

14

INFORME  
ESPAÑA  
2 0 0 7

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69  
correo@fund-encuentro.org  
www.fund-encuentro.org

ISBN: 978-84-89019-34-8  
ISSN: 1137-6228  
Depósito Legal: M-23488-2007

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.  
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10  
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

Capítulo V	
NUEVOS RETOS PARA LOS MUNICIPIOS RURALES	355
I. Tesis Interpretativas	357
1. Un nuevo contexto económico y social	357
2. ¿Ciudadanos iguales?	357
3. Municipios rurales: el reto de la cooperación	359
II. Red de los Fenómenos	360
1. ¿Sigue teniendo sentido distinguir lo urbano de lo rural?	360
1.1 Cambio de época	360
1.2 ¿Lo rural?	362
2. De la agricultura al desarrollo rural	365
2.1 La transformación del mundo rural	365
3. ¿Se sigue despoblando el campo?	368
4. De la pobreza a la desigualdad	371
5. Los servicios básicos en la España rural	373
5.1 Sanidad	375
5.2 Educación	380
5.3 Servicios sociales	386
5.4 Transporte y movilidad	388
5.5 Acceso a la sociedad de la información	389
6. Gobierno local y ciudadanía en el medio rural	389
6.1 Cambios en las políticas locales y en los municipios rurales	391
6.2 El decisivo papel de los alcaldes en los municipios rurales y su precariedad de medios	393
6.3 Inframunicipalismo e identidad local en el espacio rural	394
6.4 Globalidad y proximidad en los municipios rurales	397
6.5 Hacia otras formas de gobierno local en el entorno rural	399

## Capítulo V

---

# NUEVOS RETOS PARA LOS MUNICIPIOS RURALES

En la realización de este capítulo hemos contado con la ayuda de la Fundación Amancio Ortega.

## **I. TESIS INTERPRETATIVAS**

### **1. Un nuevo contexto económico y social**

¿Cuáles han sido los impactos que la profunda transformación de la sociedad española de los últimos años ha tenido y tiene en la realidad rural de nuestro país? A los cambios que se han venido sucediendo en las formas productivas, sociales y familiares, se ha de añadir, en el caso del entorno rural, lo que supone pasar de una concepción esencialmente agrícola y productivista del desarrollo, a una visión mucho más compleja e integral desde una perspectiva de sostenibilidad, de crecimiento endógeno y con la necesaria participación de todos los agentes presentes en el territorio. Esto requiere cambios muy significativos en el modo de entender el desarrollo rural, conectándolo menos con la producción agraria y más con el aprovechamiento integral y sostenible de todos los recursos del medio (agrícolas, turísticos, paisajísticos, los relacionados con la biodiversidad y las energías alternativas).

Durante muchos años, la contraposición entre el mundo urbano y el mundo rural encontraba un refrendo claro en múltiples ámbitos: los modelos productivos, los comportamientos y los valores sociales, la arquitectura, la forma de vestir... Hoy, las diferencias en muchos de esos aspectos han desaparecido. La identificación del progreso y el futuro con el contexto urbano y el estancamiento y el pasado con el medio rural se ha matizado, cuando menos. No son pocos los sufridos y agobiados habitantes de las grandes ciudades que manifiestan su deseo de poder desarrollar su proyecto personal y profesional en el medio rural.

Mundo rural y mundo urbano son cada vez más realidades complementarias; incluso conviven como espacios de referencia vital para los muchos miles de urbanitas que se desplazan casi todos los fines de semana "al pueblo". Ese elemento tan característico y específico de la sociedad española, frente a otras sociedades que se urbanizaron mucho antes y han perdido en gran medida sus referencias rurales, constituye un valor y una de las alternativas de futuro para muchos pueblos del interior peninsular.

### **2. ¿Ciudadanos iguales?**

Si bien cada vez resulta más difícil distinguir con claridad lo urbano de lo rural, todos somos conscientes de las dificultades que surgen al vivir en ciertas zonas del país, con bajas densidades de población o con dificul-

tades de acceso y movilidad. ¿Cuáles son las desventajas de vivir en entornos rurales?

Los españoles que viven en pequeños municipios rurales de zonas poco densas sufren esencialmente las desventajas derivadas de su aislamiento y de un potencial de demanda considerado poco rentable por parte de los servicios públicos y comerciales. Esto es especialmente relevante al referirnos a los servicios sanitarios, educativos o los relacionados con colectivos especialmente sensibles (personas mayores, discapacitados o los niños en sus primeros años de vida). Aunque se constata una mejora sustancial en los últimos años, no es menos cierto que se siguen reclamando más medios y más acceso a servicios fácilmente disponibles en las grandes ciudades.

Hace ya bastantes años que T. H. Marshall enunció su teoría de la evolución del concepto de ciudadanía, cuya condición plena se alcanza con el reconocimiento y posesión de los derechos sociales: sanidad, educación, pensiones...; es decir, los elementos o pilares básicos de lo que conocemos como Estado del Bienestar y que recogen todas las constituciones de los países más avanzados bajo la figura del Estado Social y Democrático de Derecho. También la Constitución Española reconoce a todos los españoles, independientemente de cualquier condición o circunstancia personal o social, el derecho a los servicios básicos que determinan en buena medida la calidad de vida de las personas. Pero esa igualdad *de iure* se compadece mal con la situación que se vive en muchos pequeños pueblos de la geografía española. Si la atención de una urgencia médica en un pequeño pueblo se demora como mínimo 48 minutos, cuando el tiempo máximo establecido por los expertos se sitúa en 30, no estamos hablando sólo de igualdad de oportunidades ante la calidad de vida, sino ante la vida misma. Quizá con menos dramatismo, son muchas otras las situaciones en las que vivir en un pueblo supone enfrentarse a claras desventajas en el disfrute de los derechos de ciudadanía legalmente reconocidos.

En la sociedad de los flujos y de la información en la que –utilizando la terminología de Manuel Castells– estamos inmersos, uno de los grandes retos que afrontan los municipios rurales es conseguir superar los problemas de conectividad de esas poblaciones. Nos referimos especialmente a la movilidad de sus habitantes, que dependen esencialmente de sus propios medios, y también a la creciente y decisiva conectividad telemática. Las infraestructuras de transporte y de comunicación constituyen elementos fundamentales en las sociedades desarrolladas, en la medida en que condicionan de manera apreciable el dinamismo económico y social de los territorios y de las comunidades que los habitan. Su importancia es aún mayor en muchas zonas rurales de nuestro país, caracterizadas por el aislamiento geográfico, por la existencia de grandes “vacíos demográficos” y por una población que ha de desplazarse con frecuencia a las cabeceras de

comarca o a la capital de la provincia para tener acceso a productos y servicios básicos. Si el acceso en un sentido amplio es hoy una de las claves de la ciudadanía, lo es aún más en el medio rural.

### **3. Municipios rurales: el reto de la cooperación**

Los gobiernos locales en general y los pequeños municipios rurales en particular se enfrentan al futuro desde una agenda de actuaciones más compleja y heterogénea que en años atrás. El cambio de época en el que estamos inmersos resitúa la significación y la capacidad de gobierno de los ayuntamientos. Y esto es aún más determinante en el caso de los municipios rurales, dadas las características de las nuevas concepciones del desarrollo rural, en las que los elementos de participación, movilización de las fuerzas y recursos de la comunidad, los factores de proximidad y la capacidad de crecimiento endógeno son decisivos.

Las incertidumbres que planean sobre la realidad social, y que afectan a la vida, al trabajo y a las familias de pueblos y ciudades, nos obligan a convenir que la política tiene que ver cada vez más con cotidianeidad, estilos y formas de vida. En este contexto, el territorio se configura como un elemento central en la acción de los gobiernos locales. Este territorio viene definido tanto por elementos de proximidad como de conectividad. Los ayuntamientos deben ser facilitadores, desde su responsabilidad, del gobierno compartido a nivel local. La acción pública es la acción conjunta de público y privado en el gobierno de la comunidad.

Los problemas de los ciudadanos requieren políticas pensadas y gestionadas desde la proximidad, con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativos. Hace falta sumar esfuerzos, generar complicidades y consensuar procesos de avance, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria, aprovechando las oportunidades de la proximidad territorial. Los pequeños municipios rurales deben plantearse esos mismo retos, empezando por considerar como condición de supervivencia su capacidad de conectar y colaborar con otros municipios de su entorno, y también buscar juntos acuerdos y colaboración con otras esferas de gobierno supramunicipal. Se necesitan vías de colaboración y de mancomunidad a escala local y mayor sensibilidad y dotación de recursos específicos desde el gobierno autonómico y desde la Administración central. De no hacerlo, lo que estará en juego es el propio acceso a la ciudadanía de la España rural.



## II. RED DE LOS FENÓMENOS

### 1. ¿Sigue teniendo sentido distinguir lo urbano de lo rural?

#### 1.1 *Cambio de época*

Vivimos una etapa histórica que se caracteriza por una extraordinaria y profunda transformación de las formas de vida que nos han ido acompañando a lo largo de los dos últimos siglos. Más que una época de cambios estamos atravesando un verdadero cambio de época. Y, consecuentemente, la vida en los municipios rurales españoles no puede ser en absoluto la misma que quince o veinte años atrás. La sociedad industrial y la manera de conformar las esferas laboral, social y familiar (y también los espacios y funciones rurales) han sido superadas por la oleada de transformaciones tecnológicas y productivas de estos últimos veinte años. Han comportado que muchos de los conceptos y maneras de hacer a las que nos habíamos acostumbrado estén quedando obsoletos con más o menos rapidez.

Este conjunto de cambios ha transformado de manera muy profunda y en poco más de dos décadas nuestra manera de vivir. Cambios que podríamos concretar en las esferas productiva, social y familiar. En todas, las dinámicas de cambio han venido marcadas por la creciente inestabilidad de situaciones y de condiciones de vida. No es extraño que muchos hablen de la “sociedad del riesgo” para describir lo que está pasando y, también, la manera de percibirlo de mucha gente. De hecho, continuamente se oye hablar de flexibilidad o de adaptabilidad mientras que, simultáneamente, aumenta la presión y la precariedad laboral de hombres y mujeres, aspectos todos ellos que acaban teniendo repercusiones en la estructura familiar. Por otra parte, estas transformaciones conllevan fortísimas exigencias de cambio cultural y de nuevos conocimientos, con la incorporación masiva del uso de las nuevas tecnologías en aspectos de la más absoluta cotidianidad.

Los profundos cambios en la forma de vivir que acabamos de describir han afectado también a las tradicionales políticas de bienestar construidas en toda Europa, principalmente desde la década de los años cuarenta. En los últimos años, se ha pasado de una concepción de las políticas de bienestar que ponían el acento básicamente en el acceso universal a los servicios a concepciones que, partiendo de este acceso, se preocupan por la calidad de las respuestas, centrándolas en la capacidad de atender de manera flexible e integral a demandas heterogéneas y específicas. Al fin y al cabo, todo ello exige repensar el modo de plantear las políticas públicas,

la forma de actuar de las Administraciones y la atribución de responsabilidades en el escenario público, logrando una mejor interacción entre actores públicos y privados, atendiendo al mayor pluralismo social existente y a las nuevas maneras de hacer política.

En el mundo rural, estos grandes cambios han provocado también significativas transformaciones, que casi siempre se han añadido a las que ya se habían producido años atrás, en plena oleada industrializadora y de urbanización que afectó a grandes capas de la población antes dedicada a trabajos del campo. En la España rural se han ido acumulando los impactos de las continuas transformaciones de las últimas décadas, hasta el punto de que se podría afirmar que el mundo rural español atraviesa ahora una coyuntura o encrucijada clave. Los grandes retos que tiene toda la sociedad española en este comienzo de siglo se ven aumentados y agravados en el caso del mundo rural por procesos de replanteamiento general de sus perspectivas de futuro.

Son muchos los textos publicados a lo largo de estos últimos años que tratan sobre el replanteamiento general del mundo rural<sup>1</sup>. En ellos, y de manera más o menos coincidente, se apunta que es necesario apostar por el equilibrio territorial y la sostenibilidad, mediante la consolidación y la potenciación de la presencia del campesinado en el territorio y la mejora de la relación con el resto de la sociedad. Se señala que es necesario consolidar la administración agraria como una administración de servicios y participativa, aprovechando las oportunidades que la Política Agrícola Común (PAC) y su reforma pueden ofrecer para poner en marcha una verdadera política de desarrollo rural, más que agraria, capaz de asumir los nuevos tiempos.

De esta forma, se va incorporando la necesidad de entender el futuro de la política agraria española dentro de la lógica de desarrollo y equilibrio territorial, relacionando estrechamente política agraria y sostenibilidad, priorizando el mantenimiento y arraigo de la población en el territorio, asegurando la igualdad de derechos y deberes de la población rural en relación con el resto de españolas y españoles, potenciando de manera estratégica los servicios en el mundo rural y asegurando que la Administración sirva de manera funcional e integral a estos objetivos prioritarios.

Este capítulo tratará de desarrollar estos aspectos, situándolos en la perspectiva más general y global de la España del siglo XXI.

---

<sup>1</sup> Sirvan al respecto los propios textos publicados en Informes anteriores de la Fundación Encuentro, concretamente en *Informe España 1994*, *Informe España 1997* e *Informe España 2005*.

## 1.2 ¿Lo rural?

¿Desde dónde abordar esta gran transformación? ¿Sigue teniendo sentido hablar de municipios rurales de manera diferenciada? En la actualidad, lo rural es seguramente más una imagen, una percepción, que una realidad totalmente diferenciada. Cada vez resulta más difícil referirse a “lo rural” como un sistema aislado, claramente diferenciado de “lo urbano”. Pero, en cambio, sí parece existir una clara diferenciación de ambas realidades si atendemos a la capacidad de acceso a los servicios básicos de que disponen una y otra población. El debate, pues, se sitúa más en las necesidades de las personas y las posibilidades que éstas tengan de satisfacerlas que en una dualidad productiva, social y familiar cada vez más difícil de establecer. Esto es muy significativo, ya que difumina los contornos de lo rural, para poner el énfasis en la calidad de vida de los ciudadanos, dejando en un segundo nivel el lugar en el que viven, estudian o trabajan.

Además, la propia expansión de los sistemas de producción industrial y de servicios en la era actual, impulsada por la mejora de las comunicaciones, va distinguiendo cada vez menos entre ambos mundos. Muchas grandes empresas multinacionales tienen divisiones que operan en la producción de alimentos, en su elaboración y en su distribución, con las mismas lógicas que lo hacen en otras ramas de actividad. Así mismo, algunas empresas industriales se instalan en lo que se denominaría medio rural cuando deben desarrollar actividades difíciles de compatibilizar con los usos residenciales de la ciudad, para ubicar instalaciones que requieren una gran superficie o cuando la relación centralidad-precio favorece el desplazamiento a localizaciones menos costosas.

Lo mismo ocurre con la tecnología y la innovación, que afectan por igual a los procesos productivos en uno y otro medio. Ahí están las recientes y cada vez más potentes aplicaciones en biotecnología y tecnología de los alimentos, en robotización de instalaciones ganaderas o los mecanismos de control por satélite de cosechas y riegos.

Finalmente, en una escala más micro, y en países como el nuestro, que pertenecen al primer mundo, son cada día más evidentes las interconexiones y continuidades entre el mundo rural y el mundo urbano, antes supuestamente tan diversos. Hay gentes que viven en el medio rural y trabajan en el medio urbano, o que trabajan en el medio rural y prestan servicios a clientes urbanos, y viceversa. La proliferación de segundas residencias, de actividades turísticas y recreativas, con la consiguiente instalación de equipamientos comerciales y de ocio, aproximan cada día más ambas realidades. Se podría decir que en muchas partes de España la distinción es más de “paisajes” que de “estilos de vida”. Pero, es asimismo cierto que en otros lugares de nuestro país sigue pesando notablemente la

realidad de lo rural como un mundo en declive y con menor calidad de vida.

