 40/2017 por el que se creaba el Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico, nombrando a Edelmira Barreira (senadora del PP) su primera comisionada. A raíz de aquello, el Senado, el Consejo Económico y Social y los programas de todos los partidos políticos se hicieron eco de este problema, y hasta algunas comunidades autónomas tomaron la iniciativa de legislar sobre ello en un evidente y loable sentido de la oportunidad política (como ha ocurrido en La Rioja, Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Andalucía...)

Al mismo tiempo, los medios de comunicación ampliaron de forma ostensible el espacio dedicado a este asunto, no habiendo diario de la prensa regional o nacional que no se hiciera eco del problema de la despoblación rural con reportajes, artículos y columnas de opinión. En ese contexto, Sergio del Molino acuñó el término «España vacía», dándole título a uno de sus libros más célebres (Del Molino, 2016). Más tarde, se acuñaría el término «España vaciada» por los movimientos sociales que llevaron su denuncia y reivindicaciones a Madrid en la gran manifestación del 31 de marzo de 2019. Algunos dirigentes locales, como Marta Corella, alcaldesa del municipio de Orea (Guadalajara), han acuñado términos como el de «España donante» para mostrar lo mucho que el mundo rural ha dado, y sigue dando, a la sociedad española en forma de producción alimentaria, mano de obra, recursos naturales y conocimiento local (Corella, 2021).

Por su parte, el mundo académico se ha ido interesando cada vez más por un tema como este, que, si bien nunca ha dejado de interesar a los científicos sociales, había sido tratado de forma complementaria a otros temas (desarrollo rural, innovación agroalimentaria, transición energética...). La edición por parte de Cajamar Caja Rural de este libro de la colección *Mediterráneo Económico* es un buen ejemplo, así como el que le dedicó FUNCAS en su revista *Panorama Social* en 2020 (Miyar y Chuliá, 2020). Asimismo, el eje temático que le dedica el Libro Blanco del CSIC al reto demográfico es otro ejemplo de este interés (Castro y Fernández-Mayoralas, 2021).

Al mismo tiempo, desde el ámbito cultural ha ido aumentando la edición de trabajos dedicados al tema de la despoblación rural, publicándose ensayos, memorias, novelas, poemarios... que giran en torno a este tema (ver capítulo de Rufino Acosta en este libro), contribuyendo a incrementar el interés de la sociedad española por los problemas de los territorios rurales.

El cambio de gobierno en junio de 2018 no alteró el interés político por este tema, sino que incluso lo aumentó. El gobierno Sánchez surgido de la moción de censura al presidente Rajoy, mantuvo en lo esencial la política ya iniciada por este en materia de reto demográfico,

dando continuidad al Comisionado para el Reto Demográfico y nombrando comisionada a la senadora socialista Isaura Leal en sustitución de la anterior.

Cumpliendo el compromiso de la citada VI Conferencia de Presidentes se publicaron en 2019 las «Directrices de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico». Dicho documento ha significado un paso importante al ofrecer un amplio diagnóstico de la situación demográfica de los territorios españoles (tanto urbanos como rurales), definir objetivos y líneas de acción, diseñar una nueva estructura de gobernanza horizontal y multinivel e introducir una perspectiva comparada respecto a otros países de nuestro entorno europeo.

La estrategia fue integrada como eje transversal en la *Agenda del Cambio* aprobada por el primer Gobierno Sánchez en febrero de 2019, agenda que es uno de los tres pilares de su programa económico, junto a la disciplina fiscal y la cohesión social. La creación en enero de 2020 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) en el segundo gobierno Sánchez amplió las competencias del MITECO (Ministerio de Transición Ecológica) asumiendo las relacionadas con el reto demográfico.

De este modo, subía un peldaño más la relevancia política de este asunto, al constituirse dentro del MITERD una secretaría general específica para abordar las cuestiones asociadas a dicho tema. Esta SG sustituyó al anterior Comisionado para el Reto Demográfico, asumiendo las funciones que este tenía y haciendo suyo el citado documento de directrices generales. Asimismo, la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico (RD 399/2020 de 25 de febrero) pone en marcha una instancia política para facilitar la concertación entre los diversos ministerios y coordinar sus acciones en temas vinculados al reto demográfico. Además, y en aras de promover la gobernanza multinivel con las CC. AA., el Gobierno ha constituido una conferencia sectorial específica para el reto demográfico, que celebró su primera reunión el 23 de julio de 2020.

En el marco del Plan Europeo de Recuperación, Transformación y Resiliencia para hacer frente a los efectos de la pandemia de COVID-19 y del fondo especial *EU Next Generation*, el gobierno Sánchez aprobó en marzo de 2021 «El plan de 130 medidas ante el Reto Demográfico», donde se concretan en acciones y proyectos específicos las directrices de la estrategia nacional, dotándolo de una inversión en torno a los 10.000 millones de euros.

En la forma como este asunto está siendo abordado desde el ámbito político puede verse, por tanto, una coherencia y continuidad poco habitual en la política española, dándole al tema del reto demográfico un sentido de política de Estado del que han carecido otras iniciativas de índole similar.

En lo que respecta a la naturaleza jurídica de la estrategia, merece la pena recordar que, a diferencia de la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (LDSMR), la actual Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (y el plan de 130 medidas, asociado a ella) no tiene naturaleza de ley, y tampoco es un decreto del gobierno. Ello significa que no tiene el mandato imperativo de las normas aprobadas por el poder legislativo o el ejecutivo.

Es, por tanto, un documento estratégico cuya fuerza, y al mismo tiempo su debilidad, radica en el compromiso para cumplirlo de un determinado gobierno (en este caso, el de coalición PSOE-UPdms presidido por Pedro Sánchez), cosa que depende de que haya continuidad política, más allá de los inevitables cambios de gobierno que se producen en toda democracia.

