

*COMBATIR CON ÉXITO LA DESPOBLACIÓN MEDIANTE UN  
NUEVO MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL. LA  
EXPERIENCIA DE HIGHLANDS AND ISLANDS ENTERPRISE*

*INFORME DEL GRUPO DE VISITA TAIEX-REGIO DE CUENCA,  
EURITANIA, LICKA-SENJ, SORIA Y TERUEL -ZONAS  
ESCASAMENTE POBLADAS DEL SUR DE EUROPA-*

*2-4 DE MAYO DE 2017*

**ADVERTENCIA:** *Los contenidos del presente documento reflejan los datos y valoraciones aportados por las personas que participaron en la actividad y no son necesariamente compartidos por las instituciones organizadoras y colaboradoras en misma.*

*Actividad co-financiada por*



*Coordinada por*



*Con la colaboración de*



#### *Artículo 174*

*A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.*

*La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.*

*Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.*

#### *Artículo 175*

*Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174. -...-*

***-Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea-***

## Índice

1. Introducción .....	4
2. Aprendiendo .....	8
3. La agencia .....	12
3.1 Organización autónoma y despolitizada .....	12
3.2 Planificación a medio y largo plazo .....	14
3.3 Presencia y acción sobre el territorio.....	15
3.4 Cultura de la cooperación. ....	18
3.5 Eficiencia, responsabilidad y control.....	19
4. Repensar el desarrollo territorial: premisas del desarrollo holístico .....	22
5. Fortalecer a las comunidades rurales.....	29
6. Emprendimiento rural, innovación y apoyo .....	34
7. Atracción-retención de talento. Recuperar el “orgullo rural” .....	39
8. Conclusión.....	48

## 1. Introducción

El 10 de noviembre de 2016 la Comisaria Europea de Política Regional, Corina Cretu, mantuvo en la ciudad de Teruel un encuentro con miembros de la Diputación General de Aragón y administraciones locales, así como con varios representantes de la sociedad civil, en el que se trató la necesidad de impulsar el desarrollo de los artículos 174 y 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para abordar el problema del declive económico y demográfico de las zonas que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes de toda Europa. Como fruto de los contactos mantenidos en tal ocasión por el Director General de Ordenación del Territorio del gobierno aragonés con los miembros del equipo de la Comisaria, éste consideró la posibilidad de coordinar la **realización de una visita de estudio a las Tierras Altas e Islas de Escocia** en el marco del instrumento *TAIEX-REGIO Peer 2 Peer*, destinado a facilitar los intercambios de experiencias entre representantes de las administraciones públicas europeas o sus agencias y entidades colaboradoras en la consecución de los fines contemplados en los Tratados de la Unión Europea.

La visita de estudio se llevó a cabo entre los días 2 y 4 de mayo de 2017. El grupo de personas que lo componía se conformó por tres representantes de cada uno de los cinco territorios escasamente poblados de nivel NUTS 3 reconocidos por la Unión Europea, entre los que se quiso que figurasen **miembros de las respectivas administraciones regionales o sus agencias de desarrollo territorial, asociaciones empresariales y agentes de desarrollo local**. El objetivo de esta misión fue: 1. Conocer y estudiar el modelo de éxito escocés desarrollado durante décadas para la recuperación de una amplia zona rural con fuertes desventajas naturales y demográficas -especialmente en el caso de sus zonas más frágiles-. 2. Difundir en los territorios de origen los ejemplos de éxito conocidos sobre el terreno. 3. Hacer una prospectiva sobre cómo reproducir los éxitos alcanzados en Escocia a la realidad de los cinco territorios considerados escasamente poblados del Sur de Europa.

En el epicentro del éxito alcanzado en el Norte de Escocia y, por lo tanto, de nuestra visita, se encuentra ***Highlands and Islands Enterprise (HIE)***, la agencia de desarrollo

territorial que desde 1965 ha asumido la misión de sacar a su territorio de la situación de declive demográfico y económico en la que se hallaba desde hacía siglos. Una parte fundamental de este informe se centrará en la descripción de la visión, misión y estructura de esta agencia.

Para las autoridades y agentes de la sociedad civil de los **cinco territorios a nivel NUTS 3 más escasamente poblados del Sur de la Unión Europea** -las provincias españolas de Cuenca, Soria y Teruel, el condado croata de Lika-Senj y el distrito griego de Euritania-, el caso de las Tierras Altas de Escocia es el que suscita mayor interés a la hora de considerar aquellos ejemplos que puedan contribuir a abordar el complejo problema del declive económico y demográfico de las áreas rurales más frágiles, fundamentalmente en virtud de las siguientes cuestiones:

- Tanto las Tierras Altas e Islas de Escocia como los territorios más despoblados de la Europa mediterránea **presentan limitantes geográficos y ambientales** que han condicionado su desarrollo socioeconómico: desde su posición excéntrica respecto de los grandes ejes de desarrollo económico y comercial, pasando por una orografía abrupta que reduce su accesibilidad tanto interna como externa y refuerza su carácter de territorio remoto, hasta, en muchas ocasiones, un clima y unas condiciones biogeográficas -calidad de los suelos, abundancia de pendientes, etc.- poco favorecedoras para el desarrollo de actividades agrarias suficientemente productivas como para servir, a su vez, de base al posterior desarrollo industrial de su economía.
- Por otra parte, y a diferencia de los territorios nórdicos, tanto las Tierras Altas escocesas como las regiones menos pobladas del Sur de la Europa Mediterránea han sido **históricamente “territorios humanizados”** gracias a disponer de una red de asentamientos estables, hasta que en fechas relativamente recientes, el cambio económico y social derivado de la revolución industrial y de la expansión del fenómeno urbano, además de cuestiones sociológicas de muy profundo calado, desencadenó un escenario global del que en buena medida se deriva la crisis demográfica, económica y funcional que vive una parte importante del medio rural europeo. El caso escandinavo es sensiblemente

diferente. Allí, la dinámica territorial dominante es y sigue siendo de carácter eminentemente natural y no antrópica, por lo que tras las cifras meramente cuantitativas de habitantes por kilómetro cuadrado no puede afirmarse que asistamos a un proceso de “despoblación” o deshumanización del territorio, sino de “re población”, introduciéndose un matiz cualitativo especialmente relevante.

- Además, a pesar de la dilatada experiencia de las regiones escandinavas más septentrionales en su lucha por mantener un creciente dinamismo económico y retener y atraer pobladores, el éxito de *Highlands and Islands Enterprise* en la consecución de unos **resultados claramente positivos** en cuanto a la implantación de un modelo de desarrollo económico y social sostenible y exitoso ha sido mucho más claro e incontestable. Aunque todavía queda mucho por hacer y no todas sus comarcas han llegado a los niveles de mejora deseables, hoy día se puede afirmar que las Tierras Altas e Islas de Escocia han conseguido revitalizar su languideciente economía de base tradicional, así como dotarla de una dimensión global impensable hace solo unas pocas décadas. Sin este cambio no hubiera sido posible revertir su retroceso demográfico.

Este informe recoge las **reflexiones y enseñanzas compartidas** por todos los participantes y están fundamentadas en constataciones realizadas por cada uno de ellos sobre el terreno, durante la visita de estudio a Escocia. Dichas constataciones, fundamento de las propuestas del presente informe, se recogen en un **Anexo**.

Así, el propósito de este documento es transmitir los conocimientos adquiridos a las administraciones -tanto a nivel político como técnico-, que trabajan para contrarrestar las consecuencias negativas de la despoblación y el declive socioeconómico de buena parte del medio rural, especialmente en el caso de las zonas con desventajas naturales o demográficas graves y permanentes. De igual manera, este documento también está destinado a la sociedad en general, persiguiendo no solo concienciar sobre los problemas económicos, sociales y demográficos que sufre una parte del medio rural europeo - consecuencia de un conjunto de externalidades negativas derivadas del actual sistema social y económico globalizado y que, por el momento, las administraciones y el conjunto de la sociedad no hemos sido capaces de corregir-, sino también, difundir la

constatación de que **existen respuestas de éxito** que, como la escocesa, han tenido en la concienciación, la reflexión y acción conjunta entre todos los actores territoriales las que consideramos son sus claves fundamentales.

En definitiva, tanto con el viaje de estudio como con el presente documento en el que se recogen sus resultados se busca contribuir a que se difundan las mejores prácticas conocidas en Europa en materia de lucha contra el declive demográfico y socioeconómico que afecta al medio rural, así como a que se **incentive un cambio en las políticas de desarrollo rural** en el ámbito mediterráneo, adaptando a nuestra propia realidad las mismas pautas y principios que vienen avalados el medio siglo de éxito incontestable alcanzado por *Highlands and Islands Enterprise* en las Tierras Altas e Islas de Escocia.

## 2. Aprendiendo

Hace apenas un siglo Europa estaba pasando rápidamente de ser una sociedad eminentemente rural y agraria a una sociedad urbana e industrial. En nuestros días, en un contexto de globalización económica y social, esta tendencia ha alcanzado un grado tal que muchas zonas rurales remotas, montañosas y escasamente pobladas, de población envejecida y con déficits estructurales y permanentes para competir y progresar en el mundo del siglo XXI acusan cada vez con más intensidad su marginalidad económica y -como consecuencia de la misma- afrontan su inminente y completo vaciamiento poblacional.

En este proceso solo las zonas rurales próximas y bien comunicadas con los centros urbanos y grandes conurbaciones han conseguido atraer crecimiento económico y nueva población<sup>1</sup>. Sus nuevos pobladores vienen a ser personas que a menudo buscan mejorar su calidad de vida, acceder a viviendas a precios más asequibles que en las capitales o emprender negocios que, aun estrechamente vinculados con la ciudad y sus habitantes, contribuyen a introducir nuevas actividades económicas en un medio tradicionalmente dominado por las actividades de carácter primario. Sin embargo, a medida que transitamos hacia territorios más alejados de las zonas de mayor dinamismo -territorios casi siempre con condiciones orográficas más difíciles, con peores infraestructuras de comunicación, que suelen sufrir importantes deficiencias en materia de conectividad a las nuevas tecnologías de la comunicación y, también, que tienden a presentar una deficiente dotación en materia de servicios públicos y privados básicos para la población-, constatamos que la falta de oportunidades que determinaron el gran éxodo rural del siglo XX permanece o incluso se ha agudizado.

La necesidad de abordar un problema tan grave y complejo como el acelerado declive del mundo rural suscita en cada vez más países un creciente consenso general sobre la necesidad de poner en marcha nuevas medidas que afronten con éxito el problema. Un problema cuya persistencia pone en evidencia que, tras varias décadas de políticas de

---

<sup>1</sup> Véase a este respecto el informe de la OCDE -2016-: *OECD Regional Outlook 2016: Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris. Puede descargarse en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>



desarrollo rural y cohesión territorial concebidas a todos los niveles -desde el europeo hasta el regional y local-, **buena parte de lo hecho hasta ahora en el medio rural resulta inadecuado o insuficiente**. El desolador estado que se ha alcanzado en algunas zonas rurales de Europa -especialmente en aquellas donde se combina el carácter remoto, montañoso y escasamente poblado-, es alarmante y evidencia el fracaso de las políticas de desarrollo territorial convencionales. Ante tal constatación se ha generado un sentimiento ampliamente compartido de que existe una gran falta de ideas acerca de cómo proceder para evitar la desaparición de cientos de localidades con todo lo que ello comporta y, derivado de éste, ha ido cobrando fuerza en varios países un debate público en el que destacan dos rasgos muy relevantes: **la falta de criterios claros** con respecto a qué medios, estrategias y acciones deberían establecerse para detener y revertir este proceso<sup>2</sup> y, en segundo lugar, la **existencia de consenso** en la sociedad y en sus representantes políticos sobre la necesidad de abordar este problema con mucha mayor determinación, sin que hasta el momento parezcan existir diferencias políticas con respecto a las posibles fórmulas de solución a considerar<sup>3</sup>.