Todo ello indica que si, a pesar de todo, queremos diferenciar lo urbano de lo rural, y nos ceñimos a las definiciones al uso, rápidamente surgirán problemas de formulación. Aunque, no obstante, es indudable que hablar de rural y urbano conlleva inevitablemente evocaciones diferenciadas relacionadas con los distintos territorios y las gentes que los habitan. El mundo rural se ha ido equiparando cada vez más con “lo natural”, por su relación directa con el medio ambiente y por esa visión que lo entronca con lo “genuino”, con lo no “degradado”. Las relaciones sociales en el espacio rural se consideran normalmente más auténticas e incluso menos “interesadas”, a diferencia de la gente de ciudad, más “impersonal en sus relaciones”, más “autónoma”, más “cada uno a lo suyo”.

Pero, al lado de esta caracterización positiva, lo rural también se ha asimilado con retraso, conservadurismo y cerrazón. La modernidad industrial reforzó esa perspectiva, vinculando progreso a obreros y antigüedad a campesinos; urbano a industrial y a progreso, rural a agrícola y a pasado. Esas categorías funcionan ya de manera menos taxativa, aunque persisten ciertos estereotipos. Estereotipos que asimilan ahora a los campesinos con una corporación que sólo busca mantener sus privilegios, viviendo a costa del resto de la sociedad; se identifica, por tanto, lo rural a lo caduco y obsoleto.

El proceso de cambio que hemos denominado “globalización” ha modificado asimismo la dimensión rural vinculada a la zona agrícola que proporcionaba productos alimenticios y de otro tipo a un entorno urbano cercano, en lo que era en definitiva una relación de mutua dependencia. En la actualidad, la producción agrícola se ha mundializado. Países y territorios muy alejados de los grandes núcleos urbanos son los que aseguran muchos de los productos alimenticios indispensables. Y lo hacen a precios y con calidades que, desde una lógica estricta de mercado, son muy competitivos respecto a lo producido “cerca”. En este sentido, la firma en Marrakech del acuerdo final de la llamada Ronda de Uruguay del GATT sobre liberalización del comercio supuso el inicio del fin de la llamada “excepción agraria”, al integrar la agricultura en las reglas y normas que rigen la actividad económica en un mundo globalizado. No hay pues rincón de España que se escape a la lógica de un mercado cada vez más global. Un mercado que logra trasladar tomates o patatas a miles de kilómetros de distancia en tiempos inimaginables hace sólo algunos años; y lo hace de manera eficiente y a precios competitivos, dado el diferencial de costes existente a escala planetaria.

Pero también es cierto que no toda la producción de alimentos se puede ni se debe externalizar. Son crecientes las voces que, en aras de una mayor sostenibilidad global, reclaman estrategias de suficiencia alimenta-

ria a escala local. Se habla de “soberanía alimentaria” o de lógicas más endógenas de desarrollo y consumo. Estas opiniones son críticas, asimismo, con el modelo productivista que ha imperado en la agricultura europea desde su construcción como espacio agrario común.

Siguiendo esta línea de razonamiento, resulta cada vez más difícil distinguir producción urbana de producción rural. Se va superando la lógica de la especialización territorial, por la cual a cada región o zona le correspondía una determinada función productiva. Los espacios son cada vez más multiproductivos, cada vez más multifuncionales. Todos somos dependientes, y necesitamos trabajar con lógicas de complementariedad.

En cambio –y éste es uno de los objetivos fundamentales de estas páginas–, la distinción entre el entorno rural y el urbano es mucho más visible al observar la capacidad de acceso de sus respectivos habitantes a servicios considerados como básicos (especialmente educación, salud o tecnologías de la información y la comunicación). Una persona que habite en una ciudad puede con gran facilidad llevar a sus hijos a la escuela, acudir a su centro de salud o conectarse a internet. No ocurre lo mismo si uno vive en muchos de nuestros pueblos. Los desplazamientos serán largos, los accesos complejos, la disponibilidad distará de ser inmediata. Y esto ocurre tanto para comprar un fármaco un día festivo como para asistir a un estreno cinematográfico. Puede ser más fácil para un estudiante universitario que viva en Valencia o Sevilla desplazarse a París para asistir a un seminario o disfrutar de una beca Erasmus que para un joven del Pirineo llegar a la universidad de Zaragoza, Barcelona o Pamplona. Difícilmente se puede hablar de igualdad de derechos si los costes económicos y personales de acceso a los servicios básicos son muy distintos para un ciudadano que para otro.

En este capítulo, a pesar de que el hilo conductor será el cambio en la España rural, dada su gran heterogeneidad y la diversidad de situaciones que en esa realidad compleja se dan, centraremos nuestro análisis en la realidad de los pequeños municipios en entornos rurales, para tratar así de plantear propuestas de cambio que puedan contribuir a la mejora de su calidad de vida, aprovechando las oportunidades que pueden surgir en esta nueva coyuntura.

Empezaremos nuestro recorrido con los aspectos más generales y estructurales, que enmarcan la situación en el mundo rural español, imprescindibles para abordar posteriormente los aspectos más concretos de los pequeños municipios rurales españoles.

Conviene hacer también en esta introducción una reflexión de carácter más epistemológico o de enfoque. Al tratar las cuestiones rurales, y en especial cuando entra en juego la valoración de las condiciones de vida, es fácil adoptar un enfoque de carácter “urbanocéntrico”, que mira hacia

el mundo rural desde parámetros, objetivos, condiciones y estilos de vida que siempre se corresponden con el mundo urbano. Por el contrario, un enfoque más “ruralcéntrico” debería permitir una aproximación al mundo rural desde un punto de vista propiamente rural. Esta segunda visión o enfoque no pretende que puedan existir dos mundos distintos –ya lo hemos dicho– ni dos formas de entender el mundo. Pero también es cierto que ninguna construcción simbólica de significados, referentes, aspiraciones y limitaciones para la vida cotidiana es totalmente independiente del medio social en el que ha sido históricamente construida. Esto se nota sobre todo cuando desde determinadas políticas públicas se aportan “soluciones” a todas luces descontextualizadas, que no funcionan al haber sido concebidas desde lógicas extrañas a la configuración de los “problemas rurales” o a la formulación de las “soluciones rurales”; por ejemplo, la supresión de escuelas rurales unitarias para potenciar la concentración de alumnos en centros más grandes, especializados y segmentados.

## 2. De la agricultura al desarrollo rural

No se puede abordar el papel de los municipios y de los gobiernos locales sin referirnos al gran cambio de contexto que significa la transformación del mundo rural en materia de desarrollo económico y de las políticas agrarias. En la nueva dimensión con la que se trabaja cuando se habla de desarrollo rural, el papel de los municipios pasa de ser relativamente periférico y complementario –como lo era en la fase de estricta producción agraria– a convertirse en nuclear y decisivo.

### 2.1 *La transformación del mundo rural*

Los grandes cambios que se han ido sucediendo coinciden e inciden en las transformaciones que han ido impactando en el mundo rural español. En los últimos años se ha insistido mucho en la necesidad de reformar las políticas agrarias que se han implementado hasta ahora, y que hemos de recordar que fueron definidas en sus líneas generales nada más y nada menos que en 1958. Desde la Unión Europea se habla de una agricultura que debe ser “multifuncional, sostenible, competitiva [...], capaz de conservar el paisaje, mantener el espacio natural, contribuir de forma esencial a la vitalidad del mundo rural y responder a las preocupaciones y exigencias de los consumidores en materia de calidad y seguridad de los alimentos y de protección del medio ambiente y del bienestar de los animales”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Unión Europea (2003): *Reforma de la política agrícola común*.

En la práctica, este conjunto de tareas –que nos atreveríamos a calificar de heroicas– que debe cumplir el mundo rural se ha concretado hasta ahora más bien poco. Sobre todo si atendemos a las políticas, a los recursos y acciones que se han emprendido, que se pueden definir como más bien limitadas. En general, se ha ido pasando de la multifuncionalidad agraria a la multifuncionalidad rural, asumiendo las dificultades que tenía plantear una reforma redistributiva real del presupuesto agrario entre todos aquellos que vivían en el campo y sostenían su equilibrio social y ambiental, y no eran propiamente productores agrícolas. Seguramente, por ese carácter refundacional del proceso, el cambio es visto como una amenaza para los agricultores por muchos de los grupos que componen la sociedad rural o como una oportunidad para los grupos asentados en el entorno rural y no directamente conectados con los procesos agrícolas y de desarrollo rural tradicionales.

Estas nuevas perspectivas y tareas, enmarcadas en una función de desarrollo rural, requieren una forma de aproximación más territorial que sectorial. Y, por lo tanto, obligan a imaginar el papel de los poderes públicos desde lógicas que reconozcan estos cambios y modifiquen su forma de operar.

Esto quiere decir no sólo implementar mecanismos de descentralización (evidentemente muy importantes), sino también entender que las formas de gobernar el territorio no pueden seguir planteándose como en los años sesenta, setenta u ochenta. Se necesitan visiones más horizontales, más abiertas y transparentes, más participativas sobre cómo entender el ejercicio de gobierno. Un gobierno compartido y relacional, donde los intereses colectivos sean objeto de consenso y de realización conjunta. De esta manera, se habla de “gobierno en red”, de “gobernanza”, de cooperación horizontal (entre poderes públicos y otros actores sociales y económicos) y vertical (entre esferas de gobierno, con diferentes responsabilidades). Todo ello ha de desembocar en nuevos instrumentos de gobierno y de desarrollo (pactos territoriales...) y nuevos instrumentos de relación y cooperación (contratos, foros, grupos de acción, consejos...).

La Declaración de Cork (1996) proclama la conveniencia de aplicar la política de desarrollo rural a todas las zonas de la Unión Europea. Y se eleva el desarrollo rural a la categoría de segundo pilar de la PAC. En la mencionada declaración se afirma que, mientras que el apoyo social a los precios y a las rentas agrícolas es objeto de creciente contestación, aumenta la legitimidad de financiar un desarrollo rural armonizado con una gestión adecuada de los recursos naturales y el mantenimiento y reforzamiento de la biodiversidad.

Como es bien sabido, los principios fundamentales sobre los cuales se basa la nueva política rural son: multifuncionalidad de la agricultura, enfoque multisectorial e integrado, flexibilización de las ayudas basadas en

el principio de subsidiariedad y transparencia en la elaboración y gestión de los programas.

En ese contexto, se debería hacer especial hincapié en cómo reorganizar los poderes y administraciones que operan en el espacio rural para poder así gestionar ese gran cambio de paradigma en las formas de vida y de producción. Hace falta una nueva manera de entender el gobierno del territorio y, más concretamente, una nueva forma de gestionar el desarrollo rural. Una nueva manera de gobernar (o de generar gobernanza para el mundo rural) incorporando la lógica del partenariado público-privado y la organización en red, estableciendo pautas conjuntas para definir en cada lugar, en cada territorio, qué se entiende por desarrollo rural, dentro de lógicas que impliquen a todos los actores. Y para hacerlo, se necesitan nuevas políticas que fortalezcan y revitalicen la economía rural, superando poco a poco las políticas públicas excesivamente sectorializadas, para poder promover políticas territoriales que integren los servicios imprescindibles para el bienestar de las personas y los aspectos más específicos vinculados a la gestión de la naturaleza, el paisaje y los aspectos ambientales.

Y esto será muy difícil sin promover una Administración próxima al territorio, que tenga como ejes básicos la descentralización, la flexibilidad en la gestión y una mayor simplicidad.

Se necesitan diagnósticos conjuntos, que permitan detectar las fortalezas y debilidades del sector, con aproximaciones más horizontales o contractuales en cada territorio, que impulsen lógicas simétricas y menos jerárquicas, con más acuerdos entre iguales.

Por tanto, se debería establecer un ámbito de servicios descentralizado, que ofreciera servicios a empresas, agricultores y ganaderos, facilitando información a los actores, impulsando la cooperación público-privada desde una lógica descentralizada y de “ventanilla única”.

Todo esto no tendría sentido si no se parte de una concepción de la ciudadanía que incorpore en pie de igualdad a las gentes del mundo rural español. Atendiendo a sus características diferenciales, pero asumiendo los principios de autonomía individual y de equidad. Todo el mundo debe tener acceso a los servicios básicos. Todo el mundo debe poder vivir dignamente en el lugar donde ha nacido y reside. Y entendiendo que se necesitan mecanismos de participación e implicación comunitaria y territorial que consigan que los ciudadanos sientan como suyos estos elementos y se incorporen activamente en la defensa de su futuro y de la tierra en la que viven.

Las estrategias de desarrollo rural se fundamentan en modelos y aspiraciones que pueden ser más o menos explícitos o implícitos. Uno de los riesgos que se puede correr es sustituir unas actividades por otras sin modificar las pautas de desarrollo. Para evitarlo convendría acompañar esta



transición con una reflexión estratégica que integre la visión de futuro que hemos sintetizado en el término de sostenibilidad. De no hacerlo, sustituiríamos, por ejemplo, unas explotaciones agrarias y ganaderas intensivas pero ineficientes por un desarrollo turístico basado en el mismo afán productivista, que quizás conduciría a medio plazo a problemas parecidos a los que queremos resolver.

Sin lugar a dudas, desburocratizar las ayudas, hacerlas más flexibles y vincularlas a más sectores de actividad que al estrictamente agrario ha de facilitar la transición hacia las nuevas concepciones del desarrollo rural. Pero se mantiene en el aire la pregunta de qué hacer para que este nuevo desarrollo, que ya no es estrictamente agrario y ganadero y sí multisectorial, deje de ser también de corto alcance por basarse en una misma lógica de crecimiento sin límite, energéticamente ineficiente, expoliador del territorio y urbanizador del medio natural.

En el medio urbano se habla de planificar a través de instrumentos como las Agendas 21 locales o de una planificación estratégica sostenible. Se habla de modelos de ciudad que sean educadoras o de ciudades que aprendan, por ejemplo. Será necesario avanzar en reflexiones y prácticas (experiencias innovadoras) que generen modelos de referencia para el desarrollo rural que no sean urbanocéntricos y que incorporen, de igual modo que en el desarrollo urbano, valores, aspiraciones y visión de futuro. Hay que evitar que todo se quede en una mera reordenación de las maquinarias administrativas, los dispositivos de ayuda y las metodologías y operativas instrumentales. Sintetizando, habría que avanzar hacia una perspectiva del territorio rural como un "territorio con proyecto".

### **3. ¿Se sigue despoblando el campo?**

¿Qué futuro tienen los municipios rurales españoles? ¿Seguirá produciéndose su desaparición o extinción paulatina, como sucedía hace unos años? ¿Tienen algo que ver las nuevas dinámicas poblacionales<sup>3</sup> con las perspectivas que se abren para los municipios rurales?

A principios de la década de los años ochenta se hablaba de más de un millar de pueblos desaparecidos en España, fundamentalmente debido a la emigración; sin embargo, en las últimas décadas, la cifra de municipios no ha sufrido notables variaciones. Este dato, pese a su limitada capacidad explicativa de las tendencias demográficas, señala que las dinámi-

---

<sup>3</sup> El capítulo III del presente Informe está dedicado exclusivamente al análisis detallado de los procesos demográficos que han tenido lugar en los municipios rurales españoles en los últimos años.

cas poblaciones en la España rural son ya otras en relación al período marcado por las fuertes migraciones y la despoblación.

Los datos disponibles muestran que en los últimos años sólo cuatro comunidades autónomas siguen perdiendo población rural (Asturias, Castilla y León, Extremadura y Galicia), pero no se debe olvidar que la población española se concentra básicamente (con la excepción de Madrid) a lo largo del litoral. Y esa tendencia histórica se mantiene y se refuerza no únicamente como expresión de una hipotética desruralización. A ello contribuyen otros factores que desde hace tiempo provocan la acumulación de población, viviendas, empleos y servicios en las zonas costeras.

Además, en general, se detecta un cambio de tendencia respecto a las dinámicas poblacionales rurales y, sobre todo, fuertes diferencias entre distintos territorios rurales. Algunos municipios no sólo fijan población, sino que atraen nuevos pobladores, sea por la oferta de empleo de los mercados de trabajo locales (fuertemente segmentados hacia la población inmigrante) o, en el caso de la población autóctona urbana, por mejores precios en la vivienda, valorización del entorno natural y rural o la evidente mejora de las comunicaciones de movilidad y de información.

Ésta es quizá una de las cuestiones más reseñables en el plano demográfico. Debería ser analizada a escala más micro, más local, para poder captar con rigor lo que está sucediendo. Pese a que puedan seguir existiendo territorios rurales en recesión demográfica (fundamentalmente en zonas rurales deprimidas y de montaña), existen otros en los que se está invirtiendo esa tendencia y están creciendo. Crecen por la llegada de población inmigrante extracomunitaria, que se ocupa en el sector agrícola y ganadero, en la silvicultura y en la construcción, y que cada vez más se asienta, al producirse agrupamientos familiares y nuevos nacimientos.

Estos territorios están creciendo también porque las nuevas oportunidades económicas y los nuevos servicios permiten fijar una parte de la población autóctona, que ya no se ve obligada a emigrar. También porque los precios de la vivienda son algo más bajos en las zonas rurales relativamente próximas a ciudades y zonas urbanas. Evidentemente, este hecho incide mucho más en el territorio rural periurbano.

Se observa también que la fijación de población en las zonas rurales no está solamente, incluso ni principalmente en algunos casos, relacionada con las oportunidades de empleo local. En efecto, cada vez más se asume que es necesaria cierta movilidad geográfica asociada al empleo; por tanto, ésa no puede ser la única razón. Entendemos que se debe a que en muchas zonas del país ha aumentado sensiblemente la dotación de servicios, principalmente educativos y sanitarios. Parece funcionar, pues, la ecuación de que cuanto más y mejores servicios se presten, más población

autóctona permanece y más atractivo se hace el territorio para los nuevos residentes.

Lógicamente, estas dinámicas poblacionales están asimismo en el origen del desarrollo de nuevas necesidades sociales. La despoblación genera un cierto tipo de problemáticas y el crecimiento de la población conlleva las suyas propias. Sobre todo si ese crecimiento no es principalmente vegetativo y tiene su fundamento en dos tipos de migraciones muy distintas entre sí: las que protagonizan los inmigrantes extracomunitarios y las originadas por los urbanitas autóctonos, próximos en distancia física y en idioma, pero no tanto en valores, actitudes y formas de relación con el entorno.

Algunas zonas rurales españolas hace tiempo que son receptoras de población inmigrante. Los retos de su acogida e integración parecen resultar más fáciles en estos entornos cuando los volúmenes de población recién llegada son limitados. Pero, en los últimos años, el fenómeno migratorio ha crecido y se ha ampliado y la España rural no se mantiene al margen. En ciertas zonas, la recepción de población inmigrante ha sido (en proporción a la población autóctona) muy notoria. Precisamente, en estos lugares se echan en falta recursos, estrategias, servicios, políticas públicas que, en definitiva, permitan la buena marcha de esos procesos.

Por lo que se refiere a las migraciones interiores, se están produciendo fenómenos diversos. En parte, se trata de población que regresa a sus lugares de origen después de su vida laboral activa; también de profesionales que buscan oportunidades en los nuevos servicios públicos y privados que se desarrollan. Sin embargo, los dos fenómenos que más están llamando la atención son, sin lugar a dudas, los que tienen lugar en las zonas rurales más próximas a las ciudades y zonas metropolitanas. En estos lugares se ha ido produciendo en los últimos diez años una cierta forma de "expulsión" de las grandes ciudades de capas profesionales y clases medias hacia sus entornos rurales más próximos, como consecuencia de la evolución de los precios en el mercado inmobiliario. Así, han ido surgiendo por doquier nuevas urbanizaciones destinadas a esos sectores que buscan fuera de la ciudad más metros cuadrados a precios más asequibles y, al mismo tiempo, más calidad de vida; por lo tanto, son más exigentes en cuanto a dotación de servicios. El peligro que se cierne es doble. Por un lado, el desplazamiento hacia zonas rurales de fenómenos de exclusión social que han sido hasta la fecha propiamente urbanos. Por otro, la aparición de pueblos-dormitorio, con mucha población supuestamente residente, pero que hace poca vida en esas comunidades, y con fuertes fracturas territoriales (entre núcleo histórico y zonas de expansión) y sociales (entre autóctonos y recién llegados).

Finalmente, hay que señalar un fenómeno que tiene también su importancia, aunque quizá no entra de lleno en los análisis demográficos más

al uso, pero que está teniendo mucha incidencia en la vida de las comunidades rurales, sobre todo en la conservación del territorio y el entorno, en la construcción de nuevas infraestructuras y en el dinamismo económico. Nos referimos a la población residente estacional. En España, también en la zona rural, ha aumentado mucho el número de segundas residencias destinadas a un uso estacional (fines de semana y vacaciones), un hecho generalizable en los distintos entornos rurales. No se trata de población rural, pero sí de una población que usa –y abusa a veces– el medio rural y, aunque sea esporádicamente, reclama servicios e infraestructuras. En definitiva, su presencia tiene un impacto que convendría considerar con cautela y rigor.

#### **4. De la pobreza a la desigualdad**

En la España actual, las nuevas complejidades del cambio de época que atravesamos, la creciente individualización y fragmentación social, hacen que los factores de proximidad y cercanía sean claves para conseguir mantener la cohesión social y la calidad de vida. Actualmente, en España y en Europa, los municipios son los elementos centrales del bienestar ciudadano, y no tienen ni los recursos económicos ni la estructura administrativa que les permitan serlo.

Ante esto, ¿qué desventajas tiene vivir en el entorno rural? ¿Impiden estos inconvenientes un aprovechamiento pleno de los derechos de ciudadanía? El análisis de las desigualdades, de las situaciones de vulnerabilidad y de riesgo de exclusión social, exige en esta nueva era trascender el concepto tradicional de pobreza, entendida como aquella situación en la que la falta de recursos económicos impide el acceso a los mínimos vitales para la subsistencia. Siguen existiendo personas y familias que viven en esa situación, en efecto, pero focalizar ahí la mirada al analizar las desigualdades nos haría perder de vista la situación en la que viven un número mucho mayor de personas, y que viene marcada no tanto por la imposibilidad de la subsistencia como por las condiciones de precariedad.

El nuevo marco conceptual en el análisis de la vulnerabilidad social y la pobreza, que ahora se realiza en términos de exclusión social, ha incorporado dos ideas fundamentales. La primera tiene que ver con el hecho de que las condiciones de vida deben ser analizadas en relación con los estándares del entorno social inmediato. Por lo tanto, la pobreza o la escasez de recursos lo son en función de cuáles sean los recursos medios disponibles para el conjunto de la población, y no sólo en función de cuáles sean los recursos propios. Ya no se trata únicamente de ver si los recursos individuales dan para sobrevivir, sino si dan para vivir como lo hace el resto de la gente que nos rodea o si, por el contrario, pudiendo subsistir, se

carece o se está privado de determinados recursos u oportunidades que configuran los itinerarios de la inclusión social.

La segunda idea está relacionada con el hecho de que hoy los recursos que configuran esos itinerarios de inclusión social y las oportunidades de movilidad son variados y diversos. No pueden reducirse únicamente a los ingresos económicos individuales o familiares, aunque siguen contando mucho, por supuesto.

Esta nueva conceptualización de las desigualdades sociales problematiza el análisis de las situaciones concretas. Así, hablar de pobreza y falta de recursos en la población de la España rural exige un análisis complejo que debería conjugar miradas diversas. Por un lado, descubrir hasta qué punto se mantiene la idea de ruralidad asociada a pobreza. Por otro, escoger y justificar adecuadamente respecto a qué población de referencia y a qué estándares de vida se realizan las comparaciones que hoy exige el análisis de la pobreza, que siempre es relativa. En tercer lugar, identificar los ejes –tipos de recursos y condiciones sociales e individuales– que puedan estar marcando los itinerarios de exclusión-inclusión social en el mundo rural y qué diferencias presentan respecto a los del entorno urbano.

Desde el primer punto de vista, no se puede afirmar hoy que la pobreza sea básicamente rural, ni que la ruralidad implique pobreza. Puede ser cierto que los ingresos medios sean menores, pero también lo son los precios básicos, en especial de la vivienda. En general, las familias en los entornos rurales tienen más posibilidades de organizar economías de autoconsumo, existe una red creciente de servicios y llegan también subsidios, tanto generales como específicos, para el mundo agrario. El análisis de la estructura ocupacional refleja una menor presencia de profesionales, técnicos cualificados y directivos, pero también de trabajadores no cualificados de los servicios, que son generalmente los peor situados en la escala salarial.

Es necesario desterrar de una vez por todas la falsa asociación entre pobreza y ruralidad. Sin embargo, se requieren estudios más precisos que permitan matizar los análisis agregados y que den cuenta de las desigualdades dentro del propio mundo rural. Aquí se entraría en el segundo punto de vista antes apuntado, el que tiene que ver con los contextos de referencia que permiten el análisis relativo de la pobreza y la exclusión. Algunos estudios apuntan que las rentas agregadas en el medio rural empezarían a ser superiores a las del medio urbano. De ser ciertos estos datos, no sólo estarían dándole un giro radical al argumentario tradicional, sino que apuntarían también la necesidad de analizar la pobreza rural no en relación con el medio urbano, sino con el propio medio rural, con sus desigualdades internas.

En todo caso, una visión global de la sociedad española permite observar algunos fenómenos indiscutibles: la gran concentración de situaciones de exclusión, marginalidad y pobreza que se da en muchas periferias

urbanas y que difícilmente tiene parangón en el medio rural. Si centramos nuestra mirada en la población que recibe ingresos similares por salarios públicos, pensiones mínimas y no contributivas, subsidios de desempleo u otros, seguramente estaríamos de acuerdo en que esos recursos cunden mucho más en el medio rural. Pero, todo esto no debería conducir a esbozar un argumento totalmente contradictorio al tradicional, para llegar a conclusiones igualmente simplificadoras: en el campo no hay pobreza y los riesgos de exclusión social son bajos. Una y otra afirmación resultan incompletas y poco respetuosas con la realidad.

Esto conduce, finalmente, al tercer punto de vista, al del análisis concreto de los ejes y las dimensiones de la exclusión social en el mundo rural español. Estudios parciales y datos diversos y dispersos permiten aventurar algunas hipótesis que tienen suficiente consistencia, dentro de la lógica prudencia.

Por más que puedan expresarse de modo distinto, las variables fundamentales a la hora de explicar las razones de la exclusión social hoy en las sociedades del capitalismo globalizado son también las que aclaran la parte principal de los procesos de exclusión social rural. Sea en el campo o en la ciudad, la clase social, la edad, el sexo y el origen geográfico configuran las trayectorias vitales y sociales, el acceso a los recursos y los consiguientes niveles de vulnerabilidad social.

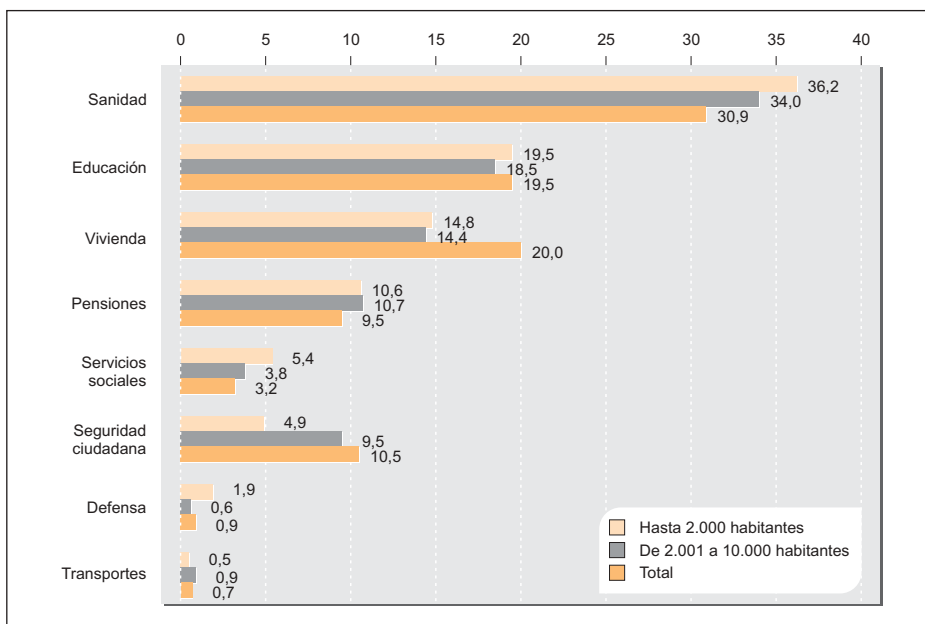
## **5. Los servicios básicos en la España rural**

Pero, junto a esas variables estándar, existen otras propias del mundo rural y que se concretan de forma diferente atendiendo a la propia diversidad de ese entorno. Las variables más relevantes parecen ser el acceso a los servicios, el tamaño de los municipios, el aislamiento geográfico y las dificultades para la comunicación, junto con las oportunidades para combinar actividades económicas que propicia un entorno más o menos diverso. Por tanto, no es lo mismo vivir en un pueblo con escuela, centro de salud y acceso a banda ancha de internet que en otro que no tenga estos servicios. No es lo mismo ser anciano en un pueblo de menos de 100 habitantes que en uno de 5.000. No es lo mismo vivir en una casa bien comunicada, cerca de la cabecera comarcal o de la línea ferroviaria, por ejemplo, que residir en un medio más aislado, distante y mal comunicado. Y, evidentemente, tampoco es lo mismo vivir en zonas rurales de montaña o deprimidas, normalmente abocadas al monocultivo agrícola o ganadero, que hacerlo en zonas con economías diversificadas. Ese conjunto de características acaba determinando el acceso a los recursos y las oportunidades que pueden garantizar la autonomía personal y la suficiencia económica.

Más allá de los tradicionales análisis de clase –que sin duda siguen aportando valor en los estudios de una economía de mercado–, si nos fijamos en la variable edad, los más jóvenes y los mayores son precisamente los que más riesgo tienen de caer en situaciones de exclusión. Los más jóvenes, porque el acceso al empleo es muy precario, lo que plantea serias limitaciones en los procesos de emancipación y autonomía personal. Los de edad más avanzada, por la escasez de recursos y por la dependencia asociada a la falta de salud, las limitaciones de movilidad o las enfermedades crónicas. Los jóvenes acostumbran a sortear esta precariedad combinando empleos remunerados con la dedicación parcial a las explotaciones familiares y con la percepción de subsidios, en especial los hombres. Las mujeres jóvenes son las que, proporcionalmente, más estudian, más se cualifican y más emigran. Y ahí es precisamente donde se encuentra uno de los elementos específicos más reseñables: las barreras de acceso a la educación y a los recursos culturales en general que dificultan la continuidad de los estudios de los jóvenes en el mundo rural. Su única alternativa a la movilidad permanente y costosa es cambiar de residencia durante la etapa formativa, con los evidentes riesgos de no regresar al finalizar la misma.

Como se puede apreciar en el gráfico 1, la sanidad es el tema que más preocupa a los españoles, vivan en entornos rurales (municipios de hasta 10.000 habitantes) o urbanos. No obstante, la preocupación por la

**Gráfico 1 – ¿Podría decirme cuál de las siguientes áreas es la que considera Ud. de mayor interés para los ciudadanos? En porcentaje. 2005**



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Barómetro sanitario, Estudio 2.613*.

sanidad es superior en los pueblos que en las ciudades. El mayor envejecimiento de las zonas rurales explica en gran medida esta mayor sensibilidad, aunque hay otros elementos de oferta de servicios –que analizaremos a continuación– que ayudan a aclarar también esta diferencia.

