



UNIVERSITAT
ROVIRA i VIRGILI

**Càtedra d'Economia
Local i Regional**

Diputació de Tarragona
Ajuntament de Tortosa
Ajuntament d'Amposta

LA DESPOBLACIÓ RURAL A LES TERRES DE L'EBRE:

UN ASSUMPTE DE POLÍTICA ECONÒMICA TERRITORIAL

CELIR 2019

LA DESPOBLACIÓ RURAL A LES TERRES DE L'EBRE: UN ASSUMPTE DE POLÍTICA ECONÒMICA TERRITORIAL

Josep Maria Piñol (URV i CELIR) i Juan Antonio Duro (URV i CELIR)

1. INTRODUCCIÓ

La revolució industrial va representar, en les societats occidentals, el principal factor de concentració de l'activitat productiva i dels seus mitjans de suport, la qual cosa va afavorir que el capital econòmic i humà es concentrés en determinades àrees. Actualment, en el nostre context cultural es pot parlar d'una societat postindustrial, amb uns altres factors de desenvolupament, però en la qual **la capacitat d'atracció de les principals ciutats —i alguns altres espais ben connectats amb aquestes— es renova.**

Les darreres dècades han anat creixent les possibilitats de selecció del lloc de residència, però d'una manera restringida a uns determinats espais i nuclis. Les àrees que, com les Terres de l'Ebre, no compten amb nuclis urbans de certa dimensió o presenten altres estrangulaments específics, tindrien a grans trets menys opcions (però no nul·les) de captar fluxos econòmics i talent.

Les dinàmiques de despoblament i/o d'envelliment segueixen un procés acusat en aquells espais més enclavats des del punt de vista d'accessibilitat, o bé centrats en activitats agràries o en una indústria poc adaptada a les demandes actuals. D'alguna manera, es pot dir que aquestes zones rurals pateixen de manera acumulada els efectes de les dinàmiques prèvies de concentració i dels nous factors.

Tot i que el despoblament rural ha estat una matèria relativament poc analitzada, en els darrers temps ha agafat una significació creixent, especialment per la preocupació que representa per a les administracions i, evidentment, per als residents de les zones. Més enllà de tornar a intentar noves definicions del medi rural o de fer reflexions genèriques, la present píndola de coneixement de la CELIR pretén analitzar la situació d'aquest tema a l'Ebre, amb un plantejament comparatiu, així com definir alguns possibles àmbits d'actuació i identificar algunes bones pràctiques.

En la secció segona s'examina la despoblació des dels ulls de l'anàlisi econòmica d'una manera sintètica, a la tercera s'analitza la qüestió a les Terres de l'Ebre, a la quarta es fa un balanç de les polítiques relacionades a nivell global i a la cinquena s'ofereixen uns plantejaments orientatius en relació amb criteris i camps d'actuació. Finalment, es dedica una secció a cloure aquest document.

2. LA DESPOBLACIÓ RURAL: LA INTERPRETACIÓ ECONÒMICA

Les interpretacions econòmiques més assentades en la professió advoquen per la tendència de la concentració de l'activitat en pols, donades les taxes de rendiment diferencials (capitals, salaris, ocupació). Així, els centres productius ofereixen uns avantatges diferencials que tendrien a produir l'acumulació de manera natural. La derivada d'això seria, doncs, la desconcentració productiva i poblacional dels centres perifèrics. Per tant, seria com si el mercat invisible, o les forces del mercat, automàticament produeixen concentració i el desequilibri conseqüent, en el nostre cas territorial.¹ En aquest sentit, i si validem en general aquest enfocament, la pregunta seria si aquest procés automàtic no produeix una errada, o errades de mercat. Dit d'una altra manera, si la despoblació interior i dels entorns rurals que es produeix no serà excessiva en termes de generar una assignació ineficient dels recursos.

Seguint Sáez et al. (2016), podem establir dues possibles errades de mercat en aquest context. Una és la despoblació "excessiva", que pot generar externalitats negatives. En particular, facilitaria el deteriorament ambiental, impulsaria una excessiva baixada de preus de tots els actius i clima econòmic depressiu. D'altra banda, el problema pot tenir també les característiques de bé públic. Així, les sortides individualitzades de població al final poden afectar béns i serveis comuns. D'altra banda, podem pensar que la població urbana pot donar un valor als entorns rurals que afavoreixin l'existència de població. En aquest cas, la bibliografia parla d'un valor d'opció (jo, urbanita, podria estar disposat a pagar per mantenir la vida rural per si en algun moment hi pogués anar a

¹ De tota manera, és cert que aquest procés "automàtic" dels fluxos econòmics (capitals i població) podien ser "interns"; anar a favor de les capitals comarcals, per exemple.

viure) o fins i tot d'un valor d'existència (és a dir, una part del meu benestar, o utilitat segons la bibliografia, pot estar associat a la mera existència d'aquests actius, més enllà que els pugui visitar o viure).

Però més enllà dels arguments d'eficiència com els anteriors, també es podria parlar d'un problema d'equitat. Si en la funció de benestar del govern figura l'equitat com a argument bàsic, el despoblament territorial hauria de ser mitigat.

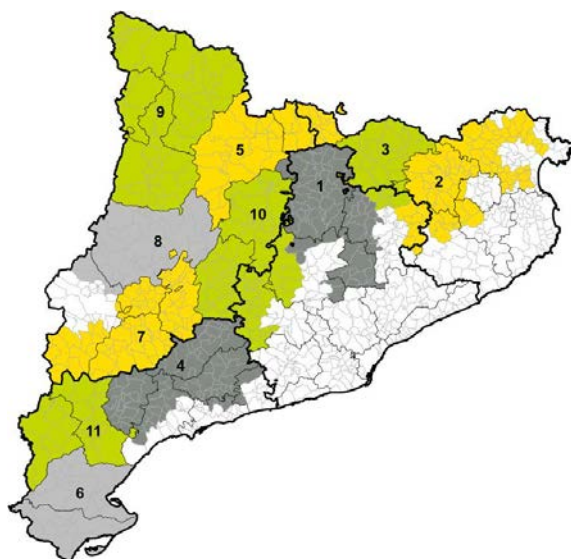
Per tant, i des de la bibliografia econòmica, hi ha arguments d'eficiència i d'equitat per fer quelcom. De tota manera, també és cert que es poden produir "errades de govern", per la possibilitat que la mateixa intervenció pública, en aquest cas per mitigar i/o corregir els processos de despoblament rural, pot crear més costos que beneficis. Segons aquest argumentari, no valdria tot i s'hauria d'anar amb precaució a l'hora de no intervindre massa. Es distingirien diferents tipologies d'errades de govern, com els costos excessius, la desviació d'objectius, les externalitats negatives o la creació de desigualtats, personals i territorials (Wolf, 1995; Saéz et al. 2016).

3. ANÀLISI DE LA SITUACIÓ

D'entrada, cal prendre en consideració dues variables fonamentals:

- a) **El conjunt de municipis ebrencs corresponen, segons les variables catalanes i europees que identifiquen els espais elegibles per a determinats fons, espais rurals i/o desfavorits.** De fet, menys d'un terç de la superfície catalana presentaria, segons els criteris d'elecció, característiques clarament urbanes.

FIGURA 1. ÀREES CATALANES ENGLOBADES EN ELS GRUPS D'ACCIÓ LOCAL (LEADER)



Font: Associació d'Iniciatives Rurals de Catalunya (ARCA).

- b) **Globalment, les Terres de l'Ebre es mouen entre l'estancament (fins i tot en els municipis de més dimensió) i la regressió (en la gran majoria).** Molts dels petits nuclis han vist dividida la seva població amb relació a poques dècades enrere.²

Molt pocs municipis escapen d'aquesta realitat, en la qual als factors tradicionals de despoblament (estructura envellida i balanç natural negatiu, emigració selectiva dels joves i adults joves) s'afegeix el retorn de bona part de la població estrangera als seus països d'origen. Cal recordar que aquest darrer component havia estat l'únic factor relatiu d'estabilització per a molts municipis petits. Concretament, en el període 2011-2016, la reducció de la població estrangera a l'Ebre ha estat d'un 24,49%, pel 13,70% a Catalunya.

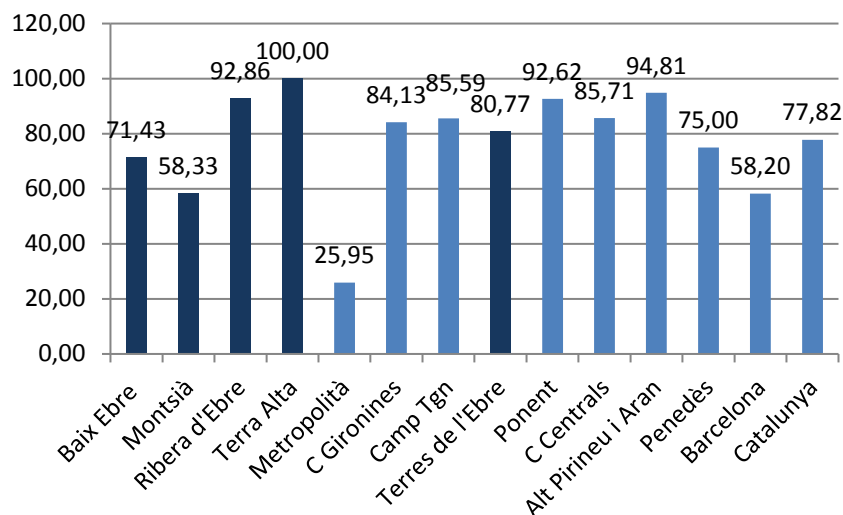
Per tant, **en els darrers anys les Terres de l'Ebre entren en una nova fase poblacional regressiva, que presenta alhora una evolució comparativament desfavorable en relació amb Catalunya i que retorna a una clara tendència de despoblament per a un**

² De fet, en el període 2011-2016 les Terres de l'Ebre perden 10.776 residents (-5,62%), una situació que es reproduïx en les quatre comarques (gairebé sense nuclis progressius).

grup ampli de municipis. En aquest sentit, cal recordar algunes característiques del poblament a la regió ebreca i altres consideracions de dinàmica territorial:

- **El pes de les poblacions petites, pel que fa a nombre, és comparativament més important a les Terres de l'Ebre.** Tot i això, els nuclis *intermedis* són significatius (de fet, el poblament concentrat és un altre tret força característic). La concentració d'aquest tipus de municipis és especialment significativa a l'interior.

FIGURA 2. PERCENTATGE COMPARATIU DE MUNICIPIS AMB MENYS DE 5.000 HABITANTS (2017)



Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'Idescat.

- Dels 52 municipis, 42 no arriben als 5.000 habitants (una dimensió funcionalment més propera a la dels centres urbans) i 23 no arriben als 1.000; n'hi ha 7 que se situen entre 1.000 i 1.200 habitants. La dimensió de la gran majoria de nuclis ebrencs no és la més competitiva per consolidar massa crítica.

TAULA 1. DISTRIBUCIÓ DE LA POBLACIÓ PER MIDA DE MUNICIPI, TE

| | | |
|-------------------------|---------|--------|
| Més de 10.000 habitants | 80.418 | 44,80 |
| De 5.000 a 10.000 | 41.962 | 23,38 |
| De 2.500 a 5.000 | 30.661 | 17,08 |
| De 1.000 a 2.500 | 13.092 | 7,29 |
| Menys de 1.000 | 13.375 | 7,45 |
| TOTAL | 179.508 | 100,00 |

Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'Idescat.

- Municipis amb una mida infeior a l'esmentada, per la seva localització, sí tenen algunes funcions urbanes en relació als nuclis propers (p.ex. Gandesa, Flix, Móra la Nova). Però la realitat del seu entorn i la pròpia base econòmica dificulten que puguin guanyar dimensió.
- **Entre Tortosa, Amposta, Sant Carles de la Ràpita i Deltebre aglutinen un 44,80% de la població total de l'àrea.** Tot i això, cap dels nodes urbans de la subregió sud no té un pes demogràfic suficient per retenir determinades funcions i població. Aquest és un clar element diferenciador en relació amb la resta d'àmbits territorials (exceptuant l'Alt Pirineu i Aran), i tampoc no podem dir que treballin com a sistema per tal d'exercir aquestes funcions de manera equivalent a una població més gran.

Les principals pèrdues es registren en petits municipis de base agrícola i en poblacions mitjanes d'estructura industrial, a banda d'aquelles que han tingut residència puntual de població estrangera. La variable de localització sembla transversal, i els municipis més interiors i a certa alçada presenten l'evolució més preocupant.

TAULA 2. RÀNQUING DE DISMINUCIÓ DEMOGRÀFICA RECENT. MUNICIPIS DE MENYS DE 5.000 HABITANTS

| Municipi | 2001 | 2011 | 2017 | Var 01-11 | Var 11-17 | Var 01-17 | % var 01-11 | % var 11-17 | % var 01-17 |
|-------------------------|-------|-------|-------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| Caseres | 326 | 292 | 234 | -34 | -58 | -92 | -10,43 | -19,86 | -28,22 |
| Bot | 808 | 693 | 609 | -115 | -84 | -199 | -14,23 | -12,12 | -24,63 |
| Pobla de Massaluca, la | 439 | 377 | 335 | -62 | -42 | -104 | -14,12 | -11,14 | -23,69 |
| Fatarella, la | 1.228 | 1.111 | 980 | -117 | -131 | -248 | -9,53 | -11,79 | -20,20 |
| Benifalset | 883 | 803 | 721 | -80 | -82 | -162 | -9,06 | -10,21 | -18,35 |
| Mas de Barberans | 697 | 635 | 584 | -62 | -51 | -113 | -8,90 | -8,03 | -16,21 |
| Godall | 725 | 822 | 608 | 97 | -214 | -117 | 13,38 | -26,03 | -16,14 |
| Riba-roja d'Ebre | 1.329 | 1.321 | 1.116 | -8 | -205 | -213 | -0,60 | -15,52 | -16,03 |
| Palma d'Ebre, la | 420 | 417 | 356 | -3 | -61 | -64 | -0,71 | -14,63 | -15,24 |
| Vilalba dels Arcs | 753 | 711 | 643 | -42 | -68 | -110 | -5,58 | -9,56 | -14,61 |
| Flix | 4.122 | 3.969 | 3.605 | -153 | -364 | -517 | -3,71 | -9,17 | -12,54 |
| Paüls | 631 | 605 | 567 | -26 | -38 | -64 | -4,12 | -6,28 | -10,14 |
| Arnes | 506 | 496 | 459 | -10 | -37 | -47 | -1,98 | -7,46 | -9,29 |
| Ginestar | 845 | 986 | 777 | 141 | -209 | -68 | 16,69 | -21,20 | -8,05 |
| Torre de l'Espanyol, la | 687 | 698 | 634 | 11 | -64 | -53 | 1,60 | -9,17 | -7,71 |
| Miravet | 782 | 770 | 726 | -12 | -44 | -56 | -1,53 | -5,71 | -7,16 |
| Vinebre | 457 | 460 | 428 | 3 | -32 | -29 | 0,66 | -6,96 | -6,35 |
| Pinell de Brai, el | 1.072 | 1.133 | 1.012 | 61 | -121 | -60 | 5,69 | -10,68 | -5,60 |
| Tivissa | 1.775 | 1.824 | 1.677 | 49 | -147 | -98 | 2,76 | -8,06 | -5,52 |
| Horta de Sant Joan | 1.236 | 1.295 | 1.171 | 59 | -124 | -65 | 4,77 | -9,58 | -5,26 |
| Tivenys | 922 | 910 | 879 | -12 | -31 | -43 | -1,30 | -3,41 | -4,66 |
| Xerta | 1.242 | 1.297 | 1.188 | 55 | -109 | -54 | 4,43 | -8,40 | -4,35 |
| Batea | 2.000 | 2.150 | 1.938 | 150 | -212 | -62 | 7,50 | -9,86 | -3,10 |
| Galera, la | 729 | 846 | 719 | 117 | -127 | -10 | 16,05 | -15,01 | -1,37 |

| Municipi | 2001 | 2011 | 2017 | Var 01-11 | Var 11-17 | Var 01-17 | % var 01-11 | % var 11-17 | % var 01-17 |
|---------------------|-------|-------|-------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| Ascó | 1.693 | 1.665 | 1.690 | -28 | 25 | -3 | -1,65 | 1,50 | -0,18 |
| Corbera d'Ebre | 1.057 | 1.180 | 1.061 | 123 | -119 | 4 | 11,64 | -10,08 | 0,38 |
| Alfara de Carles | 362 | 400 | 369 | 38 | -31 | 7 | 10,50 | -7,75 | 1,93 |
| Prat de Comte | 177 | 190 | 181 | 13 | -9 | 4 | 7,34 | -4,74 | 2,26 |
| Rasquera | 775 | 962 | 796 | 187 | -166 | 21 | 24,13 | -17,26 | 2,71 |
| Garcia | 515 | 580 | 531 | 65 | -49 | 16 | 12,62 | -8,45 | 3,11 |
| Freginals | 380 | 464 | 397 | 84 | -67 | 17 | 22,11 | -14,44 | 4,47 |
| Sant Jaume d'Enveja | 3.304 | 3.541 | 3.479 | 237 | -62 | 175 | 7,17 | -1,75 | 5,30 |
| Masdenverge | 1.004 | 1.131 | 1.067 | 127 | -64 | 63 | 12,65 | -5,66 | 6,27 |
| Aldover | 782 | 978 | 842 | 196 | -136 | 60 | 25,06 | -13,91 | 7,67 |
| Camarles | 2.937 | 3.600 | 3.270 | 663 | -330 | 333 | 22,57 | -9,17 | 11,34 |
| Benissanet | 1.048 | 1.249 | 1.172 | 201 | -77 | 124 | 19,18 | -6,16 | 11,83 |
| Móra la Nova | 2.715 | 3.289 | 3.070 | 574 | -219 | 355 | 21,14 | -6,66 | 13,08 |
| Santa Bàrbara | 3.332 | 3.989 | 3.797 | 657 | -192 | 465 | 19,72 | -4,81 | 13,96 |
| Gandesa | 2.629 | 3.219 | 3.011 | 590 | -208 | 382 | 22,44 | -6,46 | 14,53 |
| Aldea, l' | 3.539 | 4.513 | 4.211 | 974 | -302 | 672 | 27,52 | -6,69 | 18,99 |
| Perelló, el | 2.154 | 3.336 | 2.884 | 1.182 | -452 | 730 | 54,87 | -13,55 | 33,89 |
| Ampolla, l' | 1.893 | 3.529 | 3.334 | 1.636 | -195 | 1.441 | 86,42 | -5,53 | 76,12 |

Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'Idescat.

Algunes particularitats en aquest context són:

- En general, el període 2011-2017 reverteix la situació de certa recuperació del període anterior (força basada en l'assentament d'estrangers).
- Hi ha municipis amb una acceleració de la pèrdua d'habitants fins i tot en relació amb aquesta fase anterior (p.ex. Caseres, Benifallet).
- Són clares les situacions específiques de desindustrialització (zona Flix-Riba-roja d'Ebre, extensible a Ascó³ i la Fatarella, on s'afegeix la variable agrícola i d'alçada).
- El comportament és també negatiu en poblacions relativament properes al litoral i als principals nuclis (p. ex. Godall).
- S'observa una forta incidència de dinàmiques de pèrdua de població britànica en pobles com Ginestar i Rasquera.
- Apreciem l'efecte de la millora de l'accessibilitat o la proximitat a Tortosa en determinats nuclis (Arnes, Paüls, Alfara de Carles), les pèrdues dels quals són menors, possiblement per l'atractiu residencial.
- No trobem poblacions que creixen en tots dos intervals, mentre que n'hi ha catorze que perden en tots dos.

³ En el cas d'Ascó, cal tenir en compte la incidència dels empadronaments ficticis. El municipi compta amb poc més de 1.200 habitants reals.

Amb relació a aquesta situació, les poblacions més grans presenten una evolució, en general, més favorable. No s'analitza els municipis superiors a 5.000 habitants.

4. UN BALANÇ CRÍTIC DE LES POLÍTIQUES DE DESENVOLUPAMENT RURAL

Molt probablement, la manca de resultats demogràfics de les polítiques de desenvolupament rural en general té a veure, de manera combinada o singular, amb factors com:

- a) **La no existència de polítiques d'estat ambicioses i realistes** **ahora**, que complementin l'acció de la Unió Europea.
- b) **Una lentitud de moviments evident en relació amb les successives dinàmiques socials** (tot just ara es va articulant la resposta). Això partiria fins i tot de la realització de diagnòstics inexactes, tot i que és cert que el coneixement de la realitat rural va sent cada vegada més acurat (documentació ESPON, càtedres sobre món rural i despoblament, etc.).
- c) **La manca de capacitat de resposta des de les administracions locals, afegida a una insuficient coordinació entre nivells administratius**. Possiblement, aquestes administracions no han actuat tant en clau d'impacte real com autojustificativa de les pròpies funcions.
- d) **Una visió sectorial massa limitada a l'hora d'afrontar la diversificació econòmica amb actuacions mimètiques** no adaptades a les diferents realitats i amb un criteri de viabilitat poc treballat.
- e) **La inadequació de l'oferta formativa secundària a les noves demandes** (combinada amb l'efecte d'atracció des de les ciutats universitàries).

FIGURA 3. FACTORS LIMITADORS DELS RESULTATS EN ÀREES EN REGRESSIÓ DE POBLACIÓ



Font: elaboració pròpia.

Alguns exemples locals/territorials d'aquesta realitat poden ser:

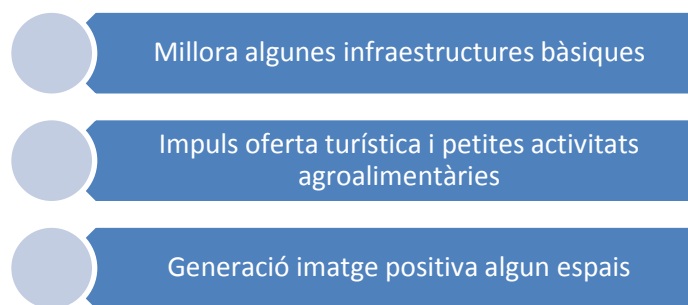
- L'aplicació de polítiques agràries antigues (p. ex. determinats projectes de reg).
- La incentivació d'activitats de poca dimensió empresarial.
- La lentitud en la millora de les xarxes d'infraestructures i serveis.
- El mimetisme en determinades actuacions, no només des de l'esfera municipal (vivers d'empