

Despoblación en zonas rurales en Portugal: ¿un fenómeno irreversible?

Tiago Picão de Abreu

Abogado

Lisboa, Portugal

Abstract:

Los espacios rurales en Portugal nunca han sido demográficamente homogéneos. El modelo de sociedad rural portuguesa llegó al siglo XX saturado e incapaz de resolver situaciones ecológicas y de aislamiento negativas y que las políticas públicas de colonización interna no consiguieron contradecir – a lo que se añade en los años 50 los impactos de la modernización tardía del país. El debate sobre la despoblación rural surge sistemáticamente asociado a dos ideas: la del repoblamiento del “interior” y la fijación de las poblaciones locales. ¿Es esta una visión correcta del problema?

La Constitución de la República Portuguesa aprobada en 2 de Abril de 1976 estableció el principio de la descentralización administrativa. Desde el comienzo del régimen democrático, hemos asistido a periodos alternados de expansión y de crisis a nivel económico, político y demográfico. Este ultimo factor, no obstante, siempre evolucionó en el sentido del inevitable foso entre el espacio urbano en el litoral y los territorios rurales del interior. Y también del completo desinterese de las elites políticas centrales por el espacio rural. Al largo de la ultima década, Portugal asistió a una de sus mayores crisis económicas y políticas, motivada por la crisis internacional y el aumento de la deuda pública, lo que tuvo como consecuencia un aumento de la emigración y del desempleo y un agravio de la perdida y envejecimiento de la población. En Marzo de 2015 164 municipios portugueses fueron declarados de “baja densidad” y en estos municipios del interior vivía 19,7% de la población portuguesa, en los censos de 2011.

Los espacios rurales nunca fueron demográficamente homogéneos – en Portugal o en cualquier otro país. ¿Y por qué? En realidad, los motivos que explican esa heterogeneidad no son necesariamente los mismos al largo de los tiempos. Es ese cambio que importa

LISBOA Edifício Amoreiras Square – Rua Carlos Alberto da Mota Pinto, n.º17, 2.º andar | 1070-313 Lisboa

PORTO Rua Eugénio de Castro, 352, 2.º andar, sala 26 | 4100-225 Porto

BRAGA Rua de Janes, n.º 20, 1.º andar, sala 101 | 4700-318 Braga

ESPAÑA | PORTUGAL | CHILE | EUA | HONDURAS | COSTA RICA | REPÚBLICA DOMINICANA | NICARÁGUA
GUATEMALA | EL SALVADOR | PORTO RICO | PANAMÁ | MÉXICO | EQUADOR | BRASIL | ARGENTINA | COLÓMBIA

conocer, aunque de forma breve, para que mejor se entienda el presente y, sobre todo, se organice el futuro del mundo rural.

Para el largo periodo histórico que ocurrió desde la invención de la agricultura hasta la Revolución Industrial en fines del siglo XVIII en Inglaterra, la demografía de los diferentes espacios rurales puede ser básicamente entendida a partir de las interdependencias que se van generando entre ecología, por un lado, y comunidad y economía, por otro, mediatizadas por tres elementos principales: relaciones de poder (político, religioso y civil), estructura de la propiedad y conocimiento técnico (agrícola, hidráulico, etc.). En las sociedades rurales, teniendo en cuenta la centralidad de la agricultura y de la silvo-pastoricia y de la dependencia de estas actividades en relación con factores biofísicos, la componente “ecología” es esencial en la definición de esas interdependencias. Es verdad que la historia nos demuestra abundantemente que no existe una relación determinística entre ecología, comunidad y economía. Pero también no deja de ser verdad que, en esas sociedades, factores como las condiciones climáticas, la orografía, la calidad de los suelos o la disponibilidad del agua contribuyen de manera decisiva para delimitar las condiciones de posibilidad de ocupación y uso de los territorios rurales.

La evolución del número de habitantes y de la estructura del poblamiento de las diversas áreas rurales del país tradujo durante siglos las condiciones ecológicas existentes y el modo como los tres sistemas mediadores – el poder, la propiedad y el conocimiento – fueron reconfigurando, por decisión pública, por iniciativa de las elites sociales y económicas, o por necesidad y capacidad de las comunidades locales, las relaciones entre los tres vértices del triángulo ecología-comunidad-economía. Por otro lado, con una estabilización precoce de las fronteras políticas en el contexto europeo, el papel geoestratégico de una ocupación sistemática del territorio nacional mediante políticas de poblamiento, sin embargo de su papel relevante en el ámbito militar, tuvo un impacto delimitado en el tiempo y en el espacio. En este contexto, la historia demográfica de los diversos espacios rurales del país – ocupación (densidad), estructura etaria y familiar, composición social, movimientos migratorios y dinámicas de evolución – refleja en el esencial las condiciones ecológicas prevalecientes en cada uno de ellos y el modo como las respuestas socioeconómicas desarrolladas al largo del tiempo fueron combatiendo y superando esas condiciones biofísicas o, simplemente, sujetándose a ellas.

Este Portugal rural tradicional es el país demográfico que va a persistir hasta medios del siglo XX. Si exceptuamos periodos temporalmente delimitados relativos a situaciones de naturaleza conjetural (guerras, epidemias, etc.), la población aumentó gradualmente en la generalidad de las áreas rurales, gracias a la manutención de altas tasas de natalidad, que

compensaban tanto la elevada mortalidad infantil como el éxodo rural para el extranjero, para las ciudades o incluso para otras áreas rurales más dinámicas.

Esta tendencia secular de crecimiento demográfico es interrumpida en medios del siglo XX, como consecuencia de la saturación de un modelo de sociedad rural basado en sistemas agrícolas cuya sobrevivencia apenas era posible en situaciones de extrema pobreza y dureza de las condiciones de vida. Y naturalmente esa falencia se expresa primero en áreas donde la base ecológica y la capacidad de respuesta por parte de las comunidades locales restringían fuertemente la posibilidad o capacidad de construir una nueva relación susceptible de mantener dinámicas demográficas positivas.

Los efectos demográficamente perversos de dos generaciones de modernización agrícola

Al efecto de saturación de un modelo de sociedad rural incapaz de lidiar con situaciones ecológicas y de aislamiento negativas, y que las tentativas públicas de colonización interna no lograron contrariar, se añaden, sobre todo a partir de los años 50 de siglo XX, los impactos de la modernización tardía del país. A la sociedad rural entonces prevaeciente, se opone ahora una sociedad dualista, que coloca en confronto por un lado el país urbano-industrial moderno, emergente, crecientemente infraestructurado, atractivo y con niveles de educación y literarios más elevados, y por otro el país de la sociedad rural tradicional, en perdida demográfica, económica y social, agravado por la emigración y por el desplazamiento de las poblaciones para las ciudades, por el declino de las actividades agrícolas y por condiciones precarias de accesibilidad y de movilidad física y social. También la sustitución de los hombres por las maquinas agrícolas contribuyó para agravar esta situación, aún más con la entrada de Portugal en la CEE, cuando la agricultura portuguesa fue inserida en la PAC. Porque la introducción de subsidios para la especialización de la agricultura vino cambiar definitivamente el paradigma rural portugués. Se asistió a una mayor concentración de las explotaciones y al aumento de la monocultura intensiva, se atribuyeron fondos para el turismo rural y se intensificó el abandono de las pequeñas propiedades. La consecuencia directa fue el despoblamiento prácticamente definitivo de los campos y el envejecimiento de las poblaciones rurales.

Es en este contexto que se generaliza el recurso a la expresión “interior”, que en este ámbito es visto como oponiéndose al litoral, al contrario de lo que sucedía en los libros antiguos de geografía, donde el interior correspondía al interior del país, es decir, a las áreas que nos eran ni litorales ni transfronterizas. La mecanización de las actividades agrícolas, la creciente competencia de productos alimentares importados y la imagen social de la agricultura como una actividad del pasado (y por eso poco atractiva para los jóvenes), son, entre otros factores, las causas que acentúan el declino demográfico de los municipios donde la

saturación del modelo rural tradicional se hizo sentir de manera más prematura, pero también se alastra ahora a otros municipios donde las actividades agrícolas detenían antes un peso social y económico relevante.

Entre la inevitabilidad y la transformación: ¿Qué hacer?

El debate sobre el despoblamiento de las zonas rurales y en particular las del “interior” aparece sistemáticamente asociado a dos ideas: la del repoblamiento del interior y la fijación de las poblaciones locales. Ambas las ideas son equivocadas. La primera, si pensada de forma generalizada, contiene una peligrosa ilusión y un mensaje político errada: la de que es posible revertir la pérdida demográfica en todas las áreas rurales, ignorándose de manera irrealista la diversidad estructural de las situaciones existentes. La segunda, si es mal interpretada, surge como una imposición que no solo no tiene en cuenta el hecho de que el derecho al local (es decir, el derecho a permanecer en la localidad o municipio donde se vive) es tan importante como el derecho a la movilidad (ósea, el derecho a buscar en otros locales, por voluntad propia, las oportunidades personales, profesionales y familiares deseadas), como tampoco tiene en cuenta que el importante es ofrecer las condiciones para que cada ciudadano pueda elegir su opción preferida, no siendo ni “retenido” ni “expulso”.

Claro que el rechazo del uso simplista de las dos ideas referidas anteriormente no presupone aceptar acríticamente su opuesto: la inevitabilidad del despoblamiento de las áreas rurales y, como consecuencia, el descargo de responsabilidad de la intervención pública, porque inevitablemente condenada al fracaso; la inevitabilidad del cierre de equipamientos y servicios de proximidad esenciales para la vida local con base en criterios de racionalidad económica y, consecuentemente, la naturalización de la salida de los que van dejando de encontrar respuesta a sus necesidades a nivel local.

Todos los documentos oficiales, tanto de organizaciones internacionales como nacionales, luchan por áreas rurales más resilientes, a través concretamente de la promoción del crecimiento, de la creación de empleo y de la renovación generacional en las varias actividades ahí desarrolladas, en particular la agricultura. Pero estos diseños generales se confrontan con la existencias de realidades rurales diversificadas, como hemos referido, y con capacidades mucho desiguales de adaptación al cambio y de transformación. hasta que punto, entonces, ¿pueden las políticas públicas combatir el despoblamiento de los espacios rurales?