Así pues, podríamos hablar de un consenso social y político con respecto a la formulación del problema y sus consecuencias. Pero también, en sentido negativo, respecto de la ausencia de ideas claras y detalladas -más allá de pronunciamientos bienintencionados, pero excesivamente inconcretos-, acerca de qué medidas realistas y de éxito constatado deberían aplicarse. Este consenso político y social debería entenderse, por tanto, como un activo a aprovechar de cara a diseñar y llevar a cabo políticas a largo plazo, las que entendemos resultan las únicas viables en virtud de la compleja naturaleza del problema.

---

<sup>2</sup> A este respecto entendemos como imprescindible abordar la construcción de un nuevo modelo territorial que aporte los instrumentos de planeamiento, los sistemas de gestión y las delimitaciones administrativas capaces de dar respuesta a los retos económicos y sociales contemporáneos, reformulando una organización del territorio que, en algunos casos, todavía es heredera de la surgida de la revolución industrial.

<sup>3</sup> Del mismo modo, es imprescindible abordar una reformulación del orden social, reformulación que debe estar encaminada a que las sociedades, especialmente las de los territorios rurales con mayores dificultades, sean capaces de construir espacios y funciones espaciales nuevas a través de modelos de organización/ordenación territorial y social propios del contexto global en el que vivimos.

El declive rural, componente y consecuencia de un cambio en la funcionalidad de épocas pasadas, es un proceso de largo desarrollo en el tiempo y su enmienda también requiere tanto de una acción sostenida a largo plazo como de una visión holística del territorio y sus dificultades, superando las tradicionales relaciones urbano-rural definidas en términos de contraposición y antítesis en beneficio de un nuevo paradigma fundamentado en la complementariedad mutua<sup>4</sup>. La experiencia conocida por el grupo de visita *TAIEX-REGIO* a las Tierras Altas e Islas de Escocia constata la eficacia de contar con una estrategia, y una agencia de gran autonomía como fórmula para garantizar una acción continuada de largo recorrido y, al mismo tiempo, trasladar al plano de la acción el consenso político y social existente en el Reino Unido con respecto al problema de ese territorio, preservándolo de los azares y vaivenes propios de los ciclos políticos. Nada hace pensar que el establecimiento en otros países y regiones de organismos, herramientas y programas independientes de la actuación ordinaria de los gobiernos pueda resultar inviable o dar peores resultados que las fórmulas de gestión tradicionalmente aplicadas, que no han podido abordar con éxito tan complejo desafío.

Sin perjuicio de otros factores que han intervenido decisivamente en la consecución de los buenos resultados de HIE, es imposible ignorar el peso que su amplia capacidad de maniobra ha tenido en el desempeño de las acciones de fomento del desarrollo económico y social que iremos exponiendo a continuación. El resultado de esta concepción autónoma y flexible está ante nuestros ojos: la agencia HIE ha tenido éxito - el éxito que estamos buscando para nuestras zonas rurales en declive-, y las Tierras Altas e Islas de Escocia se han recuperado de su retroceso económico y demográfico. Hoy día, tras más de cincuenta años de esfuerzo, adaptación, aprendizaje y perseverancia, sus habitantes miran al futuro con optimismo.

---

<sup>4</sup> Aunque las lógicas funcionales de un territorio no pueden entenderse al margen de las interrelaciones con su entorno local y global -y por lo tanto no sería razonable hablar de lo rural y lo urbano de forma separada-, a lo largo de este informe nos venimos refiriendo específicamente al medio rural y a su desarrollo en la comprensión de que, en el modelo funcional actual, es precisamente el ámbito rural el que presenta una evolución claramente más negativa y preocupante. Nuestro interés se centra, por tanto, en averiguar la forma en que el medio rural puede sumarse a esas fuerzas que determinan el modelo socioeconómico actual y que convierten a unos territorios en “ganadores” y a otros, en “perdedores”.

A la vista de las constataciones realizadas en Escocia por el grupo de visita *TAIEX-REGIO* de las áreas más escasamente pobladas del Sur de Europa -recogidas en el Anexo a este informe-, sus miembros desean plantear que se valore la posibilidad de reproducir en el ámbito territorial que en cada caso se considere pertinente la creación de una agencia autónoma para el desarrollo de los territorios rurales en fuerte declive económico y demográfico y que goce de una gran independencia no solo organizativa sino también en cuanto a su funcionamiento ordinario.

En nuestros territorios prácticamente **no existe una planificación integral** para el desarrollo del medio rural. Eso no quiere decir que no existan planes y medidas que lo promuevan, pero éstos no parten de un planteamiento holístico del desarrollo, sino meramente parcial y por lo tanto sesgado, a menudo fundamentado en el impulso de un único sector o grupo de actividades económicas, omitiendo el carácter complejo y multifuncional del medio rural, tanto en términos económicos como sociales.

En otros supuestos en los que el espectro de posibilidades hacia una diversificación se amplía, no se cuenta con los medios, competencias y estructura necesarias para poder llevarlo a cabo. Ello hace que los loables empeños de las administraciones y agentes que trabajan en el fomento el desarrollo de las áreas rurales resulten parciales e incompletos y no generen efectos duraderos en la medida en que no se ven acompañados de otras actuaciones de calado que atiendan a todas las demás premisas indispensables para el desarrollo y la vida de las personas en el mundo -tanto rural como urbano-, de hoy en día. Por otra parte, ante la ausencia de cambios tangibles a mejor en la situación general de las áreas rurales -especialmente de las más vulnerables y castigadas por la despoblación-, desde numerosas instancias se demanda continuamente un incremento de los recursos financieros con los que se busca atajar el problema. Sin embargo, la experiencia demuestra que cuando se obtienen dichos recursos, debido a la falta de consistencia con otras premisas del desarrollo, la mayoría de las actuaciones a los que se aplican apenas generan en el territorio resultados duraderos y sostenibles por sí mismos.

### 3. La agencia

En contraste con la disparidad y dispersión de esfuerzos y recursos por parte de los organismos públicos más directamente concernidos por este creciente problema, el grupo de visita *TAIEX-REGIO* pudo constatar la utilidad de contar con un instrumento de las características de HIE para la consecución de los positivos resultados obtenidos en la recuperación económica y demográfica de las Tierras Altas e Islas de Escocia. Son varios los rasgos que, a nuestro entender, explican su éxito y que, en la medida de lo posible, sería altamente recomendable replicar y adaptar en aquellos territorios para los que se busque el mismo resultado positivo. Estos rasgos principales son los siguientes:

#### 3.1 Organización autónoma y despolitizada.

Consideramos el caso de una agencia pública financiada con fondos públicos y con capacidad para gestionarlos autónomamente aplicándolos a proyectos de inversión de interés para el desarrollo económico y social del territorio. En su desempeño goza de **total autonomía de acción con respecto al resto de las administraciones públicas** y de capacidad para llevar a cabo una planificación integral del territorio a corto, medio y largo plazo, aunque ateniéndose al marco de la planificación general que en cada momento puedan adoptar las instancias gubernamentales competentes. Por su parte la agencia participa en el proceso de elaboración del marco estratégico general, contando con su propia experiencia y objetivos y con las aportaciones de la sociedad civil de su ámbito de actuación, de forma que el marco planificador general y el del territorio considerado no entren en contradicciones indeseadas. En ese sentido, el marco planificador general deberá tener presente que la agencia ha de poder actuar como una herramienta adaptada a las limitaciones específicas de un territorio tan débil como el considerado, en el que las fórmulas de desarrollo económico convencionales no han generado los efectos positivos deseados.

Como agencia pública autónoma, su consejo de administración ha de ser nombrado por el gobierno del que dependa directamente en cada ámbito -que ha de ser quien responda en última instancia de su gestión- pero sus miembros no deberían ser cargos públicos políticos en activo, sino personas escogidas por su cualificación y solvencia profesional

e intelectual. En el caso de HIE encontramos abogados, empresarios, técnicos, profesores universitarios, expertos financieros, economistas, periodistas, técnicos culturales, etc. Sus miembros se renuevan de forma escalonada al final de su mandato - con opción a ser reelegidos-, para que no se produzcan rupturas en su línea de trabajo y se asegure una necesaria continuidad de acción de su órgano rector.

Siendo una agencia autónoma, ha de contar con unos cuadros dirigentes y personal seleccionado con criterios meritocráticos, con una alta motivación e identificación con el territorio y sus gentes y con su misión, con planteamientos ambiciosos, flexibles, dinámicos e imaginativos, que planifica concienzudamente sus actuaciones. Su personal ha de componerse de profesionales laborales reclutados mediante convocatorias abiertas y públicas de empleo y con los procedimientos propios de una selección profesional que atienda a su cualificación y competencia, como en cualquier empresa. No contaría con funcionarios, salvo por aquellos que conformasen la unidad de intervención, auditoría y control de legalidad.

Al ser una agencia pública habría de someterse a los procedimientos de transparencia y evaluación de su actividad a través de informes que debería rendir anualmente al gobierno del que dependa, así como a los procedimientos de auditoría y control económico-financiero pertinentes propios de los organismos públicos, contemplando los cambios procedimentales que resultase necesario introducir en este campo para asegurar que un escrupuloso control de los fondos públicos no fuese en detrimento de la agilidad, flexibilidad y eficacia que precisaría una agencia de estas características para el desempeño de su misión.

Una adecuada selección del personal y una práctica deliberada de generación de una determinada “cultura de empresa” debería fomentar y considerar criterios tales como la identificación con el territorio, el optimismo, la motivación y entusiasmo, la determinación y la comprensión de las circunstancias culturales, sociales y personales que son básicas en el desarrollo de toda comunidad humana. Además de garantizar la integración y buena sintonía de su actuación en el marco de la estrategia económica y social general del territorio.

Todo ello generaría confianza en la agencia y el respeto generalizado a su independencia y sus criterios de actuación técnicamente cualificados. Asegurarle una autonomía de voluntad y de acción suficiente para interrelacionarse y cooperar con otras administraciones y entidades públicas y privadas, así como organizaciones nacionales e internacionales tiene que ser uno de sus principales activos. Así, operando con criterios autónomos, identificando y seleccionando nichos de oportunidades y proyectos solventes en los distintos sectores económicos, zonas y comunidades locales, proporcionaría asesoramiento, apoyo técnico y financiero, asistencia, seguimiento y evaluación de todos sus proyectos e iniciativas para mejorar sus métodos y su planificación. Su papel sería el de intervenir allí donde no llega la acción directa de otras autoridades públicas o inversores privados para colmar los vacíos en el desarrollo que se producen.

Por lo tanto, prácticamente todas sus acciones las habrían de realizar en colaboración con otras entidades públicas, empresas, universidades, administraciones locales y regionales, socios europeos, etc. Ha de tener una vocación natural para establecer acuerdos y entendimientos con el resto de los actores relevantes para su misión y rara vez debería actuar en solitario, menos aún a espaldas de los demás actores relevantes o en una dialéctica de confrontación con ellos.

Ello no debería obstar -antes al contrario-, para que la agencia identifique claramente qué obstáculos legales y administrativos pueden dificultar el desarrollo integral de los territorios vulnerables objeto de su misión, haciendo uso de su autonomía para llevar a cabo una labor de diálogo interinstitucional ante las autoridades de cualquier nivel de gobierno para realizar los cambios que puedan resultar necesarios en su ámbito competencial. Así mismo, debería ser consultada en todos los procesos de planificación y legislativos que afecten a su misión y ámbito territorial de actuación.

### 3.2 Planificación a medio y largo plazo.

Dada la naturaleza estructural del desafío que debe afrontar, sus actuaciones por norma general no deberían orientarse al corto plazo sino a medio, largo y muy largo, sin perjuicio de la fijación de horizontes, objetivos y procesos de evaluación intermedios. El equipo de profesionales que haya de diseñar y ejecutar los planes y proyectos

asociados ha de **actuar de forma consecuente y sensible con las realidades sociales y con la opinión pública**, pero no debería verse directamente cuestionado o presionado de forma indebida en el fragor de los debates políticos o por la acción de intereses de parte que no coadyuven en la consecución de los objetivos generales social y políticamente consensuados. De acuerdo con la propia concepción de HIE “*la planificación es un proceso, no un debate*” y resulta necesario conciliar de forma equilibrada tal premisa con las expectativas evolutivas de la sociedad más allá de las polémicas oportunistas o las controversias de perspectiva limitada.