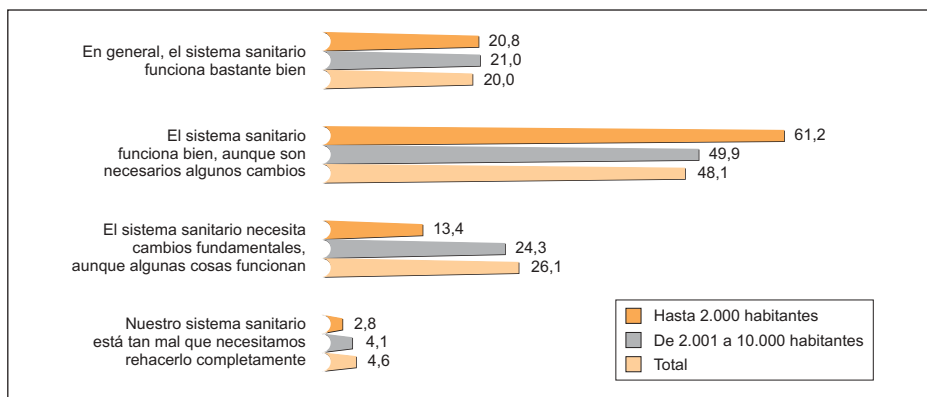
La segunda posición entre las principales preocupaciones corresponde a la educación en el medio rural y a la vivienda en el medio urbano, aunque en este último caso prácticamente empatada con la educación. En los pueblos, el centro de salud y la escuela se convierten en los dos iconos de sus principales retos y demandas: la atención a una sociedad que aumenta día a día su edad media y se ve abocada a hacer de la salud y de su cuidado el centro de la vida de muchas personas; y la posibilidad de evitar el desarraigo prematuro de quienes representan su futuro, los niños y jóvenes. De ahí la inquietud permanente de los ayuntamientos rurales por aumentar los servicios sanitarios que se ofrecen en el propio municipio y por mantener abiertos los centros escolares, aunque en la mayor parte de los casos se trate de escuelas unitarias.

La diferencia entre ambos contextos territoriales es también significativa en la importancia concedida a los servicios sociales y a la seguridad ciudadana. La mayor preocupación del mundo rural respecto a los servicios sociales es consecuencia tanto del mayor envejecimiento de estas zonas como del menor desarrollo de la oferta de este tipo de recursos.

## 5.1 Sanidad

Las personas que viven en los municipios rurales opinan que el sistema sanitario en nuestro país funciona bien, en comparación con lo que piensa el conjunto de la población (gráfico 2). No obstante, es interesante

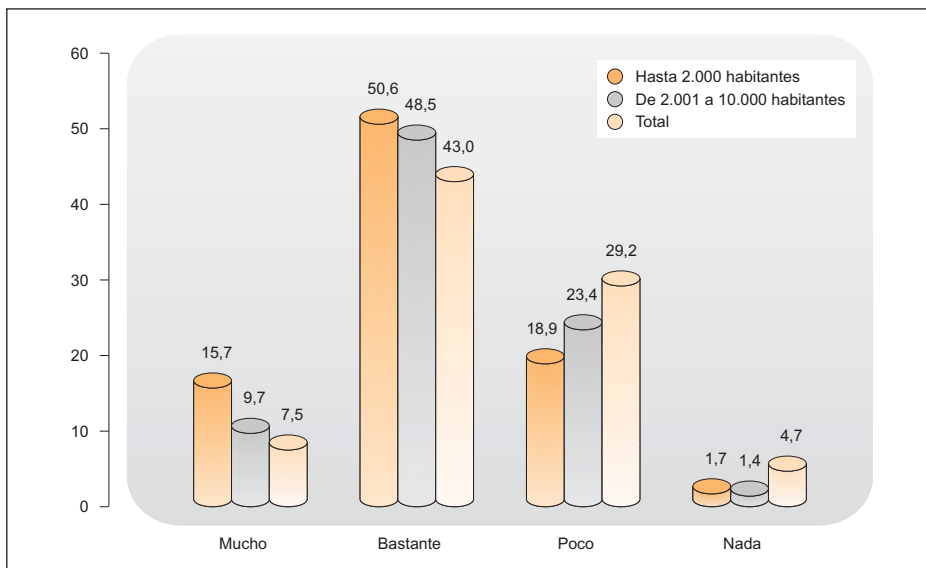
**Gráfico 2 – De las siguientes afirmaciones, ¿cuál expresa mejor su opinión sobre el sistema sanitario en nuestro país? En porcentaje. 2005**



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Barómetro sanitario, Estudio 2.613*.



**Gráfico 3 – En los últimos diez años, ¿diría Ud. que los servicios sanitarios públicos que se ofrecen a los ciudadanos han aumentado mucho, bastante, poco o nada? En porcentaje. 2005**



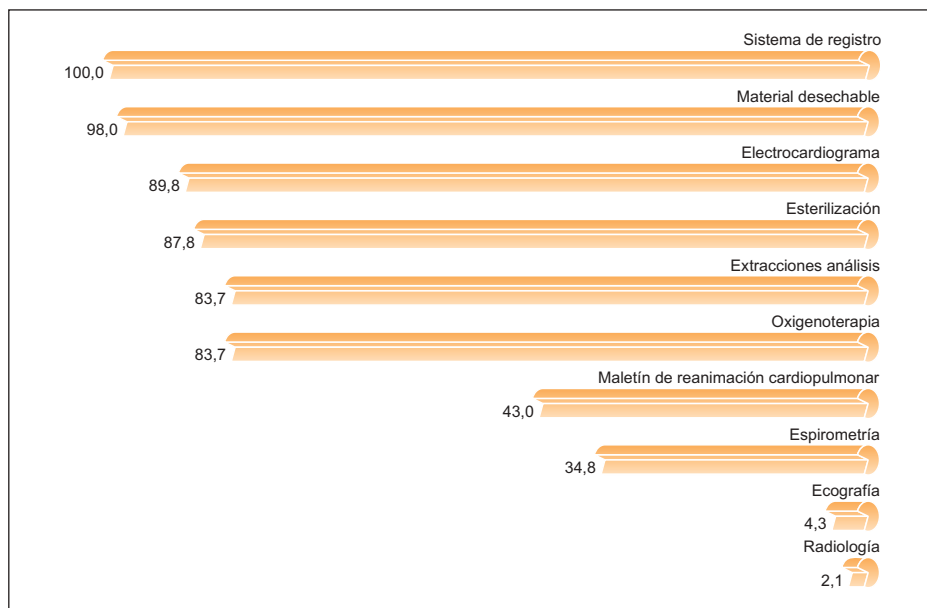
**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Barómetro sanitario, Estudio 2.613*.

constatar la diferencia entre los municipios más pequeños y los de mayor tamaño: tienen una opinión mucho más positiva los habitantes de los pequeños. De hecho, las opiniones de los habitantes de los más grandes prácticamente coinciden con las del conjunto de la población.

Esta afirmación es coherente con la respuesta a la pregunta sobre la evolución de los servicios sanitarios en los últimos diez años (gráfico 3): la percepción de mejora es mucho mayor en los municipios pequeños.

Esta percepción de mejora es la constatación del importante esfuerzo realizado en los últimos años por parte de las Administraciones autonómicas y locales para acercar los servicios sanitarios al medio rural. Un esclarecedor y pionero análisis sobre los servicios sanitarios en el medio rural español, *La salud de nuestros pueblos*, realizado por la Sociedad Española de Medicina General (SEMG), bajo la dirección del Dr. Pérez Escanilla, en 147 pueblos repartidos por toda la geografía nacional, reconoce: “La Reforma de la Atención Primaria –iniciada formalmente con el Real Decreto 137/84, de 11 de enero y posteriores Convenios del Ministerio de Sanidad con las Comunidades Autónomas– supuso un gran avance en la dotación de recursos humanos y materiales sanitarios en el medio rural. Se llevó a cabo el Mapa Sanitario con la distribución en áreas y zonas de salud, de esos recursos”<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Sociedad Española de Medicina General (2005): *La salud de nuestros pueblos*. Madrid: Editorial Medgen, 94.

**Gráfico 4 – Recursos sanitarios materiales y municipios que disponen de ellos. En porcentaje. 2001**

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de Sociedad Española de Medicina General (2005): *La salud de nuestros pueblos*. Madrid: Editorial Medgen.

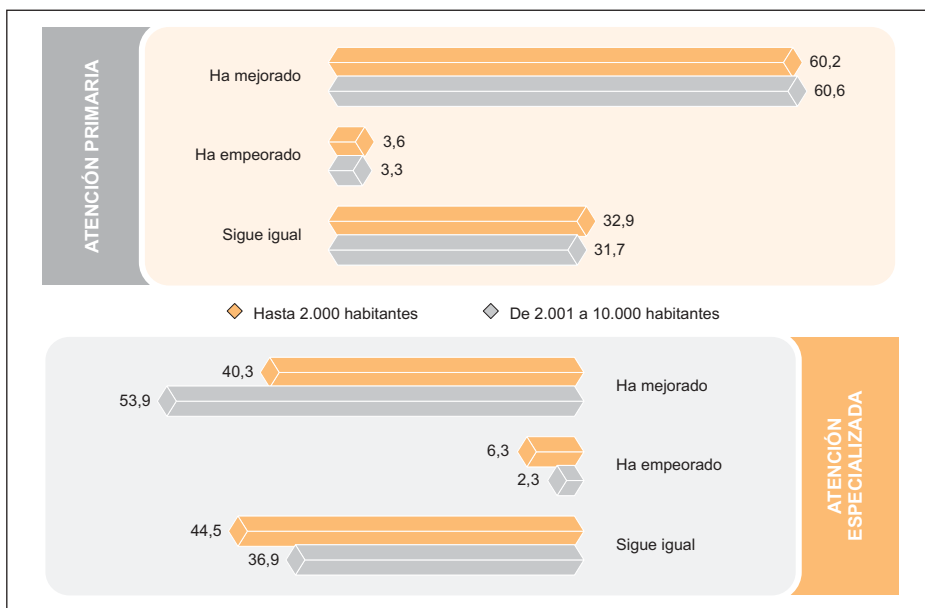
Como resultado de este esfuerzo, ha mejorado notablemente la dotación de recursos sanitarios materiales y el acceso a pruebas complementarias de los médicos generales en los centros de salud ubicados en municipios rurales (gráfico 4).

No obstante, muchas de estas mejoras en dotaciones –por ejemplo, los Puntos de Atención Continuada (PAC), donde se ofrece asistencia a las urgencias– se han concentrado desde el principio en los municipios cabecera de las zonas de salud. Esto explica que la percepción de la mejora en los servicios sea mayor en los municipios más pequeños, pues a ellos van llegando poco a poco estos servicios.

El esfuerzo por parte de las administraciones sanitarias y los avances tecnológicos están permitiendo acercar a los centros de salud pruebas diagnósticas que antes exigían el desplazamiento a la cabecera de comarca o a la capital de provincia. El control analítico del sintrom, las mamografías o las resonancias magnéticas llegan a los pueblos gracias a la telemedicina y a las unidades móviles.

Los ciudadanos de los pueblos reconocen y valoran este esfuerzo: más del 60% considera que la atención primaria ha mejorado (gráfico 5). Respecto a las consultas de atención especializada, el porcentaje de los que así piensan se acerca al 54% en los pueblos más grandes (donde se locali-

**Gráfico 5 – En su opinión, ¿cada uno de los siguientes servicios asistenciales de la sanidad ha mejorado, ha empeorado o sigue igual respecto a los últimos cinco años? En porcentaje. 2005**



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Barómetro sanitario, Estudio 2.613*.

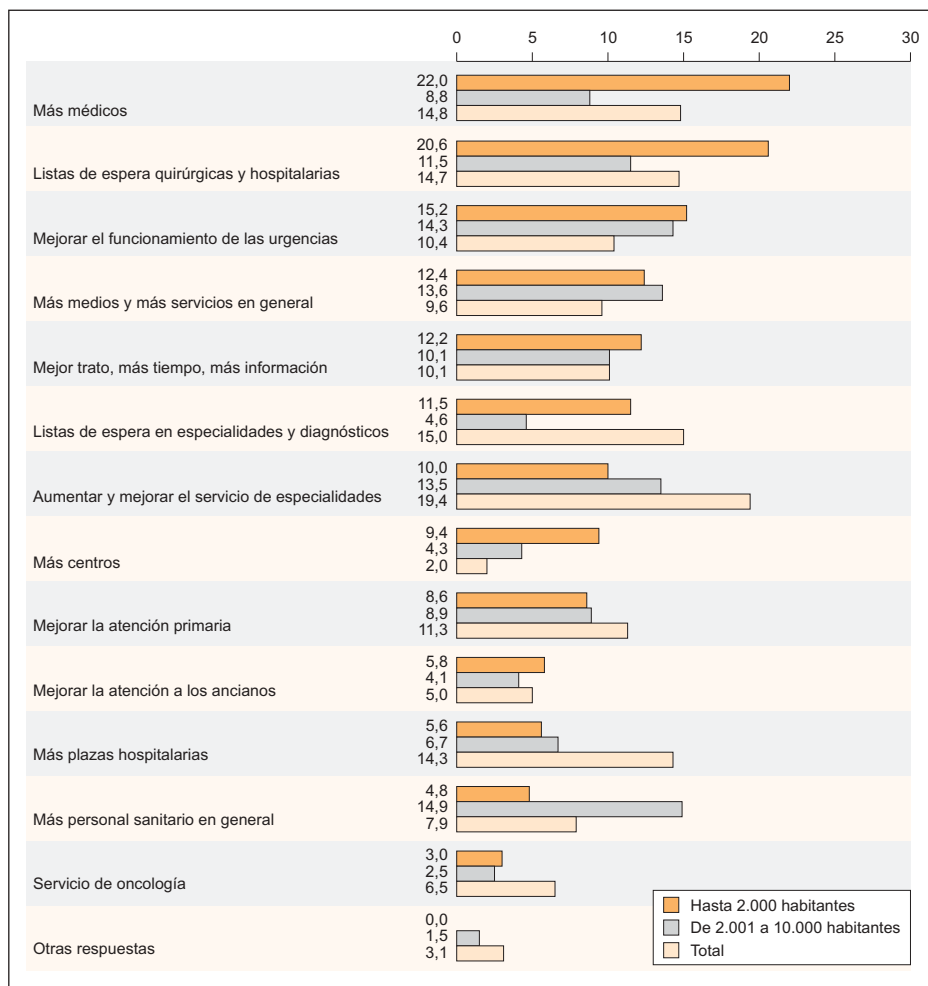
zan las cabeceras de área sanitaria), mientras que en los pueblos más pequeños apenas supera el 40%.

La principal asignatura pendiente y una fuente de preocupación de los ciudadanos del medio rural es la asistencia a urgencias graves y emergencias. Según el citado estudio *La salud de nuestros pueblos*, “el tiempo medio mínimo real transcurrido desde que se produce la urgencia hasta que se atiende en un hospital es de 48 minutos y el máximo es de 69. El rango total es de 25 a 145 minutos”<sup>5</sup>. Prácticamente todos los estudios coinciden en establecer en 30 minutos como máximo el tiempo medio de atención a una urgencia desde que se produce hasta que recibe asistencia médica adecuada. Es una diferencia de tiempo que en no pocas ocasiones marca una división fundamental en las posibilidades de sobrevivir o fallecer.

Esta situación explica que, a la pregunta por los aspectos de los servicios sanitarios públicos que incrementaría (gráfico 6), los ciudadanos de los pueblos sitúen en tercer lugar (los de los municipios más pequeños) y en segundo lugar (los de los municipios rurales más grandes) “mejorar el funcionamiento de las urgencias”, mientras que en el conjunto de los mu-

<sup>5</sup> *Ibidem*, 39.