3. Directrices y objetivos generales

En los objetivos generales de la estrategia puede verse ya reflejado su ambición y alcance político (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019). La Estrategia frente al Reto Demográfico no se circunscribe solo a los territorios rurales y al problema de la despoblación que afecta a muchos de ellos, sino que su horizonte es más amplio y transversal, estableciendo una «agenda efectiva de igualdad y cohesión territorial, que incorpore a los pequeños municipios en una recuperación verde, digital, inclusiva y con perspectiva de género». Sus objetivos pasan por «mejorar la vertebración territorial de España, eliminar la brecha urbano-rural e impulsar actuaciones sobre el territorio para reactivar las zonas más afectadas por las urgencias del reto demográfico», lo que da fe de su sentido de Estado.

No obstante, la estrategia no se plantea como un documento cerrado, sino abierto a la inclusión de nuevas propuestas de intervención conforme se vaya poniendo en marcha. Además, la estrategia pretende aplicarse mediante planes estratégicos anuales y/o plurianuales, y someter su implementación a evaluación periódica por parte de los grupos creados a tal efecto.

Es, por tanto, una política transversal para abordar un problema horizontal que afecta al conjunto de los territorios, tanto rurales como urbanos, y que concentra muchos aspectos interrelacionados (económicos, demográficos, culturales, sociales, jurídicos...). Esa es precisamente la naturaleza singular de la Estrategia ante el Reto Demográfico en comparación con actuaciones anteriores, como la ya citada ley LDSMR, que se planteaban más desde perspectivas sectoriales o enfatizando el problema del declive demográfico solo en los territorios rurales

Asimismo, el hecho de que, como hemos señalado, la naturaleza jurídica de la estrategia no sea la de una norma con rango legislativo, sino la de un documento estratégico, le da bastante flexibilidad y permite que todo su potencial pueda ser desplegado por las CC. AA. y las corporaciones locales, según las especificidades de sus respectivos territorios. Desde el punto de vista político, la estrategia se integra, como se ha comentado, en la *Agenda del Cambio* del gobierno Sánchez, siendo, además, percibida como una oportunidad de modernizar nuestro país cumpliendo los ODS y la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

En el marco de la citada *Agenda del Cambio*, el contenido de la estrategia es el resultado de la colaboración entre los distintos ministerios del Gobierno para integrar en un plan coordinado propuestas de carácter sectorial enfocadas a abordar los ejes que la componen. Fruto de esa cooperación, los distintos ministerios están incorporando la perspectiva del reto

demográfico en sus actuaciones, tal como puede verse en el listado completo que se incluye en el citado documento de directrices.

4. Diagnóstico de la situación demográfica española

El documento de directrices realiza un diagnóstico de situación, centrado en tres ejes temáticos: la despoblación territorial, el envejecimiento poblacional y los efectos de la población flotante, temas todos ellos fijados en la citada VI Conferencia de Presidentes de CC. AA. de enero de 2017.

Sin ánimo de entrar en estos temas, ya analizados en otros trabajos de este mismo libro (ver capítulos de Molinero y de Camarero), cabe destacar lo siguiente respecto a la situación demográfica en España:

- i) si bien el conjunto de la población española ha aumentado, la realidad es que más de la mitad de los municipios (5.120) ha perdido población, y casi 4.000 tienen ya menos de 1.000 hab. estando en riesgo de despoblación;
- ii) aunque la despoblación afecta más a los pequeños municipios y a las áreas menos pobladas, también se ven afectados los municipios que son cabecera de comarca y más de la mitad de nuestras capitales de provincia;
- iii) el 90 % de la población española (42 millones de hab.) se concentra en 1.500 municipios, extendidos por el 30 % de la superficie del país, y el 10 % restante (casi 5 millones de personas) tiene que sostener casi el 70 % de nuestro territorio, con una densidad media que apenas supera los 14 hab. por km²;
- iv) España es el país de la UE con mayor longevidad de su población: en el 60 % de los municipios (4.800) el índice de envejecimiento ya supera los 2 mayores de 65 años por cada menor de 15 años; en un tercio de los municipios (3.000) la relación es de 4 a 1, y en más de 1.000 la relación es ya de 12 a 1 (y eso donde aún hay niños, ya que en más de 1.000 municipios no hay menores de 5 años y en casi 400 no hay menores de 15 años);
- v) en 2017, casi 6.000 municipios tenían una tasa global de fecundidad inferior a la media nacional (37,2 nacimientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 49 años), teniendo España la segunda más baja tasa de fecundidad de la UE (1,6 hijos por mujer);
- vi) si bien en España hay un millón más de mujeres que de hombres, en tres de cada cuatro municipios la situación es la inversa, existiendo más hombres que mujeres, dándose en estos municipios un evidente proceso de masculinización (proporción que aumenta cuanto más pequeño es el municipio, al igual que aumenta la edad media de las mujeres en ellos);
- vii) las previsiones para 2050 son las de que España tendrá una población cercana a los 50 millones de habitantes.

El documento de directrices presenta, además, los resultados de una encuesta realizada por el CIS sobre este tema en 2019. Dichos resultados muestran que los temas de la despoblación y el envejecimiento son conocidos por el conjunto de la sociedad española (más del 80 % dice haber oído hablar de ellos), con pequeñas variaciones según sexo y grupos de edad, y según tamaño del municipio de residencia. A más del 85 % de los que han oído hablar de estos temas, les parece que son problemas graves, y una gran mayoría (más del 90 %) da gran importancia a la mejora de la calidad de los servicios, al impulso de la actividad económica y a la generación de empleo.

5. Ejes temáticos y líneas de acción

Tal como se acordó en la mencionada VI Conferencia de Presidentes de CC. AA., la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico se plantea con un sentido de Estado y como un gran proyecto nacional en el que se tienen que implicar todas las instancias de la Administración pública (nacional, regional y local), siendo el Gobierno central el encargado de impulsar la cooperación entre todas ellas y de coordinar las distintas acciones.

Ese objetivo general se desglosa en objetivos transversales, que se pretenden alcanzar mediante un conjunto de líneas de acción, agrupadas en torno a los tres ejes ya citados de la estrategia: despoblación territorial, envejecimiento poblacional y efectos de la población flotante.

