

La planificación económica frente a la despoblación de la Sierra Norte de Sevilla (España)

Macarena Pérez-Suárez ^a, Isadora Sánchez-Torné ^b y Bartolomé Pérez Ramírez ^c

RESUMEN

La Mancomunidad de Sierra Morena de Sevilla (España) hizo pública una nueva caída poblacional y reivindicó unas medidas públicas más activas y firmes. A partir de esa premisa, se planteó una investigación estructurada de cinco apartados desde una revisión por las averiguaciones sobre la despoblación territorial de otras investigaciones a una serie de implicaciones sobre la despoblación de Sierra Morena de Sevilla. Cuyo objetivo general era determinar la problemática demográfica que afecta a la Sierra Morena a través de un análisis socioeconómico. Este estudio exploratorio facilitó enumerar una serie de debilidades y algunas actuaciones a implantar, desde la óptica local, como se trataría de instaurar una política económica fiscal rural seria e impulsar la economía forestal y el turismo naranja. Se requiere destinar la inversión pública a estimular la economía y generar empleo. Dentro del problema endógeno de despoblamiento que sufre esta área rural y, especialmente, forestal, se suman las rigideces asociadas al parque natural

^a ORCID: 0000-0003-4682-3873. Departamento Economía Aplicada III de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevilla. mperez32@us.es

^b ORCID: 0000-0003-2749-2896. Departamento Economía Aplicada III de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevilla. isanchez6@us.es

^c ORCID: 0000-0003-2844-4693. Departamento Economía Aplicada III de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevilla. bartolomep@us.es

que abarca todo el territorio. Este estudio validó la reflexión sobre las contingencias que ofrece la planificación territorial para la reactivación socioeconómica en los municipios con problemas estructurales. La Sierra Norte sevillana se confirmó como área desfavorecida, un sistema territorial desarticulado y en serio riesgo de despoblamiento.

PALABRAS CLAVE

Administración Local; Desarrollo Local; Despoblación; Medio rural; Política Económica.

Economic Planning in the context of depopulation in the Sierra Norte de Sevilla (Spain)

ABSTRACT

The Mancomunidad de Sierra Morena de Sevilla (Spain) made public a new population decline and demanded more active and firm public measures. Based on this premise, a five-part structured research was proposed, ranging from a review of the findings on territorial depopulation in other studies to a series of implications on the depopulation of Sierra Morena de Sevilla. The general objective was to determine the demographic problems affecting the Sierra Morena through a socio-economic analysis. This exploratory study made it possible to list a series of weaknesses and some actions to be implemented, from a local perspective, such as the establishment of a serious rural fiscal economic policy and the promotion of the forestry economy and orange tourism. Public investment should be used to stimulate the economy and generate

employment. Within the endogenous problem of depopulation suffered by this rural and, especially, forestry area, there are also the rigidities associated with the natural park that covers the whole territory. This study validated the reflection on the contingencies offered by territorial planning for socio-economic reactivation in municipalities with structural problems. The Sierra Norte of Seville was confirmed as a disadvantaged area, a disjointed territorial system at serious risk of depopulation.

KEYWORDS

Local government; Local Development; Depopulation; Rural environment; Economic policy.

JEL: H72, H75.

1. Introducción

El Dictamen del Comité Europeo de las Regiones “manifiesta que el cambio demográfico es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea (UE). Entre sus factores se encuentran el envejecimiento de la población, la disminución del número de jóvenes y una tasa de natalidad inferior (...) Los desequilibrios crean desafíos diversos tanto en las zonas que pierden población como en las grandes áreas urbanas receptoras”. El artículo 177 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea considera que debe prestarse una “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”. Además, se especifica que esa especial atención a las zonas rurales debe ser apoyada por “los Fondos Estructurales, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), entre otros instrumentos financieros” (artículo 175). Sin embargo, la *política de cohesión* no está actuando como era de esperar, pues su atención es parcial, dado que se ha centrado en el envejecimiento demográfico, sin ocuparse de cuestiones como la baja natalidad o la pérdida de población por razones socioeconómicas (Maroto y Pinos, 2019, pp. 328).

El Parlamento Europeo defiende una reserva mínima para políticas de despoblación. Un ejemplo sería que el 5% del total asignado presupuestariamente al FEDER fuera destinado al desarrollo rural y a combatir la despoblación. Por el momento, el Reglamento del *Fondo de Transición Justa y del ReactUE* señala que las zonas despobladas son prioritarias para obtener financiación. No obstante, la regresión demográfica, también llamada cambio demográfico y despoblación, se reconoce como uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea. Se ha convertido en un problema territorial y, como tal, hay que darle una respuesta institucional. A nivel regional, hoy se defiende una Estrategia Andaluza frente al Reto Demográfico con sentido vital y un enfoque holístico e innovador (FAMP, 2018, pp.38) frente a algunos riesgos demográficos como: el envejecimiento de la población, la disminución de la población juvenil en el medio rural, la caída de la natalidad y la baja densidad de población por la tasa de mortandad. La actuación a afrontar, más pronto que tarde, debe ser en una doble vertiente: 1) *Multidimensional*, pues requiere la intervención de la Administración Pública desde la Unión Europea a los Ayuntamientos; 2) *Multiescalada*, se ha de actuar

por fases o etapas para implementar unas Políticas Públicas de Desarrollo Local y Rural (Política Económica Territorial) de ámbito estructural y a largo plazo. La puesta en marcha de decididas políticas públicas de Estado donde la lucha contra la despoblación sea un principio en toda planificación económica y política presupuestaria desde un *enfoque de abajo hacia arriba*, desde los municipios a la Unión Europea (UE). La lucha de la despoblación se ha de articular como una *política transversal* vinculante a todas y cada una de las Administraciones Públicas (Vaquero y Losa, 2020). Ello lleva a demandar una definición de políticas *públicas integradoras* desde las Políticas de Desarrollo Local, es decir, defender *la transversalidad de las políticas para frenar el despoblamiento*. El impacto del desafío demográfico influye en tres pilares fundamentales: 1) la sostenibilidad del sistema de pensiones, 2) el estado del bienestar y 3) el principio de convergencia de la Unión Europea. Así pues, se habla de una acción comunal e institucional que incluye: unas medidas de apoyo a las familias, la atención a la población juvenil, las políticas de integración e inclusión, y las políticas de sensibilización e involucración de los agentes socioeconómicos del medio rural.

No obstante, la despoblación está condicionada por factores orográficos que dificultan el despliegue de infraestructuras y la prestación de servicios (FAMP, 2018, pp.25). Un desequilibrio que compromete a las cuentas públicas a través del encarecimiento de los costes por la prestación de los servicios públicos. Se produce un incremento del Gasto Público no compensado de igual manera por los ingresos públicos, ello provoca en los municipios la pérdida de potenciales activos, es decir, el desaprovechamiento de los recursos endógenos. Cuando debería suceder lo contrario, que desde los recursos endógenos de cada

territorio pivoten sus políticas públicas. La despoblación reclama una inyección de inversión (formación bruta de capital fijo) con el objeto de una *mayor y mejor cohesión* social y territorial.

En España, el 50% de los municipios está en riesgo de despoblación (FEMP, 2017) siendo mayores los contrastes demográficos, pues cada vez es más profunda la dualidad entre los espacios rurales y los espacios urbanos (Maroto y Pinos, 2019, pp. 329). La crisis demográfica de conjunto nacional comienza a ser veterana ante “una preocupante situación de las áreas rurales castigadas por el éxodo, y una falta de renovación generacional” (FAMP, 2018, pp.3). En particular, la despoblación andaluza afecta a la mitad de los municipios y se agrava en los municipios con población inferior a 5.000 personas habitantes. La mitad de la población reside en 29 grandes ciudades en tanto que el 10% lo hace en 512 municipios (FAMP, 2019). La FAMP (2018, pp.19) señala como la región registra “simultáneamente 2 tipos de retos demográficos: 1) en la costa y en el Valle del Guadalquivir crece la población enfrentando el reto de gestionar la concentración de habitantes y la demanda intensiva de servicios (...) mientras que 2) Sierra Morena se enfrenta al reto de gestionar la dispersión de la población y la dificultad para acceder a los servicios o las infraestructuras”. Según las previsiones, esta regularidad se mantendrá, pues el Valle del Guadalquivir seguirá siendo el espacio de residencia con mayor número de personas andaluzas seguido del litoral, y continuará el dinamismo metropolitano frente a las respectivas capitales de provincia (IECA, 2017). Los antecedentes confirman una evolución demográfica municipal desigual (1981-2011) y un intenso crecimiento de las zonas periurbanas (1979-2019) (Plaza, 2019). Las perspectivas anuncian un creciente del envejecimiento poblacional