**Gráfico 6 – ¿Y concretamente, qué aspectos de los servicios sanitarios públicos incrementaría Ud.? En porcentaje. 2005**



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Barómetro sanitario, Estudio 2.613.*

nicipios desciende hasta el séptimo, muy alejado de las principales demandas. De los datos de este gráfico se deduce también que tanto la atención primaria como el servicio de especialidades obtienen una mejor valoración en el medio rural que en las ciudades. La mayor cercanía a los pacientes y una menor masificación en los servicios de especialidades que se ofrecen en los centros de salud o en las cabeceras de comarca respecto a lo que ocurre en las ciudades pueden estar en el origen de esta diferencia.

Desde otro punto de vista, diversos estudios<sup>6</sup> muestran que existen importantes diferencias salariales entre los médicos rurales y los del entorno urbano; además, estas diferencias salariales de los médicos rurales se diversifican según la comunidad autónoma en la que trabajen. Y esto afecta a una población aislada y notablemente envejecida y, por tanto, más vulnerable desde el punto de vista de la salud. Convendría, precisamente, incentivar el ejercicio de la profesión sanitaria en el mundo rural y contribuir al mantenimiento de su formación y reciclaje, dado su mayor aislamiento de los centros de referencia sanitaria.

En el IX Congreso Nacional de la Medicina General Española, desarrollado en Madrid en 2002, el doctor Fernando Pérez Escanilla presentó los resultados del señalado estudio *La salud de nuestros pueblos* a numerosos alcaldes de diferentes puntos de la geografía española. Los alcaldes y la Sociedad Española de Medicina General coincidieron en que “el futuro de los servicios socio-sanitarios ha de pasar necesariamente por un desarrollo propio, ligado a la realidad que se vive en los municipios y como complemento a los que ofertan el Estado y las propias autonomías”<sup>7</sup>. Esta declaración de intenciones choca irremediabilmente con la escasa o nula autonomía financiera de los ayuntamientos y su crónica carencia de recursos para dar respuesta a las crecientes demandas de los vecinos.

## 5.2 Educación

Siendo la educación la segunda mayor preocupación de los ciudadanos, tanto en el medio rural como en el urbano, resulta difícil admitir que no se elabore o que no esté disponible para el público el indicador relativo a los pueblos españoles que carecen de oferta educativa. La ausencia de este indicador llama aún más la atención cuando con frecuencia aparecen en los medios de comunicación noticias sobre los esfuerzos y las ofertas a familias inmigrantes que los ayuntamientos rurales llevan a cabo para evitar el cierre de la escuela y la consecuente pérdida de uno de los referentes básicos de vitalidad y esperanza en el futuro.

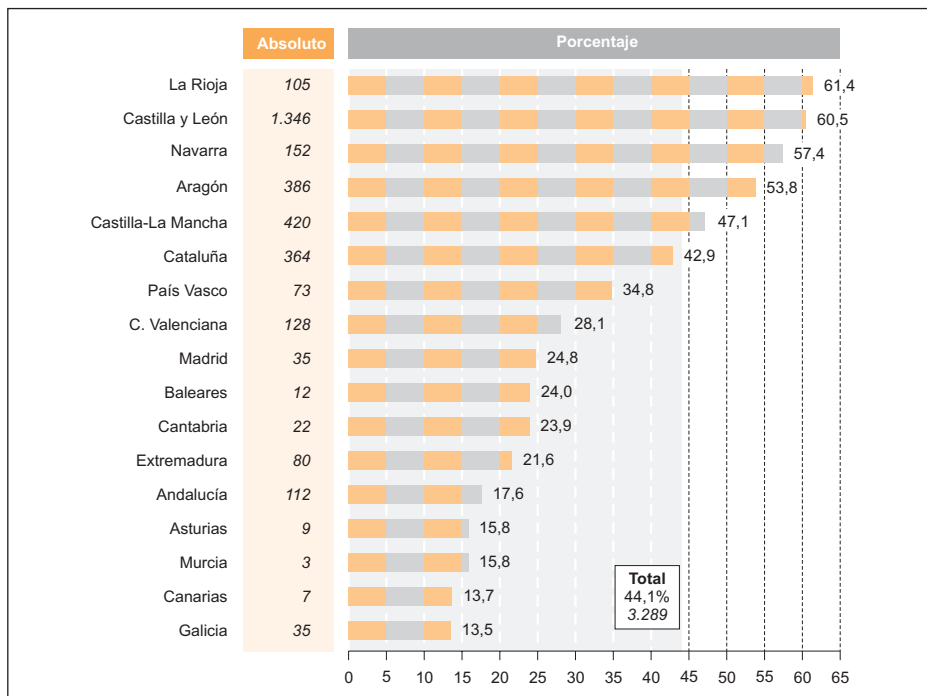
Una de las vías de acercamiento a la realidad de la oferta formativa en el medio rural es el Censo de Locales que elabora el Instituto Nacional de Estadística cada diez años junto con el Censo de Población y Viviendas. Según esta estadística, el 44,1% de los municipios españoles de 10.000 habitantes y menos no contaba con ningún equipamiento educativo activo en 2001 (gráfico 7), una proporción que se elevaba por encima del 50% en comunidades autónomas con un importante peso del medio rural. En otras,

---

<sup>6</sup> Véanse los trabajos de Vicente Matas Aguilera sobre las retribuciones de los médicos rurales en [www.comeca.org](http://www.comeca.org)

<sup>7</sup> [http://www.medicinageneral.org/revista\\_48/revista\\_48.htm](http://www.medicinageneral.org/revista_48/revista_48.htm)

**Gráfico 7 – Municipios de 10.000 habitantes y menos que no tienen ningún equipamiento educativo. Valor absoluto y porcentaje. 2001**



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población 2001*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)

como Galicia, Asturias y Murcia, la definición administrativa de municipio enmascara la pérdida de centros educativos en los pequeños núcleos o localidades que conforman los municipios. Lógicamente, estos porcentajes habrán ido aumentando en los últimos años, dada la evolución demográfica de los pueblos más pequeños.

El Consejo Escolar del Estado apuntaba en el informe sobre el estado y situación del sistema educativo del curso 1999/00: “Decíamos y decimos que un pueblo sin niños está condenado a desaparecer; que el aislamiento no puede llevar a perder posibilidades educativas en el tratamiento educativo. Que es urgente y prioritario que desde la Conferencia Sectorial de Educación se articule un Plan para la Escuela Rural en España, con una financiación estatal surgida de las negociaciones que, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se tienen que producir sobre Financiación autonómica. Que este Plan tiene que compensar desigualdades, garantizándoles a los alumnos del medio rural las mismas posibilidades que a los urbanos. Que la permanencia de las escuelas en los pueblos, incluyendo los casos concretos de ESO que así lo aconsejen, sea complementa-

da con el aumento de las agrupaciones de centros y con mayores y mejores plantillas itinerantes [...]”<sup>8</sup>.

En la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, se señala la necesidad de dedicar recursos adicionales a aquellas zonas cuya orografía o aislamiento dificultan que el alumnado reciba una educación similar a la del resto de zonas geográficas. Así, se prevé que la prestación de los servicios complementarios de transporte, comedor e internado sean gratuitos en la enseñanza obligatoria, garantizando la escolarización en municipios próximos al de su residencia familiar, o en sus propios centros de residencia, facilitando el acceso itinerante de los profesores. El Consejo Escolar del Estado<sup>9</sup> ha manifestado la necesidad de mantener aulas de Educación Infantil y Educación Primaria cuando tengan un mínimo de cuatro alumnos o alumnas; y sugiere la necesidad de establecer un parque móvil que asegure el transporte seguro de los profesores a cada centro educativo rural. Como es bien sabido, los llamados Centros Rurales Agrupados (CRAs) reúnen en un conjunto de centros a los alumnos que cursan estudios obligatorios en un grupo de pueblos próximos, garantizando así el acceso a la educación en entornos de baja densidad.

Un indicador relevante para valorar la oferta educativa en los pueblos es la ratio alumnos-profesor. En el curso 2004/05, el número medio de alumnos por unidad o grupo era sensiblemente inferior en los centros educativos localizados en el medio rural, particularmente en los municipios más pequeños (gráfico 8). Así, en los centros de Educación Primaria de los municipios con menos de 1.000 habitantes se situaba en 11 alumnos por unidad, una cifra que casi se multiplicaba por dos en los municipios urbanos. Lógicamente, esta menor proporción puede considerarse un elemento de calidad, pues facilita una enseñanza mucho más cercana y personalizada por parte del profesor. No obstante, es justo reconocer la dificultad que supone atender a alumnos de diversas edades por parte de un único docente en las escuelas unitarias de las poblaciones pequeñas.

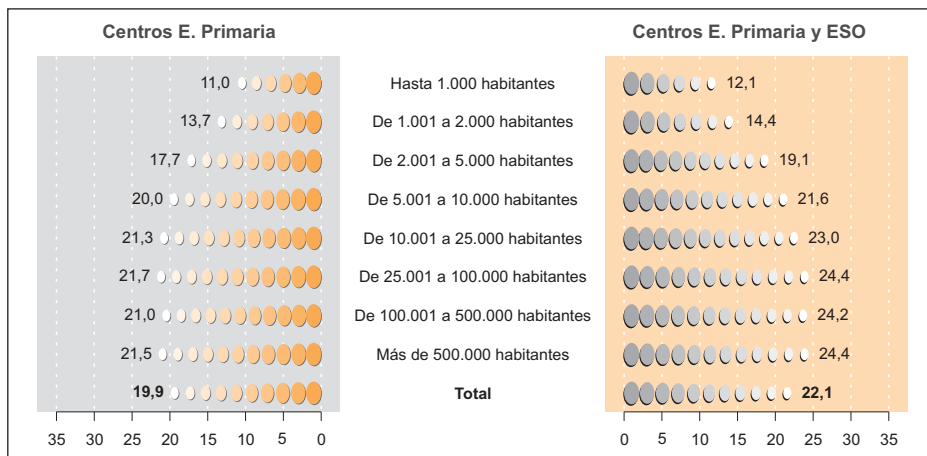
Al hablar del elemento clave de la educación, el profesor, no se puede dejar de mencionar un gran problema que sufre la escuela rural y que no se refleja en las estadísticas o, al menos, en las de acceso público: la elevadísima rotación del profesorado. No es infrecuente que de un curso a otro cambie el 50% de los profesores de los CRAs. La continuidad de proyectos, de referencias, de relaciones, tan importante para desarrollar una labor educativa de calidad, queda seriamente cuestionada y dificulta aún más la ya de por sí escasa predisposición de los docentes a residir y a arrai-

---

<sup>8</sup> Consejo Escolar del Estado (2000): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1999-2000*, 352.

<sup>9</sup> [www.mec.es/cesces/informe-2003-2004](http://www.mec.es/cesces/informe-2003-2004)

**Gráfico 8 – Número medio de alumnos por unidad/grupo en centros de Educación Primaria y en centros de Educación Primaria y ESO, por tamaño de municipio. Curso 2004/05**



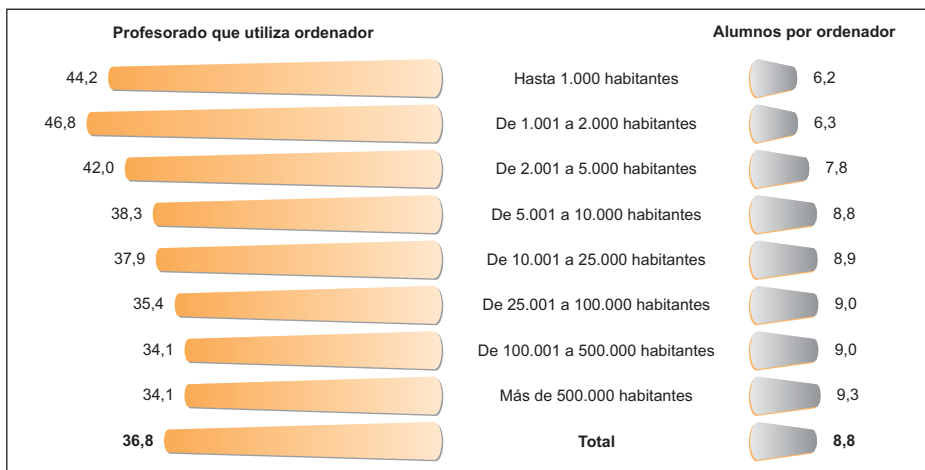
**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación y Ciencia (2006): *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2006 Actualizada.*

garse en los municipios rurales. Difícilmente puede calar en los alumnos el discurso de las posibilidades de futuro en sus propios pueblos cuando un referente tan importante como el maestro se desplaza todos los días desde la capital de la provincia y tiene como gran meta profesional llegar a la ciudad. A nadie se le puede exigir ese compromiso personal y profesional. Sería deseable que desde las administraciones educativas se incentivara de alguna manera la continuidad y el arraigo de los profesionales de la educación en el medio rural.

Las tecnologías de la información y la comunicación están adquiriendo una relevancia cada vez mayor en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Las potencialidades de internet y del resto de las tecnologías que constituyen la infraestructura de la sociedad de la información y de la economía del conocimiento son aún más importantes para el medio rural, en la medida en que permiten superar uno de los principales obstáculos a los que tiene que hacer frente: la distancia de los espacios donde se concentra la oferta de todo tipo de productos y servicios. Estas potencialidades adquieren un valor especial en la escuela, ya que la formación constituye la verdadera palanca del desarrollo y del futuro. Las administraciones educativas están realizando un notable esfuerzo para dotar de este equipamiento a los centros rurales, lo que ha dado como resultado una disponibilidad de ordenadores superior incluso a la de los centros educativos urbanos, medido a través de la ratio de alumnos por ordenador (gráfico 9). Además, el porcentaje de profesores que usa estos recursos tecnológicos en el aula es mayor en los centros rurales que en los urbanos.



**Gráfico 9 – Número medio de alumnos por ordenador y porcentaje de profesorado que utiliza el ordenador en el aula con los alumnos, por tamaño de municipio. Curso 2004/05**

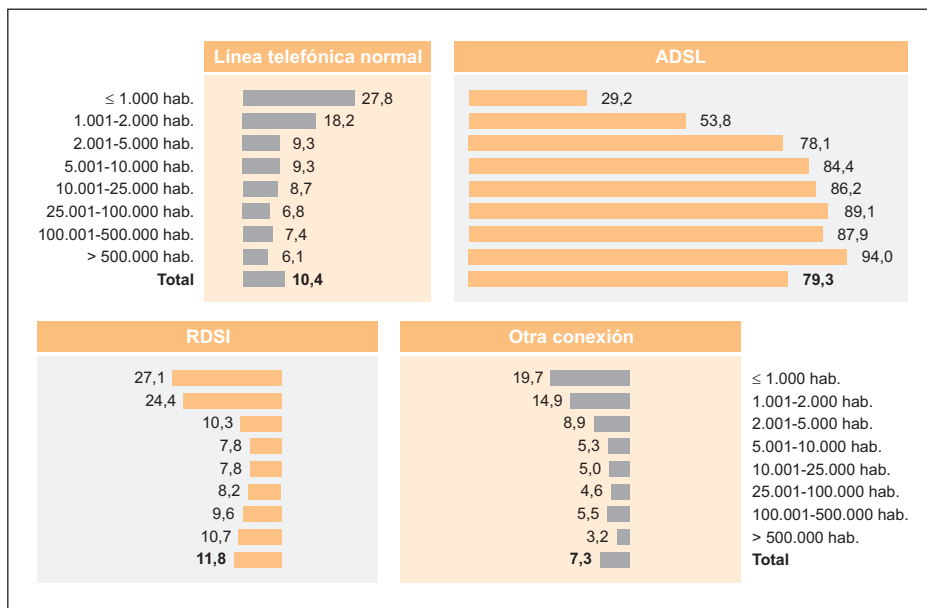


**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación y Ciencia: *La sociedad de la información y la comunicación en los centros docentes*, en [www.mec.es](http://www.mec.es)

No obstante, el desarrollo de las potencialidades de estas tecnologías para la educación –particularmente las ligadas a la interactividad– está condicionado por la disponibilidad de acceso a la banda ancha de internet. La creciente complejidad y “peso” de los archivos que viajan a través de la red, que se ha multiplicado en los últimos años con la universalización de los contenidos multimedia, hace que en la práctica resulte ilusorio pensar que se tiene acceso a la sociedad de la información allí donde no se dispone de un acceso a internet a través de banda ancha. Y en este aspecto –como se comenta en el capítulo IV del presente Informe– la brecha digital entre el mundo urbano y el mundo rural sigue siendo muy amplia: mientras que más del 90% de los centros educativos urbanos conectados a internet lo hacen a través de sistemas de banda ancha (ADSL, cable o satélite), este porcentaje no llega al 50% en los centros educativos rurales situados en municipios de 1.000 habitantes o menos y al 69% en los de 1.001 a 2.000 (gráfico 10)<sup>10</sup>. Las líneas RDSI, con amplia implantación en los centros rurales, en ningún caso pueden considerarse banda ancha. Por tanto, convendría resolver esta deficiencia estructural para favorecer la superación del tradicional aislamiento de estas comunidades, aprovechando así las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

<sup>10</sup> Dado que un centro puede tener más de un tipo de conexión, los porcentajes no pueden sumarse directamente, pero la suma de centros con ADSL y Otra conexión puede servir como cifra máxima orientativa.

**Gráfico 10 – Centros con conexión a internet, por tipo de conexión y por tamaño de municipio. En porcentaje. Curso 2004/05**



**Nota:** Un centro puede tener más de un tipo de conexión.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación y Ciencia: *La sociedad de la información y la comunicación en los centros docentes*, en [www.mec.es](http://www.mec.es)

Finalmente, es importante señalar las potencialidades de las escuelas rurales al desarrollar su labor en un entorno más asequible (es más posible observarlo, investigarlo, recorrerlo), legible (permite múltiples lecturas) y democrático (invita a los niños a participar y a ser responsables)<sup>11</sup>.

No se trata de reivindicar una escuela rural que sustituya a una potencialmente mejor escuela urbana, sino aprovechar sus especificidades, su capacidad de inserción en el entorno, su papel simbólico de continuidad de la comunidad rural. En algunos estudios empíricos se ha señalado su potencial específico como escuela pequeña, que favorece la experimentación educativa, una pedagogía activa, que potencia la figura de un maestro integral y polivalente, y como escuela flexible y libre<sup>12</sup>. Es hora de reivindicar la escuela rural como manifestación específica y propia de excelencia educativa, exigiendo una mejor cobertura de sus necesidades y

<sup>11</sup> Boix, R. (2003): “Escuela rural y territorio: entre la desruralización y la cultura local”, en *Revista Digital eRural*, 1 (<http://educación.upa.cl/revistaerural/erural.htm>).

<sup>12</sup> Feu, J. (2004): “La escuela rural en España”, en *Revista Digital eRural*, 3 (<http://educación.upa.cl/revistaerural/erural.htm>).

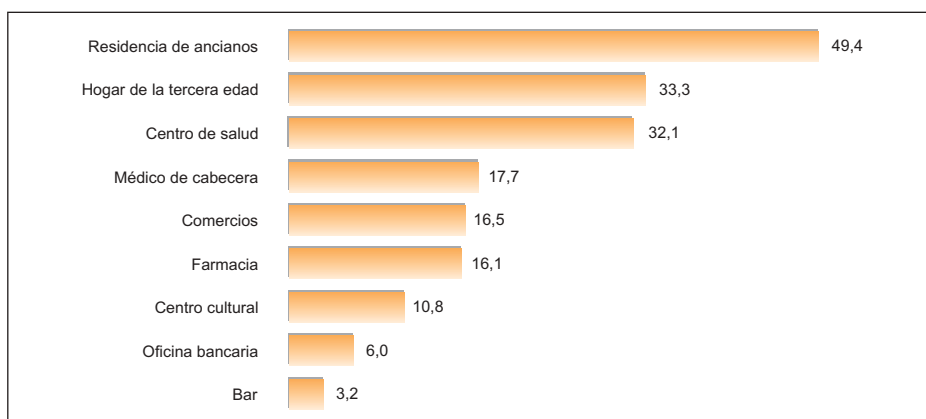
recursos. En el logro de esa excelencia conviene destacar el decisivo papel que pueden y deben desempeñar los ayuntamientos. Hay que reconocer las dificultades que la falta de recursos económicos les plantea para hacer frente a los gastos de mantenimiento de las escuelas a los que por ley están obligados, pero es importante que tomen conciencia de las oportunidades y ventajas que les ofrece la cercanía y el conocimiento de los diferentes actores sociales y económicos de su pueblo y de su zona para enriquecer la experiencia educativa de los alumnos, los profesores, los padres y cuantas personas y organizaciones se impliquen en ella.

### 5.3 Servicios sociales

En un contexto demográfico como el rural, caracterizado por el envejecimiento de la población y, en consecuencia, por una mayor incidencia de la dependencia, los servicios sociales adquieren un especial protagonismo.

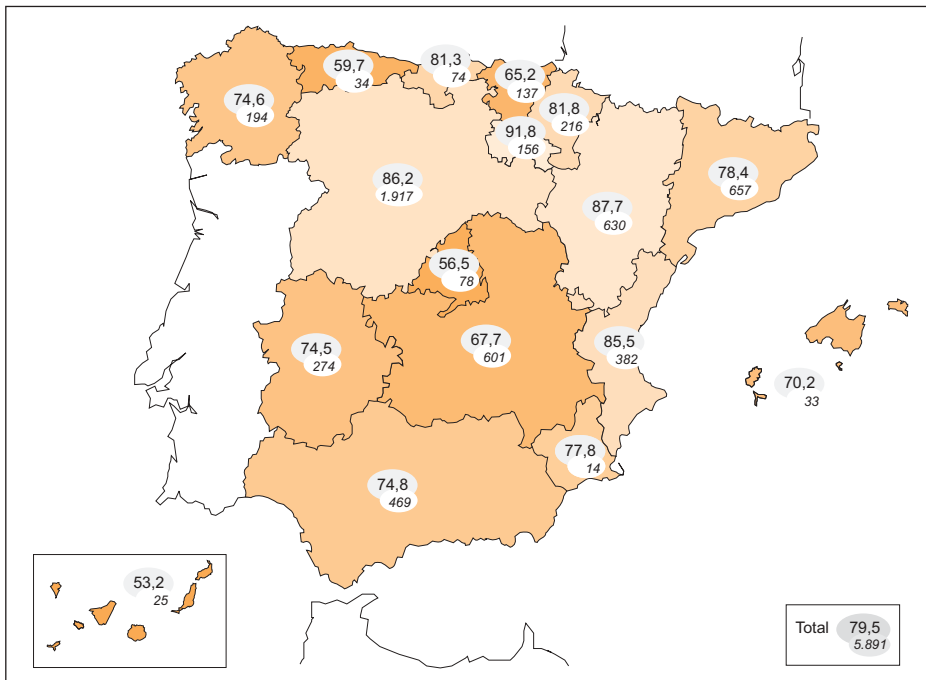
En este sentido, resulta muy ilustrativo el gráfico 11, donde se recogen los datos de una encuesta realizada a las personas mayores de los pueblos de Castilla y León en la que se preguntaba por los equipamientos sociales más demandados. Ocupa el primer lugar, y de manera muy destacada, la residencia de ancianos; le sigue otro equipamiento de servicios sociales, el hogar de la tercera edad; ambos se sitúan por encima del centro de salud. Lógicamente, esta mayor demanda de equipamientos de servicios sociales que de servicios sanitarios responde a que la mayoría de los pueblos cuenta ya con centro de salud o consultorio, mientras que son muchos los

**Gráfico 11 – Equipamientos demandados por las personas mayores que viven en municipios de 2.000 y menos habitantes de Castilla y León. Multirrespuesta. En porcentaje. 2001**



**Fuente:** Blanco, A. (ed.) (2002): *Envejecimiento y mundo rural en Castilla y León*. Madrid: Fundación Encuentro.

**Gráfico 12 – Municipios de 10.000 habitantes y menos que no cuentan con residencia de ancianos, por comunidades autónomas. Valor absoluto y porcentaje. Febrero de 2007**



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de CSIC/Imsero, Base de datos de residencias de Portal Mayores.

municipios rurales en los que aún no hay residencia de ancianos (gráfico 12).

Respecto a otros servicios sociales como la teleasistencia, la asistencia domiciliaria, los centros de día, los hogares o clubes, actualmente resulta imposible disponer de datos agregados sobre los municipios rurales, aunque se está trabajando ya en la elaboración de un base de datos de recursos similar a la que ya existe sobre residencias<sup>13</sup>.

La entrada en vigor de la Ley de Dependencia abre nuevas expectativas en el desarrollo de servicios para la población dependiente que pueden tener una gran incidencia en el medio rural, tanto por la posibilidad de responder a las necesidades de una parte muy importante de los ciudadanos de los pueblos como por la oportunidad de crear empleo en el territorio. En su adecuada aplicación y aprovechamiento, los gobiernos locales pueden y deben desempeñar un papel relevante.

<sup>13</sup> <http://www.imsersomayores.csic.es/>

#### 5.4 *Transporte y movilidad*

En el marco de los servicios públicos en el mundo rural, un aspecto siempre problemático es el que se refiere al transporte y la movilidad. La situación de las infraestructuras y los servicios de transporte público en el medio rural español, con contadas excepciones, sólo puede considerarse insatisfactoria, cuando no manifiestamente deficitaria. Esto afecta de manera significativa a la calidad de vida de sus habitantes, especialmente de los mayores y de aquellas personas que por diversas circunstancias dependen exclusivamente del transporte público o de las ayudas de sus convecinos para desplazarse, con una evidente limitación de su autonomía de desplazamiento.

Por lo que se refiere a las infraestructuras, la cobertura territorial del ferrocarril es muy limitada e incluso en las últimas décadas se han desmantelado algunas líneas consideradas inviables económicamente. La extensión territorial y la dispersión de la población obligan en muchos casos a mantener una red de carreteras muy amplia para garantizar la accesibilidad a todos los núcleos de población. Por otro lado, esta red presenta con frecuencia deficiencias de conservación debido a su extensión, demasiado grande en relación con los recursos disponibles para su mantenimiento.

Respecto al servicio, a la citada escasa cobertura de la red ferroviaria en el medio rural hay que añadir la baja frecuencia de los trenes y las escasas posibilidades de conexión o enlace entre las distintas líneas. El autobús es el transporte colectivo más importante. La baja densidad de población y su dispersión territorial son las principales dificultades para incrementar los niveles de servicio (difícil coordinación de líneas e inadecuación de horarios) en las zonas rurales, cuya oferta sólo puede mantenerse con las ayudas públicas. El resultado es un servicio que no pasa de regular en las cabeceras de comarca y que es manifiestamente deficiente en el resto de los pueblos.

Las Administraciones autonómicas y provinciales son conscientes de esta situación y de la desventaja comparativa que supone para los ciudadanos del medio rural. Hay una inversión constante en la mejora de las infraestructuras viarias, que inevitablemente siempre será insuficiente y más lenta que la deseada y demandada insistentemente por parte de los municipios rurales. El acceso a una autovía "que nos ponga a menos de una hora de la capital o a menos de dos horas de la gran ciudad" se ha convertido en clave de supervivencia para muchos municipios rurales, sobre todo para los de aquellas zonas que han conocido un gran desarrollo del turismo rural, en gran medida dependiente de la visita de fin de semana de los urbanitas estresados.

Han ido surgiendo iniciativas en diversos lugares de la geografía rural española que pretenden aliviar estos problemas. Merece ser destacada

la puesta en práctica del llamado “transporte a la demanda”<sup>14</sup> en diversos lugares de Castilla y León. El argumentario que acompaña la medida pone de relieve precisamente la voluntad de hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades en el tema del transporte público. El servicio opera a partir de la demanda específica de los usuarios potenciales que solicitan el servicio y la ordenación de demandas y de rutas de transporte por parte de los operadores contratados al respecto. Se pretende servir a asentamientos poblacionales que cuenten con un mínimo de cuatro o cinco habitantes.

### 5.5 Acceso a la sociedad de la información

En el contexto actual, el acceso a la sociedad de la información a través de banda ancha es –a nuestro entender– un servicio fundamental para los ciudadanos, y más aún en el medio rural. Dada su importancia –le dedicamos el capítulo IV en este Informe–, queríamos dejar constancia, al referirnos a él en el contexto de los servicios en los que se juega la igualdad de los derechos sociales de los ciudadanos del medio rural respecto de los del medio urbano, de que se trata de un tema básico de la agenda de los gobiernos locales en los municipios rurales.

## 6. Gobierno local y ciudadanía en el medio rural

En cualquier análisis o propuesta de tipo prospectivo que se pueda hacer en relación con el mundo rural resulta imprescindible referirse al papel de los ayuntamientos o gobiernos locales. En estos más de veinticinco años de democracia se ha ido consolidando una forma de entender el papel de los ayuntamientos que los sitúa bastante más allá de lo que tradicionalmente se había entendido como Administración local. La reivindicación del concepto de gobierno local no es sólo un problema de terminología, sino que expresa también la voluntad de reivindicar una esfera propia de *demos*; de problemáticas propias y de exigencia de capacidades de gobierno que hagan realidad lo que se denomina “autonomía local”.

En los años setenta y ochenta, la gran cantidad de problemas que era necesario afrontar en los pueblos y ciudades hacían casi innecesarias las elucubraciones sobre prioridades, protagonismos institucionales o maneras de hacer las cosas. Ahora la situación es distinta. Se han resuelto muchos problemas y carencias; poco a poco han ido surgiendo más debates sobre qué tipo de ciudad o pueblo queremos, qué tipo de gobierno preci-

---

<sup>14</sup> Véase la página web de la Junta de Castilla y León.

samos o qué distribución de protagonismos y de responsabilidades entre iniciativa pública, iniciativa social y respuestas mercantiles es la más adecuada en cada caso. En la España rural, esa realidad municipal es también muy diversa, aunque se comparten muchos temas con el resto de municipios del país.

De los 8.109 municipios que había en España a 1 de enero de 2005, 4.900 (60,4%) tenían 1.000 o menos habitantes. Ese predominio de los pequeños municipios es aún más acusado en ciertas comunidades autónomas, a pesar de que su número y la población que en ellos reside ha ido disminuyendo muy lentamente desde principios de los años noventa: de 3.115.007 que vivían en municipios de 2.000 y menos habitantes en 1991 a 2.892.154 en 2005<sup>15</sup>. Ese predominio genera importantes consecuencias desde el punto de vista de lo que se puede hacer o no en cada ámbito municipal, con qué recursos económicos, humanos o técnicos se cuenta y cuál es la capacidad de presión y de influencia de cada consistorio.

Si contemplamos el mapa municipal español en sus aspectos más generales, ya hace tiempo que en los municipios se ha pasado de “hacer cosas” a decidir “qué hace falta hacer” y “cuál debe ser el protagonismo de los poderes locales y su relación con los otros actores presentes en el escenario territorial”. Esta transformación, sumada a la necesidad paralela de fortalecer los mecanismos de diálogo y comunicación con los ciudadanos, y la clara conciencia de que es un escenario de gobierno multinivel, con competencias cruzadas y responsabilidades compartidas con otras esferas institucionales, ha impulsado la dimensión política de los ayuntamientos y de sus equipos de gobierno. Gobiernos locales que han de enfrentarse a las nuevas realidades productivas, sociales y familiares características de la época en la que vivimos.