- i) Para afrontar el *problema de la despoblación territorial*, la estrategia propone a) garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por este problema debido a su baja densidad; b) mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento, y c) favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural.
- ii) Para abordar el *problema del envejecimiento poblacional*, la estrategia sugiere a) coordinar las acciones referidas a las personas mayores, el envejecimiento activo y la atención a la dependencia en todo el territorio nacional; b) apoyar la puesta en marcha de proyectos dirigidos a la juventud a fin de garantizar el relevo intergeneracional; c) facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio; d) garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de los hijos y que faciliten la equiparación de la natalidad al promedio de la UE; e) asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia y tipos de familia; f) trabajar, en coordinación con la UE, para canalizar una migración regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio; g) facilitar la vuelta de los españoles residentes en el exterior que deseen regresar a España.
- iii) Para afrontar los *efectos de la población flotante*, se propone a) garantizar la prestación de servicios básicos a la población residente y flotante en todo el territorio, y b) asegurar el

dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante.

6. La estructura de gobernanza de la estrategia

Respecto a la estructura de gobernanza para la puesta en marcha de la estrategia, el documento plantea una triple estructura: una, de carácter horizontal, como espacio de concertación y cooperación entre los distintos ministerios del Gobierno; otra, multinivel, para favorecer la colaboración con las CC. AA. y las corporaciones locales, y otra multiactor, para facilitar la participación de la sociedad civil.

En lo que se refiere a la gobernanza horizontal se ha creado un grupo interministerial, en el que participan la totalidad de los ministerios del Gobierno, para debatir y presentar iniciativas desde cada área ministerial. Además, se ha creado la citada Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico, como instancia política de toma de decisiones en esta materia. Respecto a la gobernanza multinivel, se ha creado un grupo de trabajo con las CC. AA. y los representantes de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). Además, dentro de la Comisión Nacional de Administración Local se ha creado un grupo específico para abordar el reto demográfico. Estos grupos están ya funcionando de forma regular, habiéndose reunido en diversas ocasiones y elaborado diversos documentos.

La constitución de una conferencia sectorial específica sobre el tema del reto demográfico es otro pilar más de la gobernanza multinivel a que nos hemos referido, con objeto de facilitar la concertación y cooperación entre el Gobierno y las CC. AA. y evitar el riesgo de dispersión y de posibles solapamientos. Finalmente, se propone la creación de oficinas de despoblación en aquellas áreas que requieran una intervención urgente, con objeto de impulsar espacios de innovación y de favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo en zonas en riesgo demográfico.

Para canalizar la participación de la sociedad civil se han creado dos foros: el «Foro Nacional de Despoblación», promovido por el MAPA para tratar el tema de la despoblación en los territorios rurales, y el «Foro Nacional Intergeneracional», en el marco del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, para temas de envejecimiento demográfico. Asimismo, se ha creado un grupo de expertos en cuestiones relacionadas con el reto demográfico.

La gobernanza de la estrategia se enmarca, como hemos señalado, en el contexto de las políticas comunes de la UE (agraria, pesquera y de cohesión), ya que el acuerdo de la citada VI Conferencia de Presidentes de CC. AA. establecía que el Gobierno defendería ante la UE «la necesidad de que las políticas de la Unión tengan en cuenta y den respuesta a los desafíos demográficos, que en la mayoría de los aspectos son comunes a todos los Estados miembros».

Desde entonces, el Gobierno se ha ocupado de incidir en las estancias de la UE para que este tema se incluya en la agenda política europea. Como resultado de ese esfuerzo, el

reto demográfico está ya incorporado tanto en la política europea de cohesión 2021-2027 (concretamente, aparece en el objetivo estratégico 5), como en la PAC de ese mismo periodo (en su segundo pilar, de desarrollo rural). En los reglamentos de ambas políticas se incluye el objetivo de la lucha contra la despoblación de los territorios rurales, incorporándose a la aplicación de los distintos fondos estructurales (FEADER, FEDER y FSE). En ese mismo sentido, cabe destacar el dictamen «Hacia una estrategia integral para un desarrollo urbano y rural sostenible», publicado el pasado mes de octubre de 2021 por el Comité Económico y Social de la UE.

Más allá de estos avances, la comunicación de la Comisión Europea sobre «El futuro de las zonas rurales europeas en el horizonte 2040» (30 junio 2021) supone un paso adelante de mayor envergadura al plantear la estrategia europea para los territorios rurales con una visión transversal y de medio y largo plazo. Esa comunicación se ha plasmado más recientemente en el documento «Diálogo entre las zonas rurales y las zonas urbanas» debatido en el Consejo de Ministros de Agricultura en Djubljana (Eslovenia) el pasado 6 de septiembre de 2021. Todo ello representa un avance significativo de la posición de la UE sobre el tema del reto demográfico, la despoblación rural y el envejecimiento poblacional.

Asimismo, en el documento de la Estrategia Nacional frente el Reto Demográfico se realiza un interesante estudio comparado de las iniciativas emprendidas en otros países (Francia, Alemania, Italia, Suecia, Escocia, Bélgica, Islandia...) y de los sistemas de gobernanza implementados. Un análisis de los distintos casos puede verse en la sección 4 (pp. 26-37) del citado documento.

7. El plan de 130 medidas frente al reto demográfico

En consonancia con el documento de directrices ya comentado, el *plan de 130 medidas frente al reto demográfico* reúne de manera ordenada las distintas acciones con las que, desde una política de Estado, se pretende abordar los problemas de la despoblación territorial, el envejecimiento poblacional y los efectos de la población flotante. Este plan ha contado con la aportación de más de 4.200 iniciativas, muchas de ellas procedentes de los ayuntamientos de pequeños municipios, y fue presentado en marzo de 2021 por la vicepresidenta y ministra del MITERD Teresa Ribera en el marco de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico.

Marco de referencia del plan

El plan parte, obviamente, del diagnóstico ya realizado en anteriores documentos de la estrategia, siendo esta su marco de referencia. El plan comienza señalando que «el análisis del modelo territorial en España, y de una gran parte de Europa, pone de manifiesto la existencia de dos procesos contrapuestos: uno de concentración de población y actividades en un número cada vez más reducido de áreas urbanas, y otro de declive o estancamiento

de la mayor parte de nuestro territorio, especialmente de nuestras áreas rurales y pequeños municipios, el 50 % de los cuales está en riesgo de desaparecer en las próximas décadas» (MITERD, 2021; p. 8).

Se reconoce que este desequilibrio es un grave problema para el conjunto del Estado, «además de injusto, por la desigualdad que genera entre territorios y entre personas», e insostenible «desde un punto de vista medioambiental, económico y social» (Ibidem; p. 8).

A partir de ese diagnóstico y declaración de intenciones, el plan se reafirma en la idea de que «la cohesión territorial, y con ella la sostenibilidad ambiental y la habitabilidad humana, debe ser entendida como una prioridad y como una oportunidad dentro de un nuevo modelo de país alineado con las agendas internacionales de desarrollo sostenible...» (Ibidem; p. 8). Asimismo, se apuesta por un cambio de paradigma que transforme nuestra visión negativa de las áreas rurales como «territorios-problema» en otra positiva que las vea como «territorios-oportunidad», según la acertada expresión de la geógrafa Mercedes Molina (Molina, 2019 y 2021).

No obstante, y con bastante realismo, se reconoce el carácter histórico de los problemas que afectan a este tipo de territorios de la España interior (Bandrés y Azón, 2021). Ello conduce a los redactores del plan a considerar que, si bien es urgente emprender acciones inmediatas, hay que abordarlos con una visión de medio y largo plazo, midiendo la diversa intensidad con la que se manifiesta este problema en las distintas provincias y comarcas. Por eso ven necesario apostar por políticas que, además de diferenciadas, deban coordinarse con las iniciativas de las CC. AA. y las corporaciones locales, dada la distribución de competencias que nuestro marco constitucional establece entre las diversas escalas de la Administración pública.

Respecto a la naturaleza jurídico-política del plan, cabe señalar que, al igual que la Estrategia frente al Reto Demográfico, es un documento que no tiene rango legislativo, por lo que tampoco es de obligado cumplimiento. Por ello, la factibilidad del plan dependerá de la voluntad política del Gobierno de turno de ponerlo en marcha, además de la capacidad del poder ejecutivo para coordinar las acciones e iniciativas procedentes de las distintas áreas ministeriales. También dependerá de la eficiencia de funcionamiento de los diversos elementos del sistema de gobernanza propuesto: multinivel (nacional, regional y local) y multiactor (públicos, privados, mixtos...).

El plan se articula, además, en tres escalas. A escala nacional, se articula con la *Agenda Urbana Española* (que busca conectar el medio urbano y el medio rural), así como con el marco estratégico para la transición ecológica y la descarbonización, y con la *Agenda España Digital 2025*.

A escala internacional, los objetivos del plan están, al igual que la estrategia, en sintonía con la Agenda 2030 y los ODS de Naciones Unidas. Y a escala europea, se articula con las directrices del reglamento europeo FEDER para el periodo 2021-2027, que «fija la obligación de utilizar nuevos criterios de evaluación de la convergencia territorial más allá de PIB, renta y desempleo, por ser insuficientes y de escasa ayuda para resolver e identificar los problemas

que invisibiliza el efecto urbano» (Ibidem; p. 14). El plan se sitúa también en el marco del Plan Europeo de Recuperación, Resiliencia y Transformación, ya que se pretende que las 130 medidas se financien con el ya citado fondo *EU Next Generation*.

Los diez ejes de acción y las medidas más relacionadas con el desarrollo rural

El plan de 130 medidas se articula en diez ejes de acción. En todos los ejes pueden encontrarse medidas que, de una forma u otra, se dirigen a afrontar el reto demográfico y la despoblación de las áreas rurales, por lo que todas ellas tendrían efectos directos o indirectos en el desarrollo territorial. No obstante, aquí solo prestamos atención a las que están relacionadas directamente con el medio rural, utilizando para ello el excelente resumen realizado por *El Diario Rural* (2021). Remitimos al lector al documento del plan para conocer el listado completo de las 130 medidas (MITERD, 2021) e incluimos la Tabla 1 para ordenar las distintas acciones.

Eje 1: Impulso de la transición ecológica.

Se contempla el impulso de comunidades más sostenibles, innovadoras y resilientes a través de la transición energética, del fomento de la bioeconomía y de la conservación de la biodiversidad. El fomento de las instalaciones de autoconsumo de energía en las áreas rurales, la mejora de la eficiencia energética en las explotaciones agropecuarias, el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o la conservación y restauración de ecosistemas, son algunas de las actuaciones con mayor peso en este eje de medidas destinado a garantizar una transición ecológica justa e inclusiva. Asimismo, y en esa misma dirección, se incluyen medidas relacionadas con la gestión forestal sostenible, la mejora de la eficiencia (tanto hídrica como energética) en el regadío, la gestión sostenible de los subproductos agrícolas y ganaderos, la modernización integral de los invernaderos o la aplicación de tecnologías agrícolas de precisión.

Eje 2: Transición digital y plena conectividad territorial.

El desarrollo de la banda ancha ultrarrápida y el despliegue del 5G en todo el territorio son considerados por el plan como elementos prioritarios para la difusión de innovaciones en las zonas en riesgo demográfico. Además, la capacitación digital de la población rural se establece como línea de acción prioritaria para avanzar en la igualdad e inclusión social y laboral. Para ello, se apuesta por la plena conectividad y se proponen medidas concretas para universalizar la cobertura de banda ancha en movilidad de 30 Mbps e intensificar la extensión de banda ancha ultra rápida de 100 Mbps para así garantizar la digitalización del medio rural, facilitar su relación con la Administración y reducir la brecha digital en centros educativos y de formación profesional.

Eje 3: Desarrollo e innovación en el territorio.

La identificación del talento local es uno de los elementos fundamentales para generar nuevas actividades económicas en el territorio y desarrollar lo que el plan denomina «inteligencia territorial». El plan contempla el desarrollo de proyectos dirigidos a la creación de territorios inteligentes (*smart villages, smart cities*) y la creación de una red de centros de innovación para impulsar la investigación y el emprendimiento en el territorio.

Eje 4: Impulso del turismo sostenible.

El plan fomenta la actividad turística como motor del desarrollo sostenible del territorio y como elemento que contribuya a la lucha contra la despoblación rural y a la protección de su patrimonio. Con la apuesta por un modelo de turismo sostenible se pretende impulsar el desarrollo de los destinos turísticos en áreas rurales y de interior. El plan impulsa también la economía circular en el turismo, así como el mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico.

Eje 5: Igualdad de derechos y oportunidades.

El plan pone una atención muy especial en el papel de las mujeres apoyando sus iniciativas socioeconómicas e incrementando su capacitación profesional. El plan recoge medidas concretas para combatir la brecha de género y garantizar la igualdad de derechos en todos los territorios. Estas medidas contemplan la activación de líneas de apoyo financiero dirigido a las mujeres y de proyectos piloto para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en los territorios rurales. Asimismo, incluye acciones dirigidas a facilitar el relevo generacional y la instalación de jóvenes en la agricultura, además de favorecer el acceso de las mujeres a la cotitularidad de las explotaciones y a los órganos directivos de las asociaciones y cooperativas agrarias.

Eje 6: Fomento del emprendimiento.

El plan entiende las zonas rurales y los pequeños municipios como «espacios de oportunidad y emprendimiento capaces de generar actividad económica que aproveche los recursos endógenos del territorio y el talento local». El plan favorece también la innovación en sectores como la industria, la actividad agraria o el comercio rural, a través de actuaciones efectivas sobre el territorio, entre las que destacan la Oficina Nacional de Emprendimiento (ONE), el Programa de Modernización del Comercio o el Plan para la Formación Profesional, el Crecimiento Económico y Social y la Empleabilidad (Aulas Mentor).

Eje 7: Refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización.

Garantizar la adecuada prestación de servicios en cualquier territorio es uno de los objetivos prioritarios del plan, especialmente en lo relativo a la prestación de servicios sanitarios, el acceso a centros educativos o de formación profesional y las prestaciones sociales. Diversas medidas articulan las actuaciones sobre el territorio rural en materia de prestación de servicios públicos y deslocalización de centros de la Administración pública. Se pretende así que la Administración General del Estado recupere su presencia en el territorio rural, reforzando los servicios públicos con acciones tales como la creación de oficinas municipales de justicia o el fomento de los centros territoriales de la UNED. En concreto, el plan prevé importantes esfuerzos en actuaciones como el Marco Estratégico de Atención Primaria y Comunitaria, el Fondo de Cohesión Sanitaria (FCS), la mejora y adaptación del Sistema Nacional de Salud (SNS), el impulso de proyectos de I+D en el ámbito de la seguridad o la Estrategia de Salud Digital.

Eje 8: Bienestar social y economía de los cuidados.

Otra de las metas prioritarias del plan es la puesta en marcha de políticas sociales en áreas demográficamente desfavorecidas, prestando especial atención a las necesidades derivadas del envejecimiento de la población rural. El plan recoge medidas concretas en este eje, tales como el desarrollo de un plan de apoyos y cuidados de larga duración para mejorar el Sistema para la Autonomía y la Atención de la Dependencia (SAAD) o un plan para la modernización, innovación y digitalización de los servicios sociales.

Eje 9: Promoción de la cultura.

El plan considera que el fomento de la actividad cultural en las zonas rurales y la protección de su patrimonio histórico-artístico desempeñan un papel fundamental para el desarrollo y activación de nuevas actividades emprendedoras. En esta línea, contempla actuaciones sobre el territorio, tales como un programa de conservación y restauración del patrimonio cultural, un plan de ayudas para la dinamización cultural del medio rural o la aplicación de la perspectiva demográfica a las convocatorias del 1,5 % cultural.

Eje 10: Reformas normativas e institucionales.

El plan incorpora actuaciones y reformas normativas para aplicar la perspectiva demográfica a la toma de decisiones en todos los niveles de la Administración. El objetivo en este punto es acometer reformas normativas e institucionales con el reto demográfico como telón de fondo. La redacción del Estatuto básico de los pequeños municipios, la reforma del sistema de financiación autonómica y local, la aprobación de la Ley de Trabajo a Distancia o la inversión en investigación demográfica, son algunas de las actuaciones contempladas en este eje.

Tabla 1. Ejes de acción, objetivos y medidas de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (una selección de las relacionadas con los territorios rurales)

Diez ejes de acción	Objetivos	Medidas del plan
Impulso de la transición ecológica	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de una transición energética adaptada a las comunidades locales. • Impulso de la bioeconomía, para una diversificación económica. • Protección ambiental para diseñar comunidades locales más resilientes y sostenibles. • Garantía de una «transición justa» para luchar contra la despoblación, especialmente en los pequeños municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la eficiencia energética en las explotaciones agrarias. • Impulso de proyectos de generación de energías renovables. • Conservación y restauración de los ecosistemas. • Gestión forestal sostenible. • Mejora de la eficiencia del regadío. • Gestión sostenible de los subproductos agrícolas y ganaderos. • Apoyo a las tecnologías de precisión en la agricultura. • Plan para la mejora de la eficiencia en las redes de abastecimiento de medianos y pequeños municipios. • Plan de saneamiento y depuración de pequeñas aglomeraciones urbanas. • Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos y al fomento de la economía circular. • Ayudas a rehabilitación de viviendas, en áreas rurales y provincias afectadas por la despoblación. • ... (hasta 22 medidas).
Transición digital y conectividad territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión de la conectividad digital. • Mejora de la digitalización de los servicios públicos. • Impulso de la capacitación digital de los sectores económicos y de la población, con especial atención de los colectivos más vulnerables. • Promoción de una conectividad territorial innovadora, que genere oportunidades de actividad y atracción en las zonas rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Despliegue del 5G. • Capacitación digital de la población rural. • Universalizar la cobertura de banda ancha en movilidad de 30 Mbps y la ultrarrápida de 100Mbps. • Plan de Digitalización y Competencias Digitales del Sistema Educativo. • Programa de Formación Profesional de Capacitación Digital. • Digitalización de la relación con la Administración Tributaria. • ... (hasta 7 medidas).
Desarrollo e innovación en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Impulso de la innovación social y territorial en las áreas en riesgo demográfico. • Extensión de la red de territorios inteligentes hacia áreas rurales y de interior. • Promoción de la investigación en zonas en riesgo demográfico. • Incorporación de la perspectiva rural en el sistema público de investigación e innovación. • Identificación del talento local para desarrollar la «inteligencia territorial». 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de proyectos dirigidos a la creación de territorios inteligentes (Smart villages). • Creación de una red de centros de innovación para impulsar la investigación y el emprendimiento en los territorios. • Impulsar la implantación de centros e infraestructuras científico-técnicas en los territorios rurales. • Ampliar el alcance de la Red Impulso de Ciudades de la Ciencia y la Innovación a ayuntamientos de zonas deshabitadas o en riesgo demográfico. • ... (hasta 7 medidas).
Impulso del turismo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la actividad turística como motor del desarrollo sostenible del territorio. • Desarrollo de destinos turísticos sostenibles en áreas rurales y de interior. • Transición digital y ecológica de la oferta y el sistema económico turístico de las áreas rurales. • Valorización del patrimonio local, a través de la rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de proyectos de turismo sostenible en el medio rural. • Impulso de la economía circular en el turismo rural. • Mantenimiento y rehabilitación del patrimonio históricos en los pequeños municipios. • Impulso del turismo saludable: patrimonio cultural, natural y actividad deportiva. • ... (hasta 7 medidas).
Igualdad de derechos y oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión social dentro de los territorios rurales valorando el papel que desempeñan los jóvenes en general y las mujeres en particular. • Impulsar el empoderamiento de las mujeres y desarrollar las condiciones objetivas para el fomento del emprendimiento. • Avanzar en la mejora de la educación, la formación profesional y la capacitación digital en las áreas rurales, para mujeres y jóvenes. • Adecuar las políticas para asegurar la equidad en políticas de igualdad en el medio rural, como la conciliación y la corresponsabilidad. • Garantizar la máxima seguridad y atención a las víctimas de violencia contra las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a las iniciativas empresariales de las mujeres. • Combatir la brecha de género y garantizar la igualdad de derecho en los territorios. • Activación de líneas de apoyo financiero a proyecto de inserción laboral de jóvenes y mujeres. • Facilitar el relevo generacional en la agricultura. • Promover el acceso de las mujeres a la cotitularidad de las explotaciones agrarias y a los órganos directivos de las asociaciones. • Impulsar las actuaciones de conciliación y corresponsabilidad en el medio rural 2021-2024. • Programa Erasmus Rural. • Plan para la Formación Profesional, el Crecimiento Económico y Social y la Empleabilidad (Aulas Mentor). • ... (hasta 12 medidas).

<p>Fomento del emprendimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el emprendimiento, especialmente digital e innovador. • Facilitar la digitalización de los sectores tradicionales implantados en las áreas rurales. • Impulsar la transición ecológica de la actividad económica de las áreas rurales. • Diversificar y modernizar las actividades en el sector pesquero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecer la innovación en la industria y el comercio rurales. • Crear la Oficina Nacional de Emprendimiento. • Establecer Puntos de Atención al Emprendedor. • Ejecutar los planes de acción de la estrategia de digitalización del sector agroalimentario, forestal y del medio rural. • Impulsar la cualificación profesional en el ámbito rural, en materia de digitalización y emprendimiento. • Extender el Plan de comunicación de la Red Rural Nacional. • Impulsar el partenariado público-privado para el impulso del crecimiento azul en el sector pesquero y la acuicultura. • Desarrollar zonas locales pesqueras y acuícolas. • ... (hasta 19 medidas).
<p>Descentralización y refuerzo de los servicios públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la prestación de servicios básicos en el medio rural a las personas. • Reforzar la seguridad y mejorar los mecanismos de protección civil. • Impulsar la descentralización de servicios e infraestructuras públicas hacia las provincias en declive demográfico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la seguridad pública en los territorios rurales. • Aprobar el Marco Estratégico de Atención Primaria y Comunitaria. • Crear el Fondo de Cohesión Sanitaria. • Mejorar y adaptar el Sistema Nacional de Salud a las necesidades de los territorios. • Impulsar la Estrategia de Salud Digital. • Mejorar las infraestructuras de la Policía Nacional en provincias con menor densidad demográfica. • Promoción de los centros territoriales de la UNED. • Usar de forma compartida las instalaciones de la Guardia Civil. • Crear la Unidad de Catastro para el territorio rural. • ... (hasta 22 medidas).
<p>Bienestar social y economía de los cuidados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la atención sanitaria y asistencial en condiciones de equidad. • Atender a la población mayor de las áreas rurales. • Impulsar la atención a los colectivos sociales más vulnerables en las áreas rurales. • Garantizar la igualdad de trato, la inclusión y la diversidad en el territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un plan de apoyo y cuidados de larga duración. • Mejorar el sistema para la autonomía y la atención de la dependencia (SAAD). • Impulsar un plan para la modernización, innovación y digitalización de los servicios sociales. • Ampliar la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud. • Crear una Red de pequeños municipios y áreas en riesgo demográfico por la igualdad de trato, la inclusión y la diversidad. • Organizar una campaña audiovisual para visibilizar el compromiso de la Economía Social con la España despoblada. • ... (hasta 11 medidas).
<p>Promoción de la cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acercar la actividad cultural a las áreas rurales, favoreciendo el acceso a la cultura desde la proximidad. • Apoyar la promoción y dinamización de centros de producción y difusión cultural en áreas rurales y zonas en riesgo demográfico. • Poner en valor y recuperar el patrimonio cultural, material e inmaterial, de las áreas rurales. • Impulsar la digitalización de los servicios culturales para eliminar la brecha cultural entre áreas urbanas y rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un programa de conservación y restauración del patrimonio cultural. • Aprobar un plan de ayudas para la dinamización cultural del medio rural. • Aplicar la perspectiva demográfica en las convocatorias del 1,5 % cultural. • Aprobar un plan de transición digital de las bibliotecas rurales. • Impulsar el programa «Cultura y Ruralidades». • Impulsar la campaña de animación a la lectura «María Moliner». • ... (hasta 12 medidas)
<p>Reformas normativas e institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abordar reformas normativas para aplicar la perspectiva demográfica en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles de la Administración. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la gobernanza multinivel frente al reto demográfico. • Redactar el Estatuto básico de los pequeños municipios. • Reformar el sistema de financiación autonómica y local. • Aprobación de la Ley de Trabajo a Distancia. • Realizar inversiones en investigación demográfica. • Impulsar la Agenda 2030 a escala local. • ... (hasta 11 medidas).

Fuente: *Elaboración de los autores a partir de la información proporcionada por los documentos «Directrices de la Estrategia frente al Reto Demográfico» (2019) y «plan de 130 medidas» (2020).*

8. Conclusiones

El declive demográfico que afecta a la sociedad europea en general y a la española en particular se manifiesta en todos los territorios, sean urbanos o rurales, pero tiene su expresión más visible en la despoblación que afecta a los municipios de menor tamaño de la España interior. Es un tema de gran complejidad en el que influyen factores de diversa índole: económicos, culturales, sociales, medioambientales... y al que solo en los últimos años se le ha prestado atención desde el ámbito de la política y de los medios de comunicación. Prueba de ello es la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico aprobada en 2019 por el Gobierno de Pedro Sánchez, y el plan de 130 medidas asociado a ella.

Por primera vez se aborda en España el problema de la despoblación y el reto demográfico como un problema de Estado y con una política transversal que coordine las acciones de las distintas áreas ministeriales y de los distintos niveles de la Administración pública. Es una forma de acercarse a este problema que ya fue iniciada durante el gobierno presidido por Mariano Rajoy y que luego le ha dado continuidad el gobierno de coalición PSOE-UPdms, continuidad que puede verse como algo novedoso en la política española. Y es positivo que sea así por cuanto que el problema del reto demográfico trasciende el ámbito de la disputa partidista, exigiendo políticas de Estado y perspectivas de medio y largo plazo.

La tarea no es fácil, sino de una magnitud considerable, por lo que puede verse como uno de los grandes desafíos de la sociedad española para las próximas décadas. Y no es fácil porque significa revertir una tendencia que no es de ahora, sino que tiene una raíz histórica, y supone hacerlo, además, en un contexto en el que el proceso de urbanización y el atractivo que ejerce la ciudad siguen siendo factores de una enorme influencia. Que no sea fácil no quiere decir que no deban emprenderse acciones desde el poder público para asegurar la dotación de servicios e infraestructuras en los territorios rurales, y con ello garantizar un espacio de oportunidades para que los sectores tradicionales puedan superar los retos del siglo XXI y florezcan proyectos innovadores.

Por eso, la elaboración de la estrategia y del plan de 130 medidas es un buen paso, pero solo el inicio de un proceso complejo que debe afrontar importantes desafíos. Uno de ellos es el de la gobernanza, tanto multinivel como multiactor, para encontrar un espacio adecuado de cooperación entre las distintas escalas de la Administración pública (nacional, regional y local), y de participación de la sociedad civil. Los fondos *EU Next Generation* pueden ayudar a ello, pero siempre que no se pierda ese sentido de Estado al que hace referencia la propia estrategia y que hemos destacado en este capítulo.

9. Coda

Dicho lo anterior, cabe preguntarse si la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico y el plan de 130 medidas, responden (y de qué manera) a los requerimientos de una política integral, inclusiva y de medio plazo para un problema transversal que afecta a gran parte de los territorios españoles. En lo que sigue presentaremos a modo de corolario lo que a nuestro parecer son sus puntos fuertes y débiles y haremos algunas reflexiones con la finalidad de contribuir a facilitar su implementación (ver también el capítulo de Pérez Yruela y Guzmán Guerrero en este mismo libro).

- *Diagnóstico de situación.* La estrategia proporciona, en líneas generales, un acertado diagnóstico de la situación demográfica de los territorios españoles, además de proporcionar abundante información. Pero hay que completar el diagnóstico, elaborando una cartografía sintética de los distintos tipos de territorios afectados por el reto demográfico para que sirva de base a intervenciones específicas, según su problemática, sus estructuras y procesos socioeconómicos, demográficos y medioambientales. Nos parece también acertado el diagnóstico por la mirada con la que se afrontan los territorios y sus problemas, especialmente al considerar las áreas rurales no (solo) como «territorios-problema» sino también como «territorios-oportunidad». Y además nos parece un acierto integrar en el diagnóstico las cuestiones relacionadas con el medioambiente, las fuentes energéticas, la transición demográfica, las actividades económicas, los derechos sociales, los servicios públicos, la cultura, la conectividad... además de las reformas normativas e institucionales que serían necesarias.
- *Objetivos.* La estrategia reconoce adecuadamente la relevancia del problema del reto demográfico, incardinando la respuesta en un proyecto de país. Así pues, sentido de Estado y proyecto nacional, desglosando ese objetivo general en diez ejes fundamentales de actuación. La arquitectura de esta política es, a nuestro juicio, correcta, y no se echa en falta nada importante. Un aspecto a resaltar muy positivo es que considera como parte de la situación no solo a la población residente, sino también la flotante, ya que es un rasgo importante de las nuevas ruralidades y de los territorios en general.
- *Continuidad política.* El gobierno Sánchez ha dado continuidad a la política ya iniciada por el gobierno de Rajoy en materia de reto demográfico, no solo manteniendo inicialmente el Comisionado para el Reto Demográfico, sino elevándolo de rango al integrarlo en una Secretaría General dentro del MITERD. Este hecho debería facilitar el diálogo con el principal partido de la oposición con vistas a un gran pacto de Estado que asegure la permanencia de una política de medio y largo plazo sobre este asunto.

- *Gobernanza y concertación.* La iniciativa gubernamental ha dado los primeros pasos en materia de gobernanza, creando en el MITERD la citada SG para el Reto Demográfico y la Comisión Delegada de Gobierno para el Reto Demográfico para facilitar la concertación entre los diversos ministerios. Asimismo, la Conferencia Sectorial para el Reto Demográfico debería promover la gobernanza multinivel con las CC. AA. La estrategia y el plan apuestan también por la búsqueda de nuevos mecanismos de gobernanza abierta para promover alianzas público-privadas, así como acuerdos con las universidades y centros públicos de investigación científica. Asimismo, la creación de Oficinas de Despoblación en las mismas áreas afectadas se presenta como un buen instrumento para estar cerca de los problemas concretos de cada territorio.
- *Naturaleza jurídica.* Nos parece acertado que ni la estrategia ni el plan tengan mandato imperativo al carecer de fuerza de ley. Esto puede facilitar de entrada su aplicación y desarrollo, si bien en eso mismo radica su debilidad, siendo ese su gran reto. Para que un documento estratégico como este tenga posibilidades de ser efectivo, hará falta que el tema del reto demográfico y la despoblación rural quede fuera de la confrontación política (como se hizo con las pensiones en el Pacto de Toledo) y que se abra un marco institucional adecuado (por ejemplo, una comisión parlamentaria especial en el Senado) para el seguimiento de estas acciones.
- *Cohesión social y territorial.* Tanto en las directrices de la estrategia, como en el plan, se atiende a dos de los objetivos básicos que debería tener este tipo de políticas: de un lado, satisfacer las necesidades de la ciudadanía en territorios con problemas de despoblación y, con ello, asegurar la cohesión social, y de otro, afrontar los desequilibrios demográficos y, con ello, garantizar la cohesión territorial. Son dos objetivos que, aunque relacionados, demandan acciones, tiempos y formas diferentes. Y así se percibe en las directrices y el plan.
- *Transversalidad.* La estrategia y el plan subsiguiente presentan varias innovaciones importantes. Una de ellas es que incorporan la perspectiva del reto demográfico en las acciones de los ministerios, quedando todos ellos concernidos, lo cual es una novedad a destacar. Es una transversalidad que también se manifiesta en el hecho de que sea obligatorio considerar el impacto territorial y demográfico de todas las políticas públicas; con ello se aborda con carácter transversal un problema horizontal que afecta, en mayor o menor medida, a todo el país.

- *Medidas diferenciadas, flexibles y evaluables.* El plan de 130 medidas constituye un buen marco general, abierto y flexible, en el cual se reconoce la necesidad de medidas específicas para territorios con problemas diferentes, combinando así las perspectivas macro y micro. El hecho de que las medidas incluidas en el plan no tengan fecha de caducidad, es otra característica positiva, ya que permite incluir nuevas propuestas de intervención dándole continuidad a una acción de gobierno que se plantea en el medio y largo plazo. Nos parece, además, un acierto que se plantee aplicar la estrategia y las acciones incluidas en el Plan, mediante planes estratégicos anuales o plurianuales, sometidos a evaluaciones periódicas a partir de los oportunos indicadores.
- *Articulación con otras actuaciones europeas e internacionales y colaboración con las CC. AA.* La estrategia y el plan están respaldados por acuerdos y directrices internacionales y europeas. Ello significa que cuenta con un amplio respaldo de las instituciones de la UE, lo que permitirá el acceso a fondos económicos, debiendo facilitar su desarrollo normativo. Además, las estructuras de gobernanza propuestas aseguran la colaboración con las CC. AA., sin la cual no sería viable la implementación de la estrategia y el plan.
- *Concienciación social.* La estrategia ha tenido ya un importante efecto de dinamización en ciertos círculos de opinión, creando muchas expectativas. No obstante, se necesita todavía ampliar la actividad de concienciación para lograr el compromiso de la sociedad civil en su conjunto. Aunque desde la SG se han publicado numerosos documentos que proporcionan información para conocer el problema del reto demográfico, consideramos necesario impulsar un amplio debate nacional sobre este tema, no solo en el Congreso y el Senado, sino también en otras instituciones, e invitar a los principales actores sociales implicados, desde el mundo académico hasta las entidades locales. La creación del «Foro Nacional de Despoblación» y del «Foro Nacional Intergeneracional», así como la del «Grupo de Expertos en Reto Demográfico», apuntan en esa dirección, pero su funcionamiento depende también de la implicación de la sociedad.

En definitiva, estamos ante una ocasión única para abordar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación. Será difícil (y en muchos casos imposible) revertir las tendencias despobladoras de muchas localidades, pero pueden lograrse buenos resultados en otras, tanto a escala local como agregada. El desafío es que la estrategia se transforme en una política transformadora y no de paliativos. Dada nuestra cultura política y nuestro sistema institucional, serán muchas las dificultades para lograrlo, al igual que están siendo demasiadas las expectativas. Pero si no se intenta, el problema del reto demográfico y la despoblación de las áreas del interior seguirá agravándose en España.

Referencias bibliográficas

- BANDRÉS, E. Y AZÓN, V. (2021): *La despoblación de la España Interior*. Funcas, Madrid.
- CASTRO, T. Y FERNÁNDEZ-MAYORALES, G. (2021): «Retos demográficos en sociedades globales y sostenibles»; en MOYANO, E. Y GARCÍA AZCÁRATE, T. coords.: *Nuevas bases para una sociedad global sostenible*. Madrid, CSIC.
- EL DIARIO RURAL (2021): «Las 130 medidas frente al reto demográfico, una a una (I y II)». *El Diario Rural*. Disponible en: <http://eldiariorural.es/las-130-medidas-frente-al-reto-demografico-una-a-una-i/>
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2018): *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. Madrid, MPTAP.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2021): *Plan de 130 medidas frente al reto demográfico*. Madrid, MITERD.
- MOLINA, M. (2019): «Dimensión territorial de la despoblación: aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo»; en FARINÓS, J.; OJEDA, J. F., Y TRILLO, J. M. coords.: *España. Geografías por un Estado posmoderno*. AGE/Geocrítica (Madrid/Barcelona).
- MOLINA, M. (2021): «Hacia una nueva frontera rural-urbana»; en XXVIII *Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales; pp. 34-39.
- MIYAR, M. Y CHULIA RODRIGO, E. (2020): *El campo y la cuestión rural: la despoblación rural y otros desafíos*. Madrid, FUNCAS.