Para esta pregunta no existe una respuesta única y mucho menos mágica, en el sentido de que sea exitosa de forma garantida. Pero existen opciones que pueden y deben de ser adoptadas:

- (i) La reversibilidad generalizada del despoblamiento en las áreas rurales es una imposibilidad. Así, es necesario intervenir de manera diferenciada y selectiva.
- (ii) Esa intervención presupone una evaluación previa robusta, es decir, basada en información rigurosa y conocimiento pluridisciplinar, de la relación, actual y previsible, entre ecología-comunidad-economía, en el sentido de encontrar estrategias políticas e instrumentos que consigan aumentar la sustentabilidad de las situaciones de dinámica demográfica positiva o estable, revertir tendencias de pérdida demográfica ligera, y gestionar proactivamente los casos estructurales de pérdida demográfica (lo que en varios instrumentos de planificación de países como Italia o España se designa por “espacios abiertos”, es decir, escasamente poblados pero no olvidados o abandonados).
- (iii) La evaluación anterior deberá permitir la construcción de tipologías de áreas rurales y la identificación de unidades territoriales subregionales pertinentes para la intervención pública;
- (iv) Teniendo en cuenta la relación histórica entre zonas rurales y la agricultura, las políticas de desarrollo rural, concretamente en el ámbito de la Política Agrícola Común (PAC), tienen tendencia a prolongar esa relación, lo que no permite una visión adecuada a las nuevas realidades de zonas rurales pos-agrícolas;
- (v) Por otro lado, y teniendo en cuenta la relevancia de la buena metodología LEADER en el contexto del segundo pilar de la PAC, la actual política de desarrollo rural se acerca de una política de desarrollo local, revelando dificultad en incluir dimensiones más complejas, ámbito multinivel y multiescalar;
- (vi) La situación identificada en el punto anterior es particularmente reductora en un contexto marcado, por un lado, por la creciente relevancia de las ciudades como actores de la política alimentaria y de la dinamización de los espacios rurales, por otro, por la intensificación de los procesos de financiamiento e intensificación de una parte significativa de los sistemas agroalimentarios y, finalmente, por el aumento de exposición y vulnerabilidad a factores externos, como los cambios climáticos y sus efectos, con enfoque para el avance de la desertificación;
- (vii) En un contexto de creciente complejidad e imprevisibilidad, pero también muy probablemente de agotamiento del ciclo de modernización productivista

nascido con la revolución urbano-industrial (véase el caso de los combustibles fósiles), el futuro de las zonas rurales y su relación con los procesos demográficos deberán ser encarados en una perspectiva dinámica, de transición y transformación a favor de nuevos modelos de crecimiento y desarrollo. La verdad es que conocemos los efectos demográficos, para las áreas rurales, de la falencia del modelo de desarrollo rural tradicional, pero no hemos incorporado, todavía, al nivel conceptual y de la formulación de políticas, las consecuencias, ya visibles y potenciales, decurrentes de la primera generación (urbano-industrial) y sobre todo de la segunda generación (urbano-financiera) de modernización de la sociedad y de la economía portuguesas.

- (viii) Con base en las observaciones anteriores, el despoblamiento en zonas rurales debe ser prevenido (donde todavía no exista), combatido (donde parece ser reversible o controlable) o gestionado (donde difícilmente podrá ser estancado) a partir de una perspectiva integrada de desarrollo territorial que tenga como referencia una visión estratégica nacional, como sucede con el Programa Nacional de la Política del Ordenamiento del Territorio.

Los cambios estructurales no se hacen con voluntarismos y aun menos con ingenuidad. Las dinámicas demográficas en zonas rurales resultan de interacciones complejas entre características biofísicas locales y genéricas y modelos socioeconómicos de desarrollo. A las políticas públicas cabrá un papel importante en la regulación de esas interacciones, pero su papel es limitado. En la verdad, y como se explicó anteriormente, la evolución histórica geográficamente diferenciada de la demografía en espacios rurales depende de forma más directa de opciones sociales y económicas que de decisiones políticas. No pretendemos con esta afirmación minimizar la importancia de la acción pública o, lo que sería éticamente peor, eximir el Estado de su responsabilidad. Al contrario, esta es una llamada para que se reconozca que la superación de problemas estructurales exige cambios estructurales.

El despoblamiento de una grande extensión de zonas rurales del país es el resultado inevitable de los modelos de crecimiento prevalecientes en sucesivos periodos de la historia. Entre la inevitabilidad como legado del pasado y la transformación como imperativo para un Portugal con futuro, tendremos que encontrar inteligencia y visión para construir nuevas interdependencias entre ecología, sociedad y economía que permitan, a través de un conjunto de cambios rápidos y incrementales, recorrer caminos de transición que conduzcan a nuevas geografías sostenibles, unas demográficamente densas y dinámicas, otras con escasa ocupación humana pero con ecosistemas sanos y adaptados a las nuevas condiciones biofísicas globales.