Se sabe también que, en general, las nuevas desigualdades que aparecen en nuestra sociedad se presentan de forma menos agregada (en ámbitos como la información, la formación, etc.) e inciden sobre una creciente diversidad de individuos y de grupos sociales. Por un lado, la fragmentación de la realidad y desigualdad sociales ha ido acompañada de una creciente estructuración y diversificación del poder y de las relaciones políticas en múltiples instancias de gobierno, a pesar de la creciente vinculación entre lo global y lo local. Y, por otro, en el ámbito simbólico o de valores se ha ido produciendo una diversificación y entrada en crisis de los tradicionales espacios de articulación y representación colectiva.

Pero, ¿pueden plantearse estas cuestiones ayuntamientos que apenas pueden subsistir?

---

<sup>15</sup> Para un análisis más detallado de la evolución demográfica de los municipios rurales puede consultarse el capítulo III del presente Informe.

### *6.1 Cambios en las políticas locales y en los municipios rurales*

Antes de adentrarnos en las especificidades del mundo municipal del medio rural, conviene subrayar el papel que cada vez más se exige a los municipios en este cambio de época que atravesamos. Se puede afirmar que el bienestar está pasando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. Cada vez se hace más difícil desde los ámbitos centrales de gobierno dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población menos indiferenciada, más consciente de sus necesidades específicas. Esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo los gobiernos y servicios descentralizados una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario. Se pasa de una concepción en la que el bienestar era entendido como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-redistribución) a ser entendido como una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-participación).

Las políticas públicas locales se han ido configurando alrededor de los ejes de desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a los ciudadanos, añadiendo una dimensión trasversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos, las transformaciones han sido enormes. No tenemos aquí espacio para desarrollarlas ni tan sólo de manera sintética. Pero, sí creemos que ese conjunto de reflexiones que atraviesan el mundo local español asumen características propias, pero no contradictorias, en el entorno rural español.

Las políticas sociales comprenden un conjunto de actuaciones públicas que se proyectan sobre dos dimensiones cada vez más interrelacionadas: los procesos de inclusión-exclusión del mercado de trabajo y de regulación de los derechos individuales y colectivos en la esfera laboral; y los procesos de distribución de recursos, valores y oportunidades de desarrollo, más allá del mercado, entre colectivos y clases sociales, entre hombres y mujeres. En el entorno rural, esas políticas sectoriales (trabajo, protección social, vivienda, territorio, educación, exclusión social y género) requieren matices y acentos diferenciados.

El gran problema para muchos municipios rurales es que esas políticas se han ido configurando de manera universalista y se han caracterizado por “elaborarse” de manera poco fraccionable y por ponerse en práctica a partir de suponer que daban respuesta a necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Como se ha visto, la realidad de muchos



municipios rurales y de la población que en ellos vive no presenta las características urbano-industriales que han “formateado” esas políticas a lo largo de los años.

Por otra parte, el diseño de estas políticas se ha hecho de manera acumulativa, respondiendo a las nuevas demandas de manera diferenciada. A cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le han ido correspondiendo nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos “negociados” administrativos, nuevas especializaciones profesionales. En la medida en que seguían funcionando las dinámicas sociales comunitarias o los grandes agregados sociales, esta segmentación administrativa no generaba excesivos problemas, ya que era el propio colectivo objetivo del servicio quien acababa integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. Actualmente, existen entornos sociales más desagregados, más dinámicas individualizadoras, y, en cambio, se siguen manteniendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas, cuando lo que se necesita cada vez más es lo contrario: respuestas integradas a problemas integrales.

En el entorno rural también es así. Se podría decir que es incluso más acuciante que en el mundo urbano. Como ya hemos mencionado, los cambios han llegado a la España rural en forma de nuevos colectivos, de transformaciones en las dinámicas productivas, de mayor inestabilidad y movilidad. Los déficit de las políticas sociales se notan también en los municipios rurales; y las demandas de transversalidad e integralidad son igualmente pertinentes. En ese contexto, la proximidad se ha ido configurando como un factor clave para dar respuestas concretas a demandas que requieren abordajes integrales.

Por lo tanto, no es extraño que los municipios sean espacios decisivos en el bienestar individual y colectivo. Es en el territorio donde conviven el personal sanitario, los trabajadores sociales, los empresarios, los obreros, los psicólogos, los policías, el personal de la Administración de Justicia, los dinamizadores económicos, los periodistas, los tenderos y los políticos. La gente que en el territorio, desde la proximidad, sabe y comparte la importancia de lo que ocurre en el municipio en relación con el futuro de la comunidad, del colectivo que vive y convive en un territorio específico, donde la gente mantiene vínculos de pertenencia e implicación en los asuntos comunes. El futuro de la comunidad pasa también por el futuro del municipio y del ayuntamiento como expresión colectiva del mismo. Todo esto es especialmente cierto en los municipios rurales, en los que la sensación de estar en el mismo barco, de depender unos de otros, es si cabe mayor.

## 6.2 *El decisivo papel de los alcaldes en los municipios rurales y su precariedad de medios*

Se habla mucho de problemas sociales, de precariedad laboral, de estrés o del *burn out* de los profesionales, pero convendría detenerse un poco en una tarea cada vez más apremiante, difícil y compleja: ser alcalde. Es cierto que, en la mayoría de los casos, a nadie le obligan a ser alcalde o alcaldesa. Pero, no son, ni mucho menos, una excepción los municipios españoles en los que, por su reducido tamaño, la elección de alcalde acaba convirtiéndose en algo casi obligatorio o rotativo. Sea como fuere, a pesar de los aparentes honores y privilegios que puede implicar en ocasiones el ejercer de máximo responsable del gobierno local, la labor de alcalde no es fácil ni llevadera en la gran mayoría de los municipios españoles. Si se hace a conciencia, se convierte en una fuente de constantes sinsabores. Una labor condicionada por la sempiterna penuria de medios económicos. Y desde estructuras de administración y apoyo técnico que son casi inexistentes o muy frágiles en muchos de los millares de pequeños municipios que tiene el país.

Probablemente no es ninguna novedad. Pero sí que conviene tener en cuenta que la agenda de problemas y de tareas que cada día se acumulan sobre los hombros y aguantaderas de esos hombres y mujeres es crecientemente enrevesada y llena de dramas personales y colectivos de cariz muy diverso. Gentes que llegan al pueblo sin casa, sin trabajo, sin papeles. Jóvenes que no han acabado sus estudios o que no encuentran trabajo y piensan dejar el pueblo. Niñas o niños que no tienen una escuela infantil que los acoja en la propia localidad. Personas mayores que no pueden valerse por sí solas y las ayudas potenciales están a muchos kilómetros de distancia. Casas que reclaman a gritos una reparación urgente. Inmobiliarias que parecen dispuestas a doblar la población del lugar si se modifica tal o cual plan urbanístico. Mujeres que sufren violencia conyugal. Residuos urbanos que no se sabe dónde colocar. Empresas que ofrecen instalarse en el municipio y crear lugares de trabajo si el ayuntamiento solventa tal o cual inconveniente de permisos o de reglamentación. Y así hasta el infinito. El responsable último es el alcalde. Como decía un alcalde bien conocido por su trayectoria y buen hacer, José Ángel Cuerda, ex alcalde de Vitoria: “El alcalde es responsable siempre, ya que si no tiene competencias sobre el tema, lo que seguro que tiene son incumbencias”.

No es extraño que en Francia se hable de los crecientes costes emocionales de ser alcalde ante el aumento constante del sufrimiento psicosocial de la población y sus repercusiones en relación con el escalón político-administrativo al que primero acuden y que siempre está cerca. Tampoco es insólito que el tema haya sido objeto de estudio por parte de especialistas que han recogido muchísimos testimonios e incluso analizado diversas crisis emocionales al respecto.

El alcalde acaba siendo el “recogepelotas” final de un conjunto de temas y de problemas que por su complejidad, por su transversalidad, por su falta de adecuación con un específico servicio o negociado, requieren una atención integral. En los municipios rurales, donde los concejales son escasos y con dedicación muy circunstancial, donde los técnicos son contadísimos, con pocos recursos y sobrepasados por los acontecimientos, son los alcaldes los que muchas veces han de llamar a éste o aquél para desencallar un escollo, reclamar un servicio a una administración superior o, aprovechando un pasillo en una reunión de otro tema, desatascar un asunto que por los canales previstos se eternizaría o llegaría demasiado tarde. Y si esto es difícil para los alcaldes de las grandes ciudades, a los de los pequeños municipios se les complica enormemente. Esa constante labor de gestión de incidencias, de agente multinivel, se puede hacer mejor o peor, pero lo que es seguro es que resulta cada día más relevante para el ejercicio de los derechos de ciudadanía y la poca o mucha calidad de vida de una población que como la rural acumula carencias y aislamiento. Una población alejada de los vericuetos del poder y perdida en muchos casos ante la indiferencia de unos servicios autonómicos o estatales que pueden no sentir al mismo nivel esa presión directa y constante de la calle.

Han surgido ya propuestas que reclaman una regulación que atribuya una retribución digna para los alcaldes y concejales de municipios de menos de 20.000 habitantes y que la comunidad autónoma asuma los costes de las retribuciones de los cargos electos de los municipios de menos de 2.000 habitantes. La propuesta no es ninguna tontería. Pero, al margen de esto, es importante entender la necesidad más global de que los ayuntamientos cuenten con capacidad suficiente para hacer frente a necesidades y demandas que son cada vez más complejas, transversales y personalizadas. Para ello, hay que arropar, reconocer, ayudar y respetar la labor irremplazable de los gobiernos locales, con más recursos, más ayuda, más capacidad de servicio de las demás esferas de gobierno a ese primer y vital nivel de administración. El tan traído y llevado factor de proximidad no puede ser sólo un argumento para trasladar responsabilidades y problemas a los municipios y territorios. No se trata de buscar y forjar “héroes de la proximidad”, sino de ir avanzando en una forma de trabajar política y administrativamente de manera distinta.

### *6.3 Inframunicipalismo e identidad local en el espacio rural*

El minifundismo municipal es un grave inconveniente para enfrentarse con ciertas garantías de éxito a la nueva agenda de las políticas públicas locales. Los municipios de menos de 5.000 habitantes, y muy especialmente los que no superan el millar de habitantes, tienen serias dificultades para poder asegurar a sus conciudadanos unos servicios mu-

nicipales de calidad. En muchos casos cuesta encontrar personas que quieran presentarse a las elecciones municipales para ocupar cargos que no acostumbran a ser remunerados y que sólo conllevan quebraderos de cabeza. Es bastante habitual que estos municipios apenas dispongan de funcionarios. Los recursos económicos con los que cuentan son muy escasos. Se ha aludido a esa deficiente situación con el significativo nombre de “inframunicipalismo”<sup>16</sup>.

La alternativa que se ha planteado es la fusión entre municipios. De hecho, ésa fue la opción elegida en los años sesenta por algunos países europeos (Dinamarca, Suecia o Reino Unido), que redujeron notablemente el número de sus municipios, en algunos casos en más del 50%. Ése no ha sido el camino emprendido en el sur de Europa. De hecho, se ha detectado un aumento de municipios en Francia, Portugal o España. Recientemente, en algunas comunidades autónomas, como Cataluña, se ha pretendido reducir de manera significativa el número de municipios. Pero la propuesta ha generado una furibunda reacción de muchas comunidades locales que no quieren ni oír hablar de esos procesos de agregación forzados, al entender que se trata de una agresión a su identidad colectiva.

¿Cómo se puede abordar esta paradoja? Se necesitan municipios con escala y recursos adecuados para enfrentarse a los nuevos retos y, al mismo tiempo, los habitantes de esos municipios pequeños y mal dotados no aceptan su disolución en unidades administrativas más amplias. Tratemos de entender la realidad local y rural para luego abordar distintas fórmulas de conciliación entre eficacia e identidad.

¿Qué es lo “local”? (cuadro 1). Se podría hablar de lo que es próximo, pero esta definición es muy relativa, puesto que en los ámbitos rurales unos cuantos kilómetros se consideran distancias cortas y en una ciudad se convierte en muy lejos. “Local” tiene que ver también con identidad, con pertenencia, con conexión, con un sentido compartido de una historia vivida de manera conjunta. La identidad local puede ser una construcción política, organizada en torno a conceptos como “ellos” y “nosotros”. También es habitual referirse a “local” como una escala concreta, en la que es posible y conveniente tomar ciertas decisiones y no otras. Finalmente, se habla de “local” para señalar una esfera de poder específica, que ha ido evolucionando a lo largo de los siglos, y que se relaciona con otras “esferas” o “niveles” de poder (regional, estatal, supraestatal).

Tradicionalmente, el territorio respondía a una cierta imagen de jerarquía entre ciudades y espacios. Unas ciudades con fuertes centralidades financieras e institucionales, periferias industrializadas y espacios rurales,

---

<sup>16</sup> Rodríguez, R.: “La organización político administrativa de los espacios rurales como factor de desarrollo territorial” (mimeo).

Cuadro 1 – Elementos de lo “local”



Fuente: Goss, S. (2001): *Making Local Governance Work*. Londres: Palgrave.

considerados muchas veces como de tercer orden, donde no llegaba ni la urbanización ni la aglomeración industrial, que eran sinónimos de modernidad y progreso. En los últimos años se han producido transformaciones que lo han complicado todo. Los fenómenos de contraurbanización y periurbanización han ido generando una idea de territorio-red donde todo es posible, a partir de una nueva concepción y relativización de lo que se entiende como proximidad. El territorio no es sólo una realidad física, sino también relacional; por lo tanto, hay que tener en cuenta también los flujos de relaciones a la hora de pensar en escalas y espacios y avanzar hacia configuraciones institucionales y de gobierno más flexibles que las actuales. Y es precisamente en ese nuevo contexto en el que la realidad rural tiene nuevas oportunidades.

En Europa se ha producido una reconfiguración del espacio en dos direcciones: hacia la descentralización (masiva y visible) y hacia la centralización (selectiva y cualitativa). Se desconcentran poblaciones y actividades hacia una “periferia” cada vez más “centro”; así, los confines de lo urbano-rural pierden una parte de su significación. Pero, por otra parte, al observar la escala más amplia y analizar la “red global” se descubren claros procesos de concentración de actividades directivas y decisionales en determinados nudos centrales; en ese segundo proceso es en el que el entorno rural tiene más dificultades de protagonismo.

En la primera de las lógicas descritas, se acentúa la significación de la proximidad y de lo que ésta facilita en relación con interacciones, calidad de vida y cohesión social. En esa perspectiva, las dinámicas rurales, con la mejora de sus condiciones de vida y de servicios disponibles, recuperan atractivo.

Pero, el espacio es también cada vez más una red de flujos y relaciones, que vincula ciudades, pueblos y territorios, independientemente de las distancias físicas que los separan. En la primera dimensión, los elementos físicos y de conectividad real son muy importantes; en la segunda, los aspectos de conexión virtual son decisivos. Son espacios diferentes, pero compatibles entre sí: territorios simultáneamente físicos y virtuales, próximos y relacionales. Y ahí el medio no urbano tiene más dificultades, ya que la baja densidad puede generar un menor incentivo para que el mercado atienda sus necesidades de conexión física y virtual.

Esta doble lógica del territorio obliga a los gobiernos y entidades locales a moverse en una dirección también doble. Por una parte, tienen que aceptar la naturaleza relacional del territorio y, por lo tanto, desarrollar estrategias de conexión y vinculación que vayan más allá de lo que tienen más cerca. Por otra, deben ser actores colectivos bien integrados y cohesionados internamente, poniendo en juego sus “capitales” sociales, humanos y ambientales, mediante pactos y estrategias compartidas que les permitan aparecer como territorios cohesionados.

En la España rural, esto implica que los pequeños municipios deben ser capaces de ir más allá de la reactividad defensiva que les empuja a cada uno de ellos a preocuparse por mejorar, aunque sea poco, las deficientes condiciones de vida y la fragilidad de sus servicios o comunicaciones. Necesitan orientarse hacia lógicas de cooperación intermunicipal, buscando complementariedades, impulsando iniciativas que les permitan aflorar en el territorio-red, y aprovechar sus ventajas diferenciales.

#### *6.4 Globalidad y proximidad en los municipios rurales*

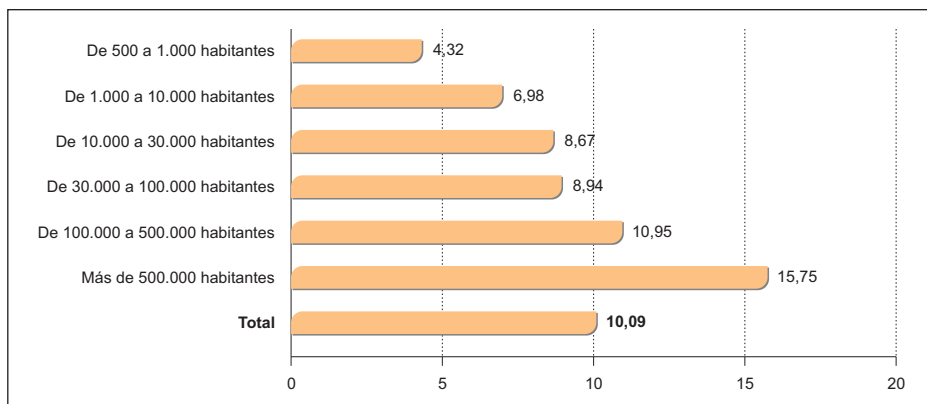
Pero, ¿tiene sentido hablar de la significación de los municipios en un entorno globalizado? Una primera hipótesis nos haría pensar en su debilitamiento, debido al casi monopolio del Estado en el ámbito europeo, el fortalecimiento de las instituciones globales (OMC, FMI, BM...) o el evidente reforzamiento de la esfera regional. Sin embargo, varios factores han provocado una resignificación de los elementos territoriales y de proximidad, reforzando las oportunidades de los ámbitos locales. Por una parte, el viejo fordismo productivo se ha ido sustituyendo por nuevos modelos de desarrollo que revalorizan los aspectos ecológicos y endógenos y, por lo tanto, refuerzan las especificidades territoriales. Por otra, la estructura social se ha ido fragmentando y haciendo más compleja, con más individualización y con demandas sociales más heterogéneas y específicas; esto exige también respuestas más individualizadas y concretas, difíciles de desarrollar si no es desde lógicas de proximidad.

La vida cotidiana, los temas de género, las exigencias de compatibilizar trabajo y familia, etc., apuntan también hacia dinámicas que se deben abordar desde el ámbito local. Incluso los procesos de homogeneización cultural global han encontrado respuestas que refuerzan los aspectos de identidad y de sentido de pertenencia comunitaria. La sociedad postindustrial ofrece nuevas estructuras de oportunidad a los espacios locales en este entorno territorial globalizado.

En este contexto, las poblaciones rurales no son excepción, sino todo lo contrario. Pero, si bien en España en general se puede constatar una progresiva expansión de las políticas públicas municipales, esto resulta mucho más complicado en los pequeños municipios rurales. Los municipios grandes y medianos, estén o no en un entorno rural, han sido capaces de superar viejas limitaciones. Muchos ayuntamientos ya no son aquellas administraciones abocadas casi totalmente a un número muy reducido de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, ordenación viaria, etc.). Tampoco son las simples ejecutoras de decisiones tomadas siempre en niveles superiores de gobierno. Desde la década de los años ochenta se ha ido generando una agenda local, una oferta de políticas públicas específica, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar; o, si se quiere, una dimensión local propia en el sistema de bienestar.

El tamaño del municipio es también una variable que hay que tener muy en cuenta. No siempre es igualmente posible la autonomía de decisiones en municipios legalmente considerados de manera casi homogénea, pero con características reales muy distintas. También es cierto que las agendas locales están muy condicionadas por las limitaciones que impone el hecho de que las redes escolares y sanitarias, la formación profesional y ocupacional y los servicios sociales especializados no formen parte hoy por hoy de las competencias de los municipios. Además, la participación de los municipios en el gasto público global está todavía muy alejada de lo que representa en la mayoría de los países europeos.

En los últimos años se constata una creciente preocupación en los municipios más dinámicos por buscar formas más integradas de relacionar las diferentes políticas y actuaciones municipales. Se plantean planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, regeneración de centros históricos...), temáticos (exclusión, inmigración, etc.), de franja de edad (jóvenes, gente mayor...) o de colectivos específicos (discapacitados, familias monoparentales encabezadas por una mujer...). Todo relacionado –mejor o peor– con las tradicionales formas de gestión departamentalizadas y segmentadas. Y, todavía más significativo, surgen estrategias de lectura global de las ciudades y pueblos, buscando procesos de actuación multidimensional vinculados a un cierto eje temático. Destacaríamos las Agendas Locales 21, los Proyectos Educativos de Ciudad, las Iniciativas de Ciudad Digital o los emergentes Planes Locales de Inclusión

**Gráfico 13 – Gastos informáticos por tamaño del municipio. En euros por habitante. 2005**

Fuente: Consejo Superior de Informática (2007): *Informe IRIA 2006*, en [www.csi.map.es](http://www.csi.map.es)

Social. Temáticas concretas que buscan conectar diversas formas de actuación dentro de perspectivas teóricas que nos hablan de estrategia global de ciudad o comunidad. Pero es evidente que muchos de esos planteamientos requieren perspectivas de escala y de capacidades técnicas que superan la realidad municipal de muchos pueblos españoles.

En el escenario actual, es vital que las organizaciones, tanto públicas como privadas, dispongan de una potente infraestructura en tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Si observamos el gasto informático por habitante (gráfico 13), los municipios de 500 a 1.000 habitantes son los que gastan menos (4,32 euros por habitante frente a 15,75 en municipios de más de 500.000 habitantes y una media de 10 euros en el conjunto de los municipios).

### 6.5 *Hacia otras formas de gobierno local en el entorno rural*

Son necesarias formas de gobierno que se adapten a las realidades y peculiaridades del entorno rural español y que, al mismo tiempo, puedan afrontar los nuevos retos sociales. Hemos ido dejando atrás formas de gobierno muy centradas en la jerarquía y en la visión estrictamente normativa o competencial. Nos hemos ido dando cuenta de la importancia de la interacción con grupos, entidades, colectivos y personas, por lo que representan de intereses y de nuevas visiones. Si la sociedad se ha hecho más compleja, hemos de avanzar hacia formas de gobierno que recojan e incorporen esta complejidad, desde visiones más compartidas en la elaboración y puesta en práctica de las políticas y de la acción de gobierno de la comunidad y del territorio. Todos dependemos de todos; todos compartimos problemas y podemos compartir también líneas de avance y de mejo-



ra, cada uno desde sus responsabilidades y desde posiciones de poder que no son simétricas, asumiendo el conflicto entre intereses y actores como un elemento no sólo natural, sino creativo e innovador.

En este contexto, ¿puede un pequeño municipio rural, de forma aislada, tratar de promover formas de desarrollo rural en este sentido? ¿No son sus problemas casi siempre compartidos con los municipios limítrofes? Si es así, convendría promover e incentivar formas de colaboración entre pequeños municipios rurales, a través de fórmulas ya clásicas como las mancomunidades o agrupaciones de municipios, o nuevas como las que se experimentan en algunas comunidades autónomas, en forma de comarcas. Pero, también se podría avanzar en propuestas como las puestas en práctica en Francia bajo la forma de “contratos de aglomeración”. Veámoslos con un poco más de detalle.

Las mancomunidades son agrupaciones voluntarias de municipios, que buscan la solidaridad territorial para afrontar problemas comunes. Generalmente tienen un alcance limitado, circunscrito a algunos temas específicos (transporte, gestión de residuos, tratamiento de aguas, etc.). Son, pues, estructuras prestacionales intermunicipales. De las 165 mancomunidades existentes en España en 1978 se ha pasado a 1.011 en 2007. No obstante, todavía un porcentaje significativo de municipios rurales no están integrados en ninguna mancomunidad (tabla 1), aunque en algunas comunidades autónomas se utilizan otras fórmulas de colaboración intermunicipal.

Las ventajas de las mancomunidades se atribuyen a su voluntariedad, la capacidad de generar economías de escala, la mejora y simplificación de la gestión, la homogeneización de tasas entre municipios colindantes y, en definitiva, un mejor servicio a la ciudadanía afectada. No obstante, se señalan también sus limitaciones, básicamente centradas en su deficiente normativa y su escasa o nula financiación. En este sentido, se debe regular su creación incentivando la misma e incorporando la figura de las mancomunidades al resto de entidades locales susceptibles de recibir financiación a través de la ley de presupuestos generales del Estado. Evidentemente, esto exigiría la plurifuncionalidad de esas figuras de cooperación local y su continuidad. De hecho, ésa ha sido la fórmula que se ha experimentado y extendido en Francia y que ahora afecta a buena parte de sus 36.000 municipios.

En efecto, el gobierno francés atribuye fondos específicos para programas de mejora de la calidad de vida en pequeños municipios, siempre que el programa lo presenten un conjunto de municipios que agrupen un número significativo de habitantes, sin que por ello se menoscabe su autonomía y su identidad diferenciada.

**Tabla 1 – Municipios que no pertenecen a ninguna mancomunidad por comunidades autónomas y tamaño del municipio. En porcentaje. 2007**

	De 2.000 y menos habitantes	De 2.001 a 5.000 habitantes	De 5.001 a 10.000 habitantes	De 10.001 y más habitantes	Total
Andalucía	40,0	33,8	24,5	27,8	33,9
Aragón	36,7	35,1	12,5	58,3	36,7
Asturias	3,3	27,8	0,0	33,3	16,7
Baleares	40,0	11,1	50,0	50,0	37,3
Canarias	62,5	71,4	28,0	32,5	40,2
Cantabria	18,0	45,8	16,7	81,8	31,4
Castilla-La Mancha	10,6	12,8	16,7	12,9	11,2
Castilla y León	9,2	14,3	14,3	33,3	9,7
Cataluña	67,1	61,0	47,6	32,1	60,5
C. Valenciana	17,8	19,8	26,9	38,5	22,7
Extremadura	2,1	4,8	12,0	33,3	4,4
Galicia	43,5	45,9	25,0	16,4	35,9
Madrid	0,0	3,1	0,0	43,9	10,6
Murcia	33,3	66,7	0,0	40,7	33,3
Navarra	5,1	0,0	10,0	0,0	4,4
País Vasco	28,6	29,7	19,2	26,8	27,5
La Rioja	26,8	23,1	100,0	50,0	28,7
<b>Total</b>	<b>21,9</b>	<b>30,1</b>	<b>25,1</b>	<b>32,5</b>	<b>24,0</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Administraciones Públicas, *Registro de entidades locales*.

En España, esto redundaría muy positivamente en los pequeños municipios, ya que permitiría conseguir la escala suficiente para prestar servicios de manera más eficiente, sin problemas de identidad local y, en cambio, aumentaría muy significativamente su poder y sus recursos. Se podrían crear fondos regionales de cooperación local (ya existentes en algunas comunidades autónomas), primando los proyectos presentados por mancomunidades en las convocatorias de apoyo al mundo local. Sería importante que las tasas o tributos derivados de sus actuaciones se ingresaran directamente en las mancomunidades, evitando el impago de los municipios mancomunados.

Otra fórmula posible y positiva para los pequeños municipios rurales españoles sería la extensión de las estructuras comarcales, como ya existen en algunas comunidades autónomas. En este caso, no se trata de un ámbito de cooperación voluntaria intermunicipal, sino que implica la creación de un nuevo nivel de Administración local, con atribuciones es-

pecíficas y con una composición que acostumbra a derivarse directamente de los ayuntamientos que se integran en la misma comarca. Su financiación proviene de la comunidad autónoma, a partir de las competencias que se le asignan (transporte escolar y sanitario, gestión de residuos urbanos, depuración de aguas, etc.).

Sea a través de las mancomunidades o a través de las comarcas, parece claro que en España se precisan estas figuras intermedias que puedan responsabilizarse de competencias muy difícilmente asumibles por pequeños gobiernos locales infradotados desde todos los puntos de vista. Temas como infraestructuras territoriales, protección del patrimonio histórico-artístico, desarrollo local, protección y promoción del medio ambiente, promoción de la cultura, servicios sociales, defensa de los consumidores, etc., es impensable que puedan ser asumidos desde los pequeños municipios rurales. Y, en cambio, todas estas competencias son absolutamente imprescindibles para el desarrollo local. Su continuidad y financiación debería asegurarse, favoreciendo que se creasen verdaderas “comunidades locales” que asumiesen políticas y responsabilidades conjuntas, manteniendo su perfil propio, su identidad local y sus fiestas. Todo esto serviría, además, para crear estructuras administrativas conjuntas que permitieran la modernización de la gestión local, imposible de abordar en el actual minifundismo municipal.

En ese contexto, se podría utilizar el término “gobernanza” o “gobierno en red” para caracterizar esas nuevas formas de asumir las tareas colectivas de gobierno en entornos rurales como los descritos. Cuando se habla de nuevos espacios de gobernanza, se destacan algunas características:

- ▶ La no existencia de un centro jerárquico capaz de gobernar de forma monopolista. Y, por lo tanto, en positivo: una visión relacional del poder y de los procesos y resultados.

- ▶ La interdependencia. No quiere decir sólo que haya muchos actores, sino que entre ellos tienen dependencias mutuas en el momento de tratar de resolver problemas, de avanzar hacia sus objetivos y de conseguir resultados.

- ▶ Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, un marco de interacciones más o menos estables y con un cierto nivel de institucionalización.

- ▶ Una visión relacional de las interacciones con otras esferas de gobierno, con las que se comparten agendas, problemas, intereses, conflictos y actores. Y, por lo tanto, sirve más una perspectiva de confluencia y de colaboración que una de jerarquía y exclusividad.

La lógica propuesta sería buscar formas de gobernanza en los entornos rurales, sobre todo en los que predominan los pequeños municipi-

pios, para conseguir una escala suficiente para abordar y gestionar los problemas, sin perder capacidad de poder ni identidad.

Es interesante observar que los estatutos de autonomía que se han reformado recientemente (Comunidad Valenciana, Cataluña o Andalucía) han asumido esos nuevos roles de los ayuntamientos. En algunos casos se ha incorporado el propio concepto de gobierno local, incluyendo listados de competencias y esferas sustantivas para el bienestar de la población en las que hasta ahora los gobiernos locales tenían una presencia más bien periférica.

Las líneas fundamentales utilizadas para la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 siguen una perspectiva parecida y recogen muchas de las reivindicaciones históricas de la Federación Española de Municipios y Provincias. Se ha superado la visión del texto de 1985, que entendía la presencia de las entidades locales en las relaciones entre administraciones y esferas de gobierno desde una lógica de inferioridad. También se refuerza la idea de las diputaciones como órganos de apoyo técnico y económico de los municipios, desde una perspectiva de concertación, siguiendo el ejemplo de algunas de ellas. Aparece claramente la conciencia sobre las dificultades financieras de los ayuntamientos, sobre todo de los más pequeños, y se pone de relieve que todo traspaso de competencias o servicios ha de ir acompañado de una previsión financiera al respecto.

Se podría afirmar, pues, que se observa un renovado impulso del municipalismo, con frecuentes propuestas de transferencia de competencias o de procesos de concertación en políticas tan significativas como educación, sanidad o servicios sociales. Es sumamente importante que los pequeños municipios rurales aprovechen ese nuevo clima para buscar formas de concertación, colaboración y alianzas entre municipios para mancomunar esfuerzos e iniciativas.