La planificación debe atender a un concepto integral del desarrollo, en el que los factores geográficos, económicos, sociales, culturales, psicológicos, etc. tienen su particular importancia y se retroalimentan unos a otros para generar dinámicas positivas dentro de una concepción holística del desarrollo. Deberá, además, ajustarse a un análisis muy afinado y flexible para tener en cuenta y adaptarse a las diferentes circunstancias y grados de fragilidad de cada zona concreta del territorio, así como el potencial impacto que cada acción pueda tener en cada contexto o ámbito comarcal, local, social, sectorial, etc.

Sin perjuicio de lo anterior, habrá de esforzarse en hacer que sus actuaciones, incluso al nivel más local y reducido, sean consecuentes con el contexto de la economía global, el comercio internacional, los nuevos desafíos, etc. para generar un tejido económico capaz de mantener un desarrollo sostenible y de competir en un contexto internacionalmente abierto.

La agencia ha de ser capaz de mantener una visión de medio y largo plazo, pero a lo largo del tiempo, hacer gala de una gran capacidad de adaptación a medida que adquiere experiencia o cambian las coyunturas, incluso en lo que afecta a su propia organización interna y métodos de trabajo.

### 3.3 Presencia y acción sobre el territorio.

La agencia ha de trabajar con instrumentos de ordenación del territorio para incidir eficazmente sobre la zona o zonas objeto de su actuación, definiendo en la medida de lo posible espacios territoriales funcionales sobre los que operar.

El ejemplo de HIE pone de relieve la pertinencia de contar con una presencia física permanente en cada territorio funcional definido por la estrategia de ordenación del territorio establecida en el marco del proceso de planificación. El **contacto directo de los agentes de desarrollo y técnicos de la agencia con las personas y colectivos del territorio** con los que ha de trabajarse para desarrollar los proyectos, su conocimiento de la realidad local, de las personas que pueden actuar de catalizadores de iniciativas de desarrollo comunitario o empresarial es importantísimo para la estrategia de desarrollo y para la generación de percepciones y estados de opinión de confianza, optimismo y espíritu emprendedor.

Es importante que la agencia desarrolle en su seno una dinámica de trabajo proactiva, que sea capaz de “salir a buscar” a quienes potencialmente pueden jugar un papel fundamental como impulsores de un proyecto en lugar de esperar a que sean estos los que respondan a las convocatorias públicas. Recordemos que estamos considerando una sociedad afectada por altas dosis de fatalidad, pesimismo, inmovilismo, apatía, edad media muy elevada, alta tasa de masculinidad y una escasa adherencia al emprendimiento y las iniciativas innovadoras en la que, además de todo lo anterior, también pesan las limitaciones geográficas, los déficits de equipamientos, servicios, infraestructuras y las reducidas posibilidades de contar con suficiente capital humano y financiero para proyectos de cierta envergadura. Frente a tales impedimentos es más necesario que en cualquier contexto convencional el mantener un esfuerzo especial que ponga en contacto directo a las autoridades de gestión con las realidades y actores sobre el terreno que han de dar sentido a programas y proyectos mediante fórmulas de comunicación y trato de proximidad.

Relacionado con todo ello, la puesta en marcha de una agencia de desarrollo como la que estamos considerando debería traer consigo una puesta en valor de los grupos de acción local que operan en el medio rural, bien integrándolos en su propia estructura de acción territorial bien apoyando, promoviendo, colaborando y financiando su actividad. En este momento los grupos LEADER se mueven en un creciente estado de precariedad o se ven directamente cuestionados precisamente cuando su papel sobre el terreno en la tarea de generar un desarrollo rural alternativo resulta más necesario que nunca.



Así pues, las oficinas locales de la agencia y/o los grupos de acción local integrados o concertados con su estructura de trabajo tendrían como finalidad la identificación y generación de actividades y oportunidades para la generación de crecimiento endógeno y autosostenible, basado en el emprendimiento y las capacidades de las personas y en el uso eficaz y sostenible de los recursos y activos del territorio, para los cuales la agencia ha de ofrecer estímulo, asesoramiento, apoyo, seguimiento y -siempre de forma limitada en la cuantía y la duración- subvenciones y financiación en condiciones preferentes. En el caso de HIE, la labor de estos agentes sobre el territorio de las Tierras Altas e Islas de Escocia ha conseguido que los niveles de emprendimiento en esta zona estén por encima de la media del Reino Unido.

Sobre este particular, desde el grupo de visita se ha señalado el interés de aprovechar los modelos similares de demarcación inferior al NUTS 3 ya existentes en los territorios considerados a los que se ceñiría el ámbito de actuación de los grupos de acción local<sup>5</sup>. Las ventajas que ofrecen estos grupos es su consolidación en el tiempo -más de 25 años de actividad en el caso de España y de Grecia-, su proximidad y el conocimiento del territorio que gestionan y su por lo general aceptable grado de independencia para aprobar proyectos fiscalizados por normas desarrolladas en cascada desde las instancias europeas hasta las normas estatales y regionales, teniendo como principal referencia los Planes de Desarrollo Rural de cada comunidad autónoma y como guía de ejecución de proyectos las propias estrategias territoriales de cada grupo de acción con validez para siete años. Este ejemplo, sin embargo, presenta carencias que deberían tenerse en cuenta si se buscan modelos similares al escocés o se persigue hacer un uso más integrado o concertado de los grupos de acción local a futuro -por ejemplo, bajo el paraguas de una agencia específica-: en primer lugar, cada uno de ellos se centra solo en el territorio que tiene asignado, por lo que sería conveniente desarrollar una estructura superior, que podría coincidir a nivel NUTS 3 en una red de grupos de acción local -en el caso de Teruel y de Cuenca, ya existen-. Dado que los grupos de acción local actúan y pueden actuar sobre proyectos de calado muy local -demandas de ayuntamientos, empresas,

---

<sup>5</sup> En el caso de las tres provincias más escasamente pobladas de España, en Soria estaríamos hablando de cuatro grupos de acción local, en Cuenca de cinco grupos y en Teruel de siete, con demarcación sobre los territorios de sus respectivas provincias a excepción de las capitales. Para conocer cuáles son y cómo actúan: <http://www.redruralnacional.es/leader/grupos-de-accion-local>.

asociaciones, etc.-, la razón de una red cobra sentido en relación con actuaciones que precisan de una mayor incidencia territorial como es el caso de la extensión de la banda ancha u otras infraestructuras y actuaciones vitales para el conjunto de cada uno de los territorios NUTS 3. En segundo lugar, la planificación de los programas anteriormente mencionados -LEADER- tiene una vigencia aproximada de siete años, por lo que se debería tener en cuenta una planificación de mayor duración, sobre todo para las competencias que quedaran dentro de la órbita de cada red, que trascendiera a los 30-40 años, teniendo presente los objetivos perseguidos, sin que sea un obstáculo mantener las estrategias procedentes de los programas LEADER que deberían coordinarse con las de mayor amplitud temporal.

### 3.4 Cultura de la cooperación.

El ejemplo de HIE nos habla de una agencia creada específicamente para la generación de desarrollo sostenible en una zona remota, montañosa y escasamente poblada con grandes déficits estructurales. La pertinencia de su creación radica en la constatada incapacidad de las estructuras y herramientas administrativas ordinarias para alcanzar dicho objetivo. Sin embargo, tal y como hemos apuntado más arriba y según constató el grupo de visita *TAIEX-REGIO*, HIE ha actuado desde el primer momento en permanente cooperación con dichas instituciones públicas, además de con empresas privadas, comunidades rurales, centros educativos y de investigación, organismos europeos, etc. Su función y posición en la lucha de los poderes públicos a favor del desarrollo socioeconómico local y contra la despoblación y el declive rural ha sido la de llegar allí donde los demás organismos públicos y empresas privadas no conseguían llegar o alcanzar resultados positivos. Pero precisamente por ello, HIE mantiene una **constante coordinación en sus acciones**, incorporando como socias a las entidades más cualificadas o necesarias para la concepción y ejecución de sus actividades<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Algunos de los participantes del grupo han evocado a este respecto algunos ejemplos concretos como el de Sodebur (<http://www.sodebur.es/es/burgos/>), agencia de desarrollo de la Diputación Provincial de Burgos u otros departamentos y organismos que acumulan una dilatada experiencia y están acostumbrados a trabajar en proyectos europeos y en colaboración con ayuntamientos, empresas y asociaciones de empresarios, agentes de desarrollo local, etc.

De acuerdo con dichas premisas y constataciones, la puesta en marcha de una agencia -o de varias, según el ámbito territorial a considerar- que jugase el mismo papel que HIE en otras regiones con graves problemas no tendría por qué cuestionar la arquitectura institucional, competencial y territorial preexistente. Antes bien, desde la independencia y neutralidad que ha de imprimirle su carácter autónomo y profesional, su capacidad de interlocución y concertación con las diferentes administraciones y entidades públicas y privadas debería suponer una potenciación fundamental en los esfuerzos que éstas han venido realizando y están llamadas a seguir realizando en lo sucesivo en el apoyo y dinamización del desarrollo rural.

### 3.5 Eficiencia, responsabilidad y control.

Es muy habitual formular el problema y la solución a los problemas de desarrollo económico y demográfico del mundo rural en términos de dinero y, sin duda, una nueva estrategia de desarrollo rural necesitará contar con recursos adecuados. Sin embargo, como demuestra la experiencia, **tan importante como el dinero resulta ser el modo de emplearlo y la atención a la relación coste-efectividad.** La monitorización de las acciones y su evaluación posterior -incluso para el medio y largo plazo- debería estar siempre presente en todas sus actuaciones para asegurar ese nivel de calidad en la gestión y en los resultados.

El análisis de los proyectos a financiar ha de ser abordado desde la óptica de su potencial impacto en la implantación de actividades sostenibles, que generen un efecto duradero y efectivo en la actividad económica y social de cada comunidad rural y en su situación demográfica. No se debería invertir en cualquier cosa simplemente para poder decir sin más que se ha aportado dinero a un territorio rural deprimido y despoblado. Tan importante es saber en qué emplear el dinero como en qué no hacerlo. Son numerosos los casos conocidos de inversiones en el medio rural -proyectados por todas las escalas de la administración-, que han ido a parar a actuaciones estériles, sobredimensionadas o carentes de todo efecto en la sostenibilidad económica y demográfica de las zonas en las que se han realizado. Por lo tanto, es necesario estudiar en qué invertir atendiendo a un análisis técnico sólido previo, basado en las experiencias y realidades sobre el terreno y singularizando la naturaleza de cada caso: hay

actuaciones que en determinados sitios no tendrían mucho sentido y que en otros todavía resultan imprescindibles para proporcionar una base al desarrollo posterior - siempre que en el propósito planificador se contemplen nuevas acciones que den continuidad a dicha inversión, claro está-. Los criterios de planificación y ordenación del territorio son fundamentales para asegurar los resultados y la organización del espacio, sus usos, sus comunicaciones, sus dotaciones, etc. Los recursos no pueden ser distribuidos con criterios de mero “reparto” entre municipios ni para actuaciones carentes de sentido económico o de un adecuado encaje con los objetivos de la indispensable ordenación del territorio<sup>7</sup>.

Del mismo modo, de todas las actuaciones llevadas a cabo debe existir siempre seguimiento, evaluación posterior y, en su caso, redefinición de las prácticas y estrategias futuras en función de los resultados. A menudo, para un ámbito como el rural y un problema como el que nos ocupa, dicho ejercicio de evaluación de las actuaciones realizadas debería ser más largo de lo habitual y abarcar varios años. Es importante utilizar la información que se desprende de los procesos de evaluación para poder mejorar la eficacia y la efectividad de las futuras acciones.

Si la actividad de la agencia ha de ser autónoma, las obligaciones de transparencia, gestión ejemplar y responsabilidad en el uso de los recursos públicos resultan fundamentales. La agencia debe dar cuenta de su actuación regularmente, sin perjuicio de la enorme cantidad de información volcada en su portal web<sup>8</sup>. HIE elabora y remite

---

<sup>7</sup> Sobre la diferencia que supone el aplicar o no este tipo de criterios y controles baste con citar un ejemplo: considerando la población de las Tierras Altas e Islas -466.000 hab.-, los 94,4 millones de euros del presupuesto de HIE para 2017 suponen un gasto de 202€ por persona y año. Por su parte, los 60 millones del Fondo de Inversiones de Teruel -FITE- representan una inversión de 441€ por persona y año. Si comparamos los resultados obtenidos en ambos territorios en términos de población -brillantes en el caso escocés, cuya población no ha parado de crecer desde el primer año de actividad de HIE y mayormente decepcionantes en el caso aragonés- comprenderemos hasta qué punto nuestro problema fundamental no es tanto el dinero sino cómo hacer que su uso dé los resultados buscados. Si extrapolásemos el nivel del gasto de HIE a toda la población aragonesa residente en zonas rurales e intermedias -408.738 hab.- las necesidades presupuestarias serían de 82.565.000€. Sin duda, tal esfuerzo financiero entra dentro de nuestras posibilidades, pero esta comparativa muestra a las claras que nuestra decepcionante ratio coste/efectividad actual -Teruel ha seguido perdiendo actividad y población a un ritmo del 0,5% anual durante la vigencia del FITE mientras que la población de las Tierras Altas e Islas de Escocia ha crecido un 0,5% cada año- demanda un cambio en el modo de hacer las cosas en favor de un desarrollo socioeconómico local eficaz frente a la despoblación y el declive rural.

<sup>8</sup> <http://www.hie.co.uk>.

un informe anual de actividad al ministro responsable del desarrollo territorial, quien da cuenta del mismo al Parlamento Escocés. Así mismo, como agencia pública que es y aún a pesar de funcionar con métodos y estructuras empresariales, cuenta con una unidad de auditoría e intervención cuyos miembros se encuadran en el cuerpo de interventores públicos. Sin embargo, resulta obvio que la actividad de control interno y la normativa aplicable no impiden que HIE actúe con agilidad, utilice multitud de fórmulas de colaboración con terceros e incluso actúe como único demandante de todo el paquete de fondos europeos asignados al desarrollo de su territorio ante la autoridad de gestión -el gobierno escocés- y los utilice integralmente -como si de una Inversión Territorial Integrada se tratase- para aplicarlos a todos los proyectos y programas que lleva a cabo en el marco de su actividad planificada.

Sería necesario reflexionar y, en su caso, adoptar las medidas apropiadas para asegurar que los procedimientos de intervención y control de legalidad vigentes no limiten de forma excesiva el grado de flexibilidad y adaptabilidad que precisaría un instrumento de actuación contra el declive y la despoblación rural ágil y eficaz como el que estamos considerando.

## **4. Repensar el desarrollo territorial: premisas del desarrollo holístico**

Los actuales flujos globales económicos, financieros y sociales que inciden en cualquier rincón del planeta afectan de muy diferente manera a cada territorio, dependiendo en gran medida de la sociología local, su grado de implicación real con el futuro de su comunidad inmediata y de la capacidad de aprovechar las dinámicas suprarregionales. Es una realidad que afecta a todos los sistemas de desarrollo socioeconómico local y regional y que responde a los parámetros esenciales del mundo urbano. Supone la culminación de un proceso de paso de una economía con fuerte base agraria a otra industrial y de servicios, incardinada en flujos planetarios de capitales y personas, con una elevada concentración sobre los sistemas urbanos principales y una extensión global de las funciones urbanas sobre el territorio. Esto hace que las pasadas distinciones entre áreas urbanas y rurales resulten inapropiadas de cara a la definición de las premisas esenciales del desarrollo en cada ámbito, pero especialmente en las zonas rurales. La consideración de esta globalidad general debería invitar a una profunda revisión de la manera en que numerosas políticas europeas, nacionales y regionales enfocan las cuestiones relativas a los llamados “espacios rurales” y, muy particularmente, nuestra propia concepción del desarrollo rural.

Una concepción del desarrollo que en nuestros días tenga como referente básico el sector primario es y seguirá siendo incapaz siquiera de mantener los actuales niveles de población en el medio rural<sup>9</sup>. Esta constatación determina la principal diferencia entre el concepto de desarrollo rural adoptado por HIE y el que continúa vigente en la mayoría de los países del resto de Europa. A pesar de los esfuerzos realizados en las áreas de

---

<sup>9</sup> De acuerdo con los datos de Eurostat, el sector primario supone tan solo el 2% del PIB de la U.E. pero la población que vive en áreas rurales ya es inferior al 30% y sigue decreciendo. Dadas las expectativas generadas en el medio rural por el turismo de interior -rural y urbano, 10% del PIB- y las energías renovables -menos del 3%-, podemos hacernos una idea de sus limitaciones actuales como complemento a las actividades agrarias y extractivas. Con todos los matices y puntualizaciones que puedan hacerse a un razonamiento como este, basado en magnitudes gruesas, resulta obvio que el desfase entre población y riqueza es excesivo. ¿Es realista esperar que un 30% de nuestra población se conforme con depender de poco más 2% de la riqueza producida para vivir y prosperar en las zonas rurales y especialmente en las más remotas y montañosas?

mayor crecimiento potencial del sector primario -que eran sobre todo las relacionadas con la pesca- y de las reformas introducidas en el régimen de propiedad y uso de la tierra, la escasa rentabilidad de las explotaciones agrarias de las Tierras Altas e Islas de Escocia hizo que se descartase el sector primario, sin transformación, como uno de los siete sectores de crecimiento<sup>10</sup> sobre los que se sustenta el desarrollo de las actividades de este organismo y sobre los que sustentan la recuperación económica. Además, HIE determinó abarcar en su actuación todo el conjunto de premisas del desarrollo económico que rigen en las zonas urbanas y en el resto del mundo para planear las acciones a emprender. Como consecuencia, los planificadores de HIE reconocieron con realismo el papel que podía jugar el sector primario en su misión y le asignaron el rol y el espacio que le correspondía dentro de un concepto del desarrollo rural de amplio espectro, integral, holístico, de acuerdo con el cual que todos los sectores de la economía y todos los factores materiales, sociales, culturales y psicológicos coadyuvantes cuentan. De acuerdo con tal visión, no existe un solo sector primordial o “locomotora” del desarrollo, sino múltiples -especialmente los que puedan albergar un crecimiento potencial mayor-, y ninguno de ellos debe de impulsarse de forma tan exclusiva que se descuiden todos los demás ámbitos económicos complementarios que posibilitan un crecimiento endógeno equilibrado y crecientemente diversificado.

Los **componentes esenciales de este modelo de desarrollo holístico** abarcan aspectos tangibles e intangibles y han ido evolucionando a lo largo del tiempo -por ejemplo, a medida que el peso del sector servicios se incrementaba y, sobre todo, con la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación-, y vienen a corresponder con los que rigen para el propio desarrollo urbano, aunque en muchos casos, dadas las peculiaridades del medio rural, se provean y gestionen de diferente modo. Estos componentes esenciales o premisas del desarrollo son:

- Dotación de **infraestructuras y equipamientos básicos y accesibilidad** a suministros esenciales en condiciones asequibles y de calidad.
- **Oferta de vivienda** asequible y de calidad.

---

<sup>10</sup> Industrias creativas, energía, sector financiero, ciencias de la vida, alimentación/bebida, turismo sostenible y universidad.

- **Disponibilidad de servicios básicos para la población** y un adecuado acceso a los mismos en factor tiempo, tanto en lo que se refiere a servicios públicos - educativos, sanitarios y sociales-, como a actividades comerciales de proximidad o una cierta oferta cultural y de ocio.
- **Conectividad** -banda ancha de internet, telefonía móvil-, comunicaciones y movilidad adecuadas.
- **Marco normativo** -en todos los ámbitos, desde la fiscalidad hasta la ordenación de los recursos naturales-, consecuente con las realidades y necesidades del medio rural.
- **Presencia y generación de actitudes** de emprendimiento en el entorno social con capacidad de mantener el talento y de atraer a emprendedores a través de las oportunidades e incentivos apropiados.
- **Presencia y formación de trabajadores** cualificados con capacidad de atraer capital humano exógeno a través de la oferta de oportunidades laborales.

Cuanto mayor sea la cantidad, calidad y variedad de todos estos factores esenciales a disposición de las personas y las empresas en un determinado territorio más fácil será mantener y atraer a la población, especialmente a los jóvenes. La ausencia o insuficiencia de cualquiera de estas premisas lastra gravemente o imposibilita la consecución de un desarrollo sostenible que permita restituir el equilibrio demográfico. En algunos casos, como el de las comunicaciones y la conectividad por banda ancha, se constituyen en condición *sine qua non* para que todas las demás premisas continúen teniendo sentido y no terminen desapareciendo por falta de coherencia funcional entre ellas.

Ningún territorio o asentamiento que no cuente con disponibilidad o acceso fácil y rápido a todos estos elementos esenciales tiene viabilidad a corto, medio o largo plazo, según el número e importancia de las carencias. Dicho de otro modo: para generar el desarrollo que el medio rural necesita, las políticas a aplicar deben dar como resultado la provisión de esas premisas en su integralidad; si no lo consiguen en un plazo -que puede ser muy breve en algunos casos- o si carecen permanentemente de alguno de



ellos, todos los demás resultan por sí mismos ineficaces para el desarrollo y carecen de sentido las inversiones para su implantación o mantenimiento. No basta con actuaciones parciales, descoordinadas y carentes de una planificación y de una ordenación funcional del territorio al que vayan destinadas. Lamentablemente, esa es la situación generalmente vigente en nuestras zonas rurales más desfavorecidas, situación que el ejemplo de HIE nos debería inducir a cambiar.

Por lo tanto, si queremos establecer las condiciones esenciales para que sea posible reproducir los éxitos económicos de otros espacios, -aquellos que hoy día condicionan las decisiones de los individuos sobre dónde desarrollar un proyecto de vida, en qué lugar y cómo vivir, dónde invertir y dónde tener la expectativa razonable de que ellos y quienes les sucedan podrán tener las mismas oportunidades de prosperar que si vivieran en cualquier otro sitio-, debemos descartar el paradigma esencialmente agrarista y primario que seguimos manteniendo con respecto al desarrollo en el medio rural. Debemos dejar de entender lo rural como todo lo asociado a las labores del campo y empezar a entenderlo como un espacio geográfico extenso, de poblamiento disperso, multifuncional en lo social y en lo económico, con alta calidad ambiental y en el que vivir y prosperar, haciendo uso de sus activos materiales y humanos y atrayendo a nuevos talentos y emprendedores, no solo es posible, sino que resulta necesario y beneficioso para el conjunto de la sociedad de todo país.

Un programa sólido y realista de desarrollo rural que, de acuerdo con la experiencia constatada por la labor de HIE, debe asegurar una igualdad de oportunidades con respecto al medio urbano para todas las zonas del territorio de forma que el medio rural participe en su plenitud de las dinámicas de la economía global. Para ello debe invertir en asegurar la provisión en cada territorio -definido de acuerdo con los criterios de un ejercicio metódico y consistente de ordenación del territorio-, de todas y cada una de las premisas esenciales arriba expuestas, que constituyen en sí una verdadera carta de servicios, infraestructuras y equipamientos básicos a los que toda comunidad humana, independientemente de donde esté ubicada, debe tener a su disposición para que se garantice su derecho constitucional a la igualdad de oportunidades.

Solo en la medida en que se vaya verificando la provisión de dichos presupuestos esenciales se puede ir avanzando en la implantación de actividades económicamente viables en cada unidad funcional. En el momento presente y debido al carácter imprescindible de su disponibilidad para el desarrollo de la vida económica, social y cultural -especialmente para retener y atraer a los jóvenes-, es esencial priorizar la implantación del acceso a las TICs, aspecto este que bien merece algunas consideraciones añadidas antes de concluir este capítulo.

**Si la conectividad es hoy día indispensable** para poder llevar adelante hasta el negocio aparentemente más simple, en las zonas económica y demográficamente más débiles esta necesidad todavía es más acuciante a la hora de plantearse acciones de desarrollo. Desde el punto de vista de los negocios, Internet combinado con una suficiente accesibilidad en cuanto a comunicaciones, transporte y logística, permite superar el peso del factor geográfico en cuanto a la localización de las empresas y sus profesionales. El creciente aumento del porcentaje de personas que desarrollan su carrera profesional mediante teletrabajo -un 17% en estos momentos en la Unión Europea-, también señala sus posibilidades para la retención y atracción de población en el medio rural. Además, dadas las dificultades para la prestación de determinados servicios o negocios en las áreas más remotas, montañosas y escasamente pobladas, la posibilidad de hacer uso de Internet para la prestación de determinados servicios sanitarios, sociales y para la educación abre todo un abanico de oportunidades para superar muchas de las desventajas que esas zonas tienen con respecto a las áreas urbanas y a las rurales mejor comunicadas y atendidas.

Pero tanto en Escocia como en cualquier otro territorio, la lógica de mercado relega sistemáticamente a las áreas más remotas y poco pobladas al final de la lista de consumidores a atender, especialmente cuando el servicio está ligado al despliegue de una costosa infraestructura. En los casos más extremos las inversiones nunca llegan: estas zonas representan un mercado potencial tan limitado que no es fácil recuperar los costes de una determinada infraestructura tecnológica antes de que ésta quede obsoleta o

infradimensionada. De ahí las fuertes inversiones que vienen realizando HIE<sup>11</sup> y las propias administraciones locales y comunidades vecinales para suplir esta carencia que, de no afrontarse en nuestros territorios, ahondará todavía más en la brecha existente en el acceso a las oportunidades de desarrollo entre el medio urbano y las áreas rurales más frágiles.

La sistemática postergación en la provisión de acceso a la conectividad de alta capacidad o a la telefonía móvil de estos territorios constituye un déficit estructural permanente que los coloca en situación de desventaja endémica en la carrera del desarrollo, déficit cuya subsanación viene a recaer habitualmente en las espaldas de los gobiernos regionales que optan por actuar al respecto. Debido a ello, tiene sentido concebir un esquema solidario y estable de financiación para regiones que cuenten con desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, principales víctimas de dicho déficit estructural. Una extrapolación del mismo a otros ámbitos en los que se compute el coste extraordinario que supone la dotación y mantenimiento de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos en zonas remotas, montañosas y escasamente pobladas debería formar parte del paquete financiero asociado a las estrategias de respuesta a la despoblación y declive de estas zonas rurales.

Al analizar los diferentes aspectos relativos a la actividad de HIE en las Tierras Altas e Islas de Escocia, la necesidad de contar con acceso a una conexión de banda ancha de gran capacidad en todo el territorio ha aparecido de forma recurrente. Se considera que aquellos núcleos de población que carezcan de la debida cobertura de internet tienen un serio impedimento para su desarrollo presente y futuro que amenaza su viabilidad. Si el acceso a las comunicaciones de calidad supone un beneficio para toda la población, es particularmente importante a la hora de retener y atraer a los jóvenes, quienes están totalmente vinculados con la tecnología y más todavía en las zonas con mayores dificultades de acceso a los recursos educativos, al comercio, el ocio, las relaciones sociales, la información y las oportunidades profesionales.

---

<sup>11</sup> Muestra de la importancia que se le atribuye a este factor es el que en estos momentos la implantación del acceso a la banda ancha a todo el territorio de las Tierras Altas e Islas de Escocia constituye la mayor inversión singularizada jamás realizada por HIE.

Es fundamental que las actuaciones ejecutadas actualmente dentro del ámbito de los programas contemplados por los Fondos Estructurales Europeos -FEDER, FEADER ó FSE-, y alineadas con los objetivos establecidos por la Agenda Digital Europea -ADE-, prioricen en la financiación soluciones tecnológicas que posibiliten la evolución ulterior a las velocidades previstas. Las actuaciones que se están ejecutando actualmente dentro del ámbito de los planes de actuación impulsados por el sector público para el despliegue de redes de nueva generación -NGA- deben permitir establecer una infraestructura básica totalmente reutilizable para la evolución al 5G. Para ello, es preciso que sea posible dinamizar y estimular el despliegue de soluciones inalámbricas 4G en zonas rurales<sup>12</sup>. Puesto que en entornos rurales resulta en este momento poco realista pensar en despliegues de fibra óptica masivos, es necesario priorizar el despliegue actual de redes 4G en estas zonas que permitan establecer las bases para la implantación futura de la tecnología 5G en las mismas. Para ello, sería necesario, como primer paso que se reconociese a la tecnología 4G -LTE- como una red de acceso de nueva generación. Esto permitirá que soluciones basadas en estos despliegues puedan beneficiarse de las ayudas existentes para la consecución de los objetivos establecidos por la Agenda Digital para Europa (ADE).

---

<sup>12</sup> Ya que, como se afirma por la Comisión Europea en el documento “La conectividad para un mercado único digital competitivo -hacia una sociedad europea del Gigabit”, la conectividad 5G se apoyará en la conectividad 4G y en redes fijas.

## 5. Fortalecer a las comunidades rurales

El retroceso censal de las áreas rurales y su decadencia económica tiene efectos tangibles en la incapacidad para mantener el reemplazo generacional y en la paulatina pérdida de negocios, servicios públicos, edificios y activos culturales y patrimoniales. Pero junto a este deterioro material, entre gran parte de la población que todavía permanece en los pueblos que se van vaciando predomina un sentimiento generalizado de desamparo, soledad, desconfianza, pérdida y fatalidad.

El problema demográfico que experimenta una parte del medio rural europeo no es única y exclusivamente de carácter cuantitativo, sino también cualitativo, y es que, tan preocupante o más que la falta de efectivos demográficos que muestran los censos es la “calidad” de la población que todavía permanece en el medio rural. Su estructura demográfica, caracterizada por un alto grado de envejecimiento y masculinidad no resulta, ni mucho menos, la más apta ni para asumir los retos a los que se enfrenta el territorio ni para aprovechar las oportunidades que ofrece el escenario global. El medio rural precisa, más que nunca **de población capaz de emprender, de innovar, de rediseñar nuevas relaciones económicas y sociales entre sí y con el medio urbano**. En definitiva, de la revitalización de su “capital humano” entendiéndolo como el motor de cambio necesario.

HIE fue consciente desde el primer momento de la importancia de este tipo de factores psicológicos y sociales estrechamente ligados a la estructura demográfica en términos cualitativos, y dentro de su enfoque holístico del desarrollo, se propuso trabajar el aspecto humano y social de la realidad rural. La generación de desarrollo debía partir tanto del capital humano existente en el territorio como de aquellos que, movidos por sus propios proyectos empresariales, laborales o vitales, estaban llamados a ir a vivir y trabajar en las Tierras Altas e Islas.

Así pues, para poder movilizar en este empeño a todos los recursos humanos endógenos disponibles, HIE puso en marcha una **serie de prácticas y acciones** que procurasen el fortalecimiento de las comunidades rurales. Básicamente consistió en el establecimiento

de contactos directos y regulares con las comunidades locales<sup>13</sup>. A través de los agentes que operan en cada una de las zonas funcionales definidas por HIE, la agencia ha venido proporcionando información directa a aquellas personas o grupos de personas que muestran una determinada capacidad de liderazgo, que tienen ideas valiosas acerca de la forma de mejorar la vida de sus convecinos o de resolver problemas de su comunidad, y les ha animado a elaborar proyectos de todo tipo que incidan favorablemente en el tono vital de los vecinos, en su bienestar o en el estímulo al emprendimiento. Tales proyectos a menudo han incidido en la cultura local y regional, la lengua tradicional, la creación artística, el fomento del asociacionismo, los medios de información local, la dotación de determinadas infraestructuras, equipamientos y servicios largamente demandados, el aprovechamiento en beneficio de la comunidad de recursos naturales endógenos, el turismo, la artesanía, los alimentos de producción local, etc.

La respuesta de la población suele ser diversa y no siempre se obtiene el mismo grado de éxito, ni tienen por qué responder todas las formas de empoderamiento local a un mismo patrón o fórmula. Pero la experiencia de HIE demuestra que allí donde los vecinos se han movilizadado para llevar acciones de emprendimiento social ha resurgido el emprendimiento individual y la llegada de otros emprendedores ha sido mucho más rápida y fácil. De ahí parte la máxima acuñada por HIE de que “*no hay emprendimiento exitoso sin una comunidad local exitosa*”.

Una de las fórmulas más eficaces -y más propugnada desde HIE-, para llevar a cabo las iniciativas de emprendimiento local es el de las **empresas de economía social**. Éstas pueden adoptar cualquiera de las diferentes formas y modalidades reconocidas en el derecho mercantil<sup>14</sup>. Su carácter social radica en la finalidad de su actividad: satisfacer

---

<sup>13</sup> Personas que habitan en los diferentes núcleos de población y sus asentamientos próximos y que, aunque participan en el gobierno local del que reciben los servicios básicos, no son en sí mismos ayuntamientos ni tienen personalidad jurídica o entidad administrativa alguna.

<sup>14</sup> En este sentido, en España la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, al limitar la consideración de empresas de economía social exclusivamente a cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, centros especiales de empleo, empresas de inserción, cofradías de pescadores, asociaciones dedicadas a la atención a discapacitados y personas en riesgo de exclusión y fundaciones, resulta incomprensiblemente reduccionista con respecto a las fórmulas empresariales con las que una comunidad podría perseguir finalidades de interés social y comunitario y beneficiarse de los mismos apoyos e incentivos reconocidos a las mismas, restricción que no se da en el caso escocés y que para el

una carencia o necesidad de la comunidad que ninguna administración pública o empresa privada esté cubriendo. Aunque a menudo carecen de ánimo de lucro, -pues sus beneficios se reinvierten en la mejora de la actividad, en restituir la inversión inicial aportada por los vecinos mediante participaciones o en finalidades de interés social-, no son empresas exentas de alcanzar la necesaria viabilidad en términos económicos, algo que amenazaría su propia sostenibilidad y existencia futura. Se trata, por lo tanto, de apostar por un modelo de empresa en el que los beneficios económicos sean los suficientes como para garantizar que se alcanza el verdadero beneficio esperado: el mantenimiento de los servicios básicos a la población, la inserción laboral y autonomía de las personas en riesgo de exclusión o el acceso a una oferta cultural y de ocio diversificada y de calidad que a su vez contribuya a reforzar la comunidad local.

Pero, frente a los desafíos y posibilidades del emprendimiento -social o no-, en el medio rural, el hecho es que a menudo existe un déficit actitudinal con respecto al emprendimiento. **Inculcar el emprendimiento** es una tarea pedagógica que abarca la educación en valores y actitudes adecuados en el marco de la familia y la sociedad tanto como en el seno del propio sistema educativo y a ese respecto todavía queda mucho por hacer, especialmente si consideramos las peculiaridades del emprendimiento en entornos tan complicados como el de las zonas más envejecidas, escasamente pobladas, montañosas y remotas, aspectos que difícilmente se abordan en las escuelas de negocios al uso. Si el emprendimiento en todas sus vertientes -empresarial, social, cultural-, es fundamental en el medio urbano, en el rural es absolutamente determinante para las posibilidades de desarrollo e incluso supervivencia de una comunidad.

La experiencia constatada por el grupo de visita señala la importancia de que la agencia de desarrollo territorial **tome contacto directo con las comunidades rurales y conozca aldea a aldea las necesidades reales y las posibilidades concretas** de generación de riqueza en cada una de ellas. En Escocia se ha dedicado mucho esfuerzo a la motivación y con ello se han conseguido materializar oportunidades reales de negocio en las comunidades. Además de esto, contar con una '*Academia de la empresa social*' para proveer la formación que precisan los emprendedores sociales y un programa de

---

caso español sería importante suprimir. Igualmente, sería interesante considerar la posibilidad de introducir incentivos públicos a los fondos de inversión socialmente responsable.

empresa social en el sistema educativo ha resultado decisivo en el éxito en inculcar espíritu emprendedor y formación a un amplio número de personas, muchas involucradas directamente en esta forma de impulsar el desarrollo rural.

Dentro de su metodología de trabajo una agencia de desarrollo rural debería de identificar a las personas y colectivos existentes activos o simplemente más capacitados para el emprendimiento social y para ayudar a inculcar valores positivos al respecto entre sus convecinos debido a su credibilidad, prestigio, influencia o liderazgo social. Las medidas de apoyo de la agencia a estos grupos comunitarios deberían estimular a otras en el territorio a seguir su ejemplo.

Debería ponerse en marcha un programa que promueva el emprendimiento social en el mundo rural y en general, las **dinámicas de asociacionismo**. Junto a ello, sería preciso inculcar progresivamente formas de pensar y actitudes más positivas, proactivas y generadoras de confianza en la propia comunidad si ésta actúa de forma solidaria y organizada para abordar por sí misma sus propios problemas sin depender exclusivamente de la acción de las administraciones públicas o de los emprendedores privados de fuera. Es necesario que la agencia haga llegar las peticiones de posibles inversiones para ver su potencialidad o no y que se cuente con los municipios para que puedan facilitar la probable instalación de actividades empresariales.

También han de proveerse mecanismos de formación en el emprendimiento rural, especialmente en el emprendimiento social. Contar con personas capacitadas ahorra tiempo, esfuerzos y mucho dinero. Estudiar a conciencia y **ofrecer a las comunidades rurales el asesoramiento adecuado** para que acierten en el diseño de proyectos de inversión económicamente viables y que generen sinergias positivas en el clima económico, social y cultural de la comunidad evitaría malgastar recursos en iniciativas ruinosas, redundantes o desconectadas de las realidades y necesidades más perentorias, considerando que no son iguales todas las comarcas ni las demandas ni oportunidades de las mismas.

Así mismo hay que considerar el impacto psicológico positivo que pueden generar determinados cambios en la forma de abordar los problemas mediante el empoderamiento de las comunidades, los proyectos de emprendimiento exitosos



surgidos de la iniciativa colectiva y la capacidad de emulación que pueden inspirar en el entorno inmediato, fomentando las relaciones de cooperación entre distintos municipios. Y es que el futuro depende de la capacidad que tengan las diferentes comunidades a la hora de poner en marcha iniciativas conjuntas fundamentadas en la solidaridad, el entendimiento y la cooperación entre iguales, dejando a un margen los intereses particulares e inmediatos de cada una de las partes y que se ha demostrado las alejan de un desarrollo sostenible y duradero.

Es fundamental que el marco legislativo ofrezca la necesaria seguridad jurídica para el lanzamiento de proyectos empresariales novedosos, favoreciendo y estimulando a las personas que decidan organizarse y apostar por llevar a cabo proyectos de emprendimiento. La supresión de trabas burocráticas innecesarias, las facilidades y simplificación de los trámites, el acortamiento de los plazos, etcétera, deben revisarse permanentemente para que no cercenen las posibilidades de desarrollo en el medio rural. Además, la legislación sobre la empresa social no debería ser reduccionista y limitada sino adaptada a la evolución y realidades presentes del emprendimiento social, que puede adoptar numerosas formas y modalidades que no tienen por qué entenderse dogmáticamente como incompatibles con sus fines sociales esenciales<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Vid. nota 14.

## 6. Emprendimiento rural, innovación y apoyo

Las zonas rurales más frágiles representan un mercado de consumo de proximidad pequeño y, como consecuencia de ello, fuera de la actividad del sector agrario el escaso tejido empresarial existente suele componerse en su mayoría de negocios de pequeño tamaño y muy descapitalizados. HIE es consciente de esta realidad y tiende a prestar su apoyo a aquellas empresas que, independientemente de su tamaño o de sus avatares, cuentan con proyectos ambiciosos y resultan viables en términos no solo meramente económicos, sino también socio-territoriales.

Atendiendo a la perspectiva holística que los autores del presente informe proponemos aplicar también a la situación de nuestros respectivos territorios con desventajas naturales y demográficas graves y permanentes, y basándonos en las constataciones realizadas en nuestra visita de estudio, consideramos necesario que toda agencia de desarrollo territorial de las zonas rurales vulnerables cuente con un equipo multidisciplinar de expertos en diferentes campos que trabajen en el territorio, lo conozcan de primera mano -tanto sus potencialidades como el resto de actores con trascendencia territorial- y sean capaces de **asesorar a empresas y emprendedores** en cuestiones tales como innovación, internacionalización, marketing y comunicación, sostenibilidad ambiental o responsabilidad social corporativa. En su labor, además, deberían aproximar los recursos de la agencia a las empresas y asistirles en la preparación y presentación de la documentación que se les exija en cada caso, generando confianza y dándoles el asesoramiento necesario en las áreas esenciales de negocio que pueden generar crecimiento. Los técnicos y los jurídicos de la agencia, deberían realizar diagnósticos para acertar en el diseño del negocio y calibrar la demanda desde el plano no sólo de lo evidente sino también de los impedimentos más o menos previsibles que pueden ralentizar o imposibilitar un determinado proyecto.

Igualmente, para HIE la **innovación** es una de las cuestiones clave en los planteamientos de emprendimiento, algo que se concibe como un objetivo transversal a toda empresa, independientemente de su dimensión. Así lo pone de manifiesto en HIE la figura del *Account Manager*, un técnico que trabaja en estrecho contacto con las

empresas con el objetivo de convertirse en un actor fundamental a la hora de responder a las necesidades y retos a los que éstas se enfrentan. La innovación debe dejar de ser una entelequia especialmente en el mundo rural, en donde más se necesita poner en juego sus potencialidades y debe ser cercana a todos los niveles para todos los sectores, colectivos y en todos los rincones del territorio.

La agencia de desarrollo territorial debería actuar como un organismo incentivador de innovación para las empresas del ámbito territorial en el que actúe, acercándose al día a día del territorio -a nivel de empresas y de sociedad civil- para poder detectar posibilidades de negocio e incluso de activación de servicios entre las comunidades locales.

La praxis de trabajo de HIE comporta un **proceso de control y evaluación posterior** de las iniciativas y proyectos que se benefician de su apoyo, actividad que puede prolongarse varios años. Ello supone la obtención de información que es utilizada para mejorar los procedimientos y la toma de decisiones en futuros proyectos, programas y planes, además de reforzar el control sobre el buen uso de los recursos utilizados.

El control y evaluación posterior de las ayudas concedidas a los proyectos, difícilmente asumible en la actualidad por las sobrecargadas estructuras administrativas públicas, debería de ser una de las labores fundamentales de una agencia de desarrollo territorial. Para ello debería establecer una metodología de verificación, control y análisis estadístico, indicadores económicos objetivables sobre el retorno económico y social de la inversión -empresarial o pública- en el medio rural.

Además de lo anterior, existen más condicionantes al emprendimiento y pocos son tan relevantes como el de la financiación. **La falta de crédito no puede ser un obstáculo al emprendimiento.** El ejemplo de HIE es claro: además de contar con un servicio de asesoramiento y apoyo en la tramitación de subvenciones, mantiene una relación de cooperación continua con una entidad de capital riesgo específica para las Tierras Altas e Islas de Escocia y con el Banco Escocés de Inversiones, sin perjuicio de otras colaboraciones ocasionales con diferentes entidades financieras. En un medio empresarial tan descapitalizado es imprescindible el apoyo a las entidades financieras

que operan en el medio rural dispuestas a adaptarse a su realidad y a asumir riesgos controlados en las operaciones con el fin de garantizar la financiación de los proyectos.

Desde el punto del acceso a la financiación el caso español está respaldado por un tipo de entidades más próxima a las realidades del medio rural: las cajas rurales, que intentan apoyar a las iniciativas locales gracias a su presencia en el territorio con procedimientos y en condiciones que difícilmente aplicarían en su ausencia las grandes entidades bancarias al uso a sus clientes del medio rural. El actual proceso de concentración y bancarización del sistema financiero no debería suponer la desaparición de estas entidades. Antes bien, considerando la negativa evolución del medio rural y los desafíos y dificultades que encuentran allí las iniciativas de emprendimiento, deberían preservarse y apoyarse como actores de primer orden en la creación de un desarrollo rural sostenible y sólido.

Igualmente, debería explorarse la posibilidad de promover la creación de fondos de inversión de responsabilidad social especialmente orientados a la canalización de inversiones hacia proyectos de desarrollo rural.

En cuanto al **marco normativo y los procedimientos para la creación de empresas y la realización de inversiones**, HIE tiene entre sus tareas la de identificar las necesidades existentes a este respecto y los problemas que la aplicación de la legislación general plantea para las situaciones que se viven en las áreas más frágiles, planteando siempre que se necesita a las autoridades y legisladores las reformas que impidan que la formulación o aplicación de las leyes suponga el establecimiento de barreras, cargas o desventajas que supongan una discriminación de hecho frente a las posibilidades y facilidades con las que cuentan las empresas del medio urbano.

Las distintas leyes, con sus trámites y requisitos, pueden llegar incluso a impedir que determinados negocios puedan surgir en el ámbito rural. Las leyes, como normas de alcance general, se rigen por el principio de igualdad de los ciudadanos ante ellas. Pero la realidad es que en no pocas materias y especialmente en las que afectan a la vida económica y al emprendimiento se parte de la presunción de que las condiciones de partida son las mismas en todo el territorio estatal, ignorando sus posibles efectos perniciosos cuando han de aplicarse en un ámbito tan desfavorecido como el mundo

rural. Los problemas que afectan al desarrollo rural muestran no solo hasta qué punto dicha presunción es equivocada, sino que además tiene efectos muy perniciosos que retroalimentan su espiral negativa de decrecimiento económico y demográfico<sup>16</sup>.

Resulta necesario que los requisitos legales para negocios y actividades en el medio rural se adapten a sus realidades y se flexibilicen en cuanto a su aplicación. Este principio debería abarcar también a la legislación tributaria, contemplando seriamente la posibilidad de establecer un **marco fiscal más favorecedor** -*discriminación positiva*- para aquellos emprendedores que inviertan en el ámbito rural (este aspecto, ya existente en la propia declaración del IRPF anual, debería ser muy debatido antes de prever las consecuencias del hecho de estar censado o no en una localidad).

Del mismo modo que cuando aludíamos en el capítulo anterior a los aspectos psicológicos y formativos del emprendimiento social en un marco de fortalecimiento de las comunidades rurales, el emprendimiento privado o individual también debería contar con instrumentos de incentivación, formación y apoyo. El **fomento de la cultura del emprendimiento** en el mundo rural debe superar en estos momentos enormes barreras psicológicas, bloqueos, prejuicios sociales y actitudes inmovilistas sobre las que es necesario y pertinente poner en pie acciones y mecanismos concretos como parte de las herramientas de acción indispensables para la implantación un nuevo modelo de desarrollo para las áreas rurales. Aspectos como la generación de dinámicas de colaboración, de emulación positiva, de trabajo en red, de liberación de activos privados

---

<sup>16</sup> En el caso de España, se debate actualmente acerca de la introducción de criterios de discriminación fiscal a favor de los habitantes en las zonas rurales más despobladas a la vista del bajo nivel de inversiones o de servicios que reciben de las administraciones públicas en comparación con los que reciben los habitantes en las zonas urbanas, siendo su carga fiscal general la misma. Otro supuesto de legislación contraproducente se da con aquellos agricultores -muchos de ellos jóvenes- que tratan de recuperar tierras que dejaron de cultivarse, tierras catalogadas catastralmente como de uso agrario pero que los nuevos agricultores no pueden usar para introducir nuevos cultivos o expandir los existentes dada la extremadamente restrictiva legislación de montes generalmente aplicada en España. Otro ejemplo que podemos citar es el de los pueblos que se han acogido a alguna figura de reconocimiento y protección de sus conjuntos urbanísticos, en los que las normas y criterios aplicados habitualmente por las comisiones de patrimonio competentes son tan restrictivas y poco colaborativas con la búsqueda de soluciones a las necesidades de las familias que habitan en esas viviendas -por ejemplo en su adaptación a personas con movilidad reducida, cambio de usos, mejoras de habitabilidad, confort, eficiencia energética, etc.- que cada vez más optan por abandonar los edificios y hasta el propio pueblo; algunos pueblos incluso están considerando solicitar su descatalogación. Estos no son sino tres ejemplos de una larga relación de barreras legislativas y administrativas al desarrollo rural que tienen un impacto muy negativo en el mantenimiento de la población.

y públicos hasta ahora inmovilizados por bloqueos psicológicos, de apertura a actividades innovadoras y situaciones novedosas son elementos necesarios para motivar a emprendedores, introducir nuevos negocios, cultivos, técnicas, producciones, procedimientos y actividades, aprovechar los activos del territorio, orientar y reorientar a los jóvenes –y también a los adultos- en sus expectativas profesionales. A ello debería unirse una educación específica que les ayude a explotar las potencialidades que ofrece su territorio y a adaptar la forma de concebir y hacer negocios en un medio y en unas condiciones tan diferentes a las de las zonas urbanas.

Todo ello debe contribuir a crear un clima empresarial favorable allí en donde hasta ahora la mayoría de las actividades económicas propias del medio urbano se consideran improbables.

## 7. Atracción-retención de talento. Recuperar el “orgullo rural”

HIE tiene una visión de su territorio que todos buscamos alcanzar en nuestras zonas rurales despobladas: *“una región altamente exitosa y competitiva en la que cada vez más personas elijan vivir, trabajar, estudiar e invertir”*.

Tras cincuenta años de andadura aún queda mucho por hacer, pero a día de hoy podemos dar fe de que en las Tierras Altas e Islas de Escocia están alcanzando su objetivo. No ha sido así en todas las zonas al mismo tiempo ni con la misma intensidad. Algunas, dadas sus dificultades objetivas y la gravedad de sus déficits estructurales, todavía no lo han conseguido, aunque, sin duda, su deterioro se ha atenuado y podrán llegar a crecer en el futuro si HIE sigue existiendo y se le permite seguir trabajando como hasta ahora. Pero de la experiencia de HIE se desprenden una serie de ideas que deberían estar presentes en el debate público sobre la despoblación y el declive rural y que deberían informar e inspirar los planes y acciones que hayan de adoptarse en el futuro.

Al igual que para HIE en Escocia, nuestro objetivo único y primordial es **transformar nuestras zonas rurales en regiones competitivas**, cuyos habitantes alberguen confianza en sus posibilidades de seguir viviendo y prosperando en el futuro en sus pueblos, de forma que si alguien decide marchar sea por decisión personal y no por falta de oportunidades. El desafío esencial no está en atraer o en que nazcan nuevos habitantes en el medio rural sino en generar oportunidades para el desarrollo que hagan posible tal cosa. El comportamiento positivo de los parámetros demográficos no será más que la consecuencia lógica y natural del fracaso o el éxito del modelo de desarrollo que apliquemos. Tampoco será lo más importante conseguir que se llene el territorio de gente, sino que las personas que vivan en él -sean muchas o pocas- cuenten con lo necesario para prosperar y para confiar en que en el futuro lo seguirán haciendo ellas, sus descendientes, sus vecinos y quienes puedan unírseles yendo a vivir allí. Y es que el problema demográfico es consecuencia, principalmente, de un problema de desarrollo económico. Un desarrollo que, para ser posible, necesita de los presupuestos

indispensables anteriormente señalados y que en las zonas rurales también debe basarse en las mismas premisas que las zonas urbanas: diversificación de sectores productivos, acceso adecuado a servicios, proveedores y mercados; innovación y creatividad, disponibilidad o atracción de mano de obra cualificada, conectividad, comunicaciones eficaces, adecuadas infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, etc.

A pesar de ello, no es realista esperar que la imagen demográfica general del medio rural vuelva a ser la existente hace un siglo, ni en términos de cantidad ni de estructura, al menos en el corto plazo. Ahora bien, **la inmediatez o no del resultado no justifica el inmovilismo**. Como hemos mencionado en páginas anteriores, resulta urgente implantar medidas que contribuyan tanto a rejuvenecer como a feminizar la estructura demográfica de los territorios rurales más vulnerables. A la vista de la evolución natural de la población, no solo en el medio rural sino en el conjunto de Europa, marcada por un progresivo aumento de la mortalidad como consecuencia del envejecimiento y por unas tasas de natalidad alarmantemente bajas, entendemos que este cambio estructural solo puede esperarse de la mano de la llegada al medio rural de población exógena y del retorno de un porcentaje significativo de aquellos que en su día salieron y opten por reorientar su proyecto de vida hacia el medio rural. Este renovado capital social deberá ser el motor de la nueva economía y sociedad que deseamos para nuestros pueblos.

En esta línea HIE ha realizado estudios sociológicos sobre las actitudes de los jóvenes de las Tierras Altas e Islas de Escocia y la imagen, expectativas y actitudes que tienen respecto a su región. La información recogida tiene relevancia tanto para considerar la capacidad de retener a los jóvenes en el territorio como de atraer a quienes se marcharon o a quienes son originarios de otras zonas. Dicha información puede ser fácilmente extrapolable a otros territorios con desafíos similares en razón de su carácter rural, montañoso, remoto y escasamente poblado y resulta relevante a la hora de considerar qué es lo que hace que un territorio sea capaz de retener y atraer talento.

Es pertinente aclarar que el concepto de talento abarca la capacidad intelectual y aptitudes de las personas para desarrollar con éxito determinadas actividades, especialmente aquellas que les permiten ganarse la vida y, al tiempo, generar beneficios para la comunidad. Con frecuencia, desde una perspectiva política, la atracción de



talento se ha abordado de forma más restrictiva, limitándolo al ámbito de la comunidad científica -para evitar o contrarrestar la “fuga de cerebros”- y a la puesta en pie de programas destinados a favorecer el retorno -habitualmente a los centros de investigación, situados la mayoría en las grandes ciudades- de los propios talentos emigrados y, a veces, también a atraer otros de fuera. Sin embargo, en el enfoque de HIE se parte de una definición del talento que no se limita meramente a los individuos que desarrollan dotes de excelencia en algún campo concreto, sino que se refiere a cualquier persona que tenga determinadas cualificaciones que sean demandadas por la economía y la sociedad del territorio.

La primera conclusión destacada en los estudios de HIE es el de la necesidad contar con una oferta educativa suficiente y adaptada a las necesidades del propio territorio. La **disponibilidad de una oferta educativa adecuada** en calidad, variedad y proximidad facilita el arraigo de los jóvenes sin menoscabo de su formación y capacitación y retrasa la edad en la que –los que lo hacen-, emigran para completar su formación y, en su caso, adquirir una determinada experiencia laboral. Una vez más, una buena conectividad y un buen sistema de transporte público resultan fundamentales para los jóvenes, pero también el mantenimiento de un apropiado nivel y calidad del sistema educativo público.

Una educación bien **adaptada a las necesidades de los sectores productivos** del territorio incrementa las oportunidades laborales de los jóvenes sin obligarles a plantearse emigrar. Del mismo modo que hemos señalado al referirnos al fomento del emprendimiento, entre los pilares esenciales del sistema debe figurar la educación para el emprendimiento específico en el medio rural en todos los niveles educativos. La planificación de la oferta educativa en el medio rural debería adaptarse a las realidades de la economía del territorio, abarcando también la formación continuada y el reciclado profesional de los trabajadores para adaptarse a la irrupción de nuevas actividades. En el caso de las zonas rurales más despobladas y envejecidas no es infrecuente que muchos proyectos de emprendimiento y de creación de empleo se encuentren con serias dificultades o incluso acaben localizándose en otras áreas debido a la falta de mano de obra. Por otra parte, a menudo, las propias dificultades para alojar y atender adecuadamente a los trabajadores y a sus familias en sus necesidades complementarias -

sanidad, educación, transporte, comercio, ocio, etc.- hacen imposible la atracción y asentamiento de los trabajadores provenientes de las zonas urbanas que, estimulados además por una imagen de la vida en el medio rural que sin duda necesita ser mejorada<sup>17</sup>, podrían suplir el déficit de capital humano.

Una adecuada planificación de la oferta educativa y de formación profesional debería atender a la formación de talento adaptado a las necesidades y demandas de la oferta de empleo existente en el territorio.

En cualquier caso, la atracción de talento es y será necesaria para satisfacer la falta de mano de obra que tienen muchas empresas y actividades en los territorios rurales más despoblados, pero, como para casi todo lo demás, es necesario desarrollar planes, herramientas y métodos, conociendo las necesidades de contratación de las empresas en el corto y medio plazo, al objeto de adelantarnos al problema de carencia de recursos humanos.

**La Universidad de las Tierras Altas e Islas -UHI- juega un papel muy importante en la generación de talento** y en el lanzamiento de proyectos empresariales innovadores conectados con las potencialidades y necesidades del territorio.

Se concibió como *“una universidad en, para y de las Tierras Altas e Islas”*, esto es, para servir a las necesidades del territorio seleccionando las disciplinas y especialidades con mejores salidas profesionales en el propio mercado laboral, el apoyo a sectores en rápido crecimiento o de gran potencial y la investigación en aquellos campos en los que pueden hallarse nuevas oportunidades y responderse a desafíos locales. Y ello sin renunciar a la excelencia investigadora, que ha dado lugar a importantes patentes, el ejercicio de actividades de consultoría empresarial y la atracción al territorio de

---

<sup>17</sup> Esta es otra de las grandes asignaturas pendientes del desarrollo rural. Décadas de desprestigio de la vida en los pueblos frente al atractivo de la ciudad desde los tiempos del desarrollismo en la segunda mitad del siglo XX han minado fuertemente la autoestima de los habitantes del medio rural -que frecuentemente animan a sus hijos a educarse para buscar una salida profesional y una vida en la ciudad- y, al tiempo, especialmente con la pérdida de población, servicios públicos, negocios privados y oferta de ocio, han dado pie a las campañas -bienintencionadas pero a menudo auto lacerantes- que reivindican lo rural incidiendo más en sus carencias que en sus ventajas, algo que a la larga acaba resultando muy disuasorio para quienes en la ciudad se plantean si aceptar o no una oferta de trabajo en un pueblo. Hoy día, a pesar de todo, hay que seguir explicando en las ciudades que en los pueblos las condiciones de vida también han mejorado mucho con respecto a los duros tiempos del pasado.

empresas internacionales especializadas en los campos específicos en los que UHI es puntera.

Es una universidad pública y de reciente creación, pero su capital es público-privado. Los alumnos de la región apuestan por esta universidad por su proximidad y porque saben que no sólo se centra en enseñar, sino que investiga en sectores que tienen un alto potencial de generación de empleo en la región. Es muy notable la experiencia de UHI en integrar en una misma red a los centros de enseñanza superior que ya existían antes de su fundación y asegurar una notable implantación por todo el territorio de las Tierras Altas e Islas, haciendo de ellos no solo facultades con sus especialidades sino también centros de apoyo para quienes cursan la totalidad o parte de sus estudios desde la distancia, incluso viviendo en las zonas más remotas. El uso intensivo de las TICs para que tal cosa sea posible es un reflejo de la importancia que la inversión en conectividad y uso de las nuevas tecnologías tiene para llevar a cabo políticas efectivas para el medio rural. También son de destacar los programas de integración laboral de sus graduados, con prácticas en las empresas del territorio en las que no pocos de ellos acaban siendo contratados como trabajadores fijos.

La idea de contar con una universidad para las Tierras Altas e Islas fue perseguida desde el mismo momento de la fundación de HIE -entonces HIDB- en 1965. Desde el principio HIE tuvo clara la **necesidad de un sistema de educación superior concebido desde, por y para el territorio** que asegurase la retención de talento y la utilización del mismo en el nivel universitario, tecnológico e investigador en el esquema de desarrollo regional. Pero esta percepción de la importancia que una institución tan típicamente urbana como la universidad puede llegar a tener para el desarrollo rural es muy poco habitual en la Europa del Sur.

Las universidades españolas están realizando grandes esfuerzos para mantenerse en el tren de la innovación, la investigación, la excelencia educativa y la proyección de su actividad sobre la sociedad y la economía, y ello en mitad de un debate sobre la proliferación de universidades. Sin embargo, hay que preguntarse si contribuyen también nuestras universidades como es deseable a la solución de los acuciantes problemas y desafíos del entorno rural en el que se ubican. Si hasta hace algunos años

solía hablarse del “divorcio” existente entre la universidad y las demandas de la sociedad, hoy día, gracias a las reformas y esfuerzos de los últimos años ese divorcio parece estar desapareciendo de forma general pero lamentablemente no en la misma medida en lo que se refiere a las necesidades de ese mundo rural en declive que apenas se encuentra a unas decenas de kilómetros de los campus universitarios.

Las universidades en cada región deberían percibir y asumir un papel mucho más decisivo e influyente en la **tarea de romper con el inmovilismo en el desarrollo económico y social del medio rural**, en formar a profesionales especialmente cualificados para la innovación y el emprendimiento que se necesitan en el desarrollo rural y en investigar en aquellos dominios que revistan un especial interés para el mismo. El ejemplo escocés demuestra que, con un enfoque adecuado, la interacción de la universidad con las empresas del territorio favorece de forma decisiva las posibilidades de innovación y crecimiento también en el medio rural.

El talento es una cualidad humana y cuando hablamos de atraerlo o retenerlo nos referimos a personas con todas sus necesidades y circunstancias. Hablamos de cónyuges, de hijos, de vida familiar y de vida social. En particular, la situación y el papel de las mujeres jóvenes es fundamental en la fijación de la población en el medio rural, provengan éstas de donde provengan; no es casualidad que uno de los indicadores de alarma sobre el grado de deterioro demográfico de una población rural sea su alto índice de masculinidad.

Además, la posición de las mujeres en los roles sociales y familiares de nuestros días ha cambiado notablemente y hoy representan no solo un factor de peso en las decisiones referidas al modo de vida y lugar de residencia sino que su elevada cualificación educativa y actitudinal hace de ellas un factor mucho más decisivo a la hora de sopesar las medidas y acciones más apropiadas para asegurar la captación de talento y la fijación en el territorio de las personas que lo pueden poner en juego en el marco de un modelo de desarrollo exitoso para ellas y para su comunidad.

Es de la máxima importancia realizar un esfuerzo extra por retener y atraer a la **población femenina**, contemplando los incentivos específicos en todos los ámbitos - fiscalidad, financiación, facilidades en el ámbito laboral, ayudas al emprendimiento,

políticas de natalidad verdaderamente integrales y que no exclusivamente se basen en una mayor o menor ayuda económica puntual, servicios esenciales para la compatibilización de la vida laboral y familiar, etc.-

Otro de los esfuerzos realizados por HIE para ayudar a atraer y fijar población se ha centrado en la **política de vivienda**. La puesta a disposición de viviendas con las debidas cualidades en cuanto a confort, ubicación, comunicaciones, servicios, etc., en condiciones asequibles para su alquiler o compra resultó imprescindible a medida que el éxito en el desarrollo económico atrajo a nuevos pobladores a las Tierras Altas e Islas de Escocia. Pero la situación del considerable parque inmobiliario de nuestras áreas rurales más despobladas dista habitualmente de ser el idóneo: buena parte de los inmuebles son propiedad de personas que por su edad o circunstancias familiares no pueden o no están dispuestas a ponerlas en el mercado de compra o alquiler y, en su caso, de prestarse a ello, encontraríamos un alto porcentaje de inmuebles que carecen de muchos de los requisitos de habitabilidad que actualmente se demandan en la compra de una vivienda familiar -por ejemplo, en aspectos tales como el aislamiento térmico o la calefacción- o requerirían en muchos casos importantes trabajos de rehabilitación y reforma. Además, es fundamental mejorar las condiciones para garantizar el acceso a la vivienda, especialmente para los jóvenes. El acceso a una vivienda digna y asequible para los bajos salarios que habitualmente perciben los jóvenes sigue siendo un elemento básico -junto a todo el elenco de premisas esenciales ya descritas en el capítulo 4- para favorecer su emancipación y su arraigo en el territorio. Es por lo tanto necesario desarrollar planes de vivienda consecuentes como parte de la estrategia de desarrollo de nuestras zonas rurales allí en donde se pueden generar demandas potenciales y estimular el alquiler o venta de viviendas en condiciones adecuadas, garantizando el cobro a los propietarios.

Por último, pero no menos importante, es **imprescindible incorporar los aspectos psicológicos y culturales a la estrategia** del nuevo desarrollo rural. La decisión de apostar por permanecer en el propio territorio o de elegir un pueblo como escenario de un proyecto vital no solo tiene que ver con factores objetivos y materiales sino también con otros que pertenecen al ámbito de las ideas, los anhelos e ilusiones, los sentimientos y emociones, la necesidad de establecer nuevas fórmulas de arraigo o la atribución

subjetiva del valor de las cosas. En ese ámbito resultan muy relevantes las representaciones que durante muchas décadas se han difundido de la vida en el medio rural y que han incidido muy negativamente en las actitudes de la población - especialmente de la baja consideración de la propia población rural hacia sí misma- alimentando la propensión al abandono de los pueblos para cualquiera que desee llevar a cabo un proyecto de vida pleno y exitoso.

A pesar del redescubrimiento que poco a poco se ha ido extendiendo entre la población urbana de los atractivos y la calidad de vida que puede llegar a alcanzarse si se consigue vivir y prosperar en el medio rural -asociado sobre todo a valores medioambientales, sociales, de salud, de tranquilidad y seguridad que han despertado un creciente interés en los últimos años-, lo cierto es que, además de los obstáculos objetivos que frenan las expectativas de quienes se plantean irse a vivir al campo persisten muchas barreras y bloqueos psicológicos tanto en la población urbana como en la rural, lo que dificulta el proceso de adaptación e integración entre la población migrante y la sociedad de acogida. Junto a ello, el propio desconocimiento del medio, de los recursos a los que pueden recurrir los recién llegados y del modo de hacer uso de ellos para organizar su estilo de vida de forma satisfactoria y adaptada a las realidades locales, juegan un papel decisivo. Se trata de factores que pueden llegar a resultar muy problemáticos a la hora de acometer proyectos que deberían incidir positivamente en el asentamiento de nueva población y en la generación de nuevas fórmulas de desarrollo, por lo que las medidas de acompañamiento, asistencia y acogida en los lugares de destino de los nuevos pobladores deberían formar parte de las acciones que deben preverse y ejecutarse por parte de la agencia responsable del nuevo desarrollo rural.

Además, sería preciso añadir a todo lo anterior un **esfuerzo de marketing continuado**, debidamente concebido y ejecutado, destinado a “vender” el medio rural allí en donde existen personas potencialmente atraídas y dispuestas a llevar a cabo sus proyectos en él. Una imagen positiva que también debería inculcarse entre la propia población rural, introduciendo en su lugar actitudes de amor propio -orgullo rural- que contribuyan a retroalimentar una espiral positiva, necesaria para generar las condiciones básicas de confianza e iniciativa que precisa todo desarrollo económico y social. Fomentar localmente el orgullo de pertenencia al territorio, al objeto de crear una mayor y mejor

vinculación con el mismo y reforzar los símbolos identitarios potenciando actividades educativas y lúdicas relacionadas con la herencia cultural puede ser una forma idónea de mejorar la autoestima y asentar actitudes positivas y optimistas.

## 8. Conclusión

La experiencia de HIE demuestra -contradiendo con los hechos a los derrotistas juicios y augurios de algunos-, que incluso las zonas rurales más remotas, abruptas, aisladas, envejecidas y despobladas pueden **alcanzar un saludable equilibrio demográfico y un estado de prosperidad económica** que les permita continuar existiendo e incluso creciendo en el contexto globalizado de nuestra era. También nos demuestra que, para que tal cosa sea posible, no existen fórmulas mágicas ni soluciones simples de clave única que postulen que la respuesta radica en tal o cual aspecto esencial.

Se trata de un problema de naturaleza compleja, que requiere por tanto soluciones complejas en las que han de **intervenir de forma coordinada y coherente con actuaciones de carácter muy diverso**, organizadas de acuerdo con una metodología de trabajo que requiere planificación a largo plazo y ordenación territorial, todo ello encomendado a una entidad especializada formada por profesionales competentes a los que se dote de gran autonomía para trabajar en el ámbito territorial que se les encomiende.

Una entidad que no puede ni debe reemplazar a los organismos públicos que se han venido ocupando del problema hasta hoy, sino que, en una **relación de permanente colaboración**, concierte y sume en el marco de una planificación técnicamente sólida las capacidades y recursos materiales e intelectuales de éstos a los suyos propios para lograr los resultados que hasta la fecha no hemos sabido alcanzar en cada una de nuestras regiones.

Las constataciones que hemos plasmado en el Anexo a este informe documentan el éxito del enfoque holístico adoptado por HIE, que contrasta con los insuficientes resultados de los planteamientos básicamente monosectoriales -agrarios, sector primario-, aplicados hasta la fecha por la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea en sus zonas rurales. De acuerdo con la experiencia escocesa, el desarrollo es consecuencia de la adaptación de las comunidades humanas al signo de los tiempos, exigencia que obliga a evolucionar y a cuestionarse permanentemente las



premisas sobre las que se construye en cada ámbito la prosperidad de las personas. Un modelo de desarrollo basado casi en exclusiva en un solo sector o actividad cuyo peso en el marco de la economía general cada vez es menor, por muy sólida e inelástica que sea la demanda de su producción, será cada vez más incapaz de mantener a la población en el territorio en el contexto de una economía en el que los demás sectores de actividad tienen mayor capacidad para retribuir adecuadamente el trabajo y la inversión de un mayor número de personas. Si tales sectores y actividades no pueden fraguar en el medio rural lo esperable es que se concentren allí en donde sí cuentan con las condiciones precisas para ello -las zonas urbanas- y con ellas la población.

La experiencia de las Tierras Altas e Islas de Escocia **demuestra la diferencia que supuso la creación de una agencia especializada** como HIE para afrontar con éxito la compleja tarea de transformar el desolador escenario que representaba ese territorio. Es un escenario muy similar a aquel del que partimos hoy día en otras zonas rurales escasamente pobladas del interior de Europa por lo que tiene sentido proponer la creación de una herramienta similar y adaptada a nuestras circunstancias para conseguir dotar de consistencia a los esfuerzos hoy dispersos de las diferentes administraciones públicas que deben velar por el equilibrio territorial y el desarrollo económico, social y demográfico de las áreas rurales.

En la construcción de un **nuevo modelo de desarrollo para las zonas rurales intervienen varias fases**. En primer lugar, un contacto directo y permanente con las realidades de cada zona funcional que haga posible en lo sucesivo una acción adaptada a la situación objetiva de cada ámbito, especialmente en lo que afecta a las áreas más remotas, montañosas y escasamente pobladas, que necesitarán un tratamiento preferente a lo largo de los años. En segundo lugar, un proceso de planificación que parta de un ejercicio de ordenación del territorio sobre el que ésta ha de operar. En tercer lugar, y con arreglo a dicha planificación, la acción concertada de la agencia y sus socios públicos y privados en la provisión de los elementos o premisas esenciales del nuevo desarrollo según se han descrito y comentado en los capítulos precedentes. En ellos habrá que abordar tanto los componentes materiales del nuevo modelo como los humanos, entendidos éstos en su integralidad, por lo que comprenden también los aspectos psicológicos, el talento y la motivación de las personas.

Confiamos en que, en la línea de la mejor tradición ilustrada de la cultura de nuestro continente, del relato de las exitosas experiencias aprendidas de un pueblo que, a pesar de todos los avatares, siempre formará parte de nuestra familia europea sepamos llegar a realizaciones concretas que creen una solidaridad de hecho también para con nuestras comunidades más olvidadas.