hasta 2040 (IECA, 2017), la correlación entre desempleo y despoblación, y entre envejecimiento y despoblación en Andalucía (FAMP, 2018, pp.27). En contraposición, las suposiciones publicadas se tambalean, pues apuntaban a que Andalucía comenzaría a perder población en 2020 (INE,2016), y ya sucede desde 2019 dada una tasa de envejecimiento por encima de 100 (Índice de Envejecimiento 2019 es 101,74; Índice de Envejecimiento 2020 es 104,21) (CES,2020; Fundación ADECCO, 2020). No obstante, en Andalucía prevalecen: la progresiva polarización demográfica, la concentración residencial en el litoral y las áreas metropolitanas de las grandes ciudades, el envejecimiento poblacional y la despoblación (Del Espino, 2017). Esta realidad lleva a determinar el objetivo de la investigación, que es establecer el estado de la despoblación de una zona de la provincia de Sevilla en base a enumerar las debilidades vigentes y proponer unas recomendaciones. En conformidad se despliegan cinco apartados desde una revisión por las averiguaciones sobre despoblación territorial de otras investigaciones a una serie de implicaciones sobre la despoblación de Sierra Morena de Sevilla.

Referencias

- Consejo Económico y Social (CES) (2020). *Informe sobre la Situación Socioeconómica de Andalucía 2019. Resumen ejecutivo. Consideraciones y Propuestas*. Ed. Junta de Andalucía. ISSN 2444-3816.
- Del Espino Hidalgo, B. (2017). Las ciudades medias del centro de Andalucía. Aproximación a un fenómeno territorial y urbano. *Revista de Estudios*

Regionales, 108: 165-191. Disponible en

<https://preview.tinyurl.com/y7mkx26v>

FAMP. Federación Andaluza de Municipios y Provincias. (2018). Informe A

propósito del Despoblamiento en Andalucía. Disponible en

<https://preview.tinyurl.com/yaxkeqnr>

FAMP. Federación Andaluza de Municipios y Provincias. (2019). *Memoria de*

Gestión 2015-2019. Disponible en <https://preview.tinyurl.com/y8slbyf4>

FEMP. Federación Española de Municipios y Provincias. (2017). *Listado de*

medidas para luchar contra la despoblación en España. Documento de

acción. Madrid. Disponible en <https://preview.tinyurl.com/yauqylfs>

Fundación ADECCO (2020). Informe de la a partir de los datos del Instituto

Nacional de Estadística. Nota de prensa (06/2020). *La apuesta por el*

talento senior es crítica para la competitividad del país. Disponible en

<https://preview.tinyurl.com/yatvs6np>

IECA (2017). *Proyección de la población de Andalucía y provincias 2016-2070*.

Disponible en <https://preview.tinyurl.com/ycygjr67>

INE (2016). *Informe población Andalucía 2016-2066*. Disponible en

<https://preview.tinyurl.com/yapjtksl>

Maroto J.C., y Pinos, A. (2019). ¿El turismo rural freno de la despoblación? El

caso del sur de España. *Perspectives on rural Development*, 3:327-374.

Disponible <https://preview.tinyurl.com/ya4bob8k>

Plaza, J.I. (2019). *Evolución y cambios de los municipios españoles (1979-*

2019). Disponible en <https://preview.tinyurl.com/y9nr6eub>

Vaquero, A., y Losa, V. (2020). Actuaciones desde la Administración Pública

para evitar la despoblación del medio rural. ¿Qué se puede hacer desde los

ayuntamientos y diputaciones? *Revista Galega de Economía*, 29(2):1-14.

<http://dx.doi.org/10.15304/rge.29.2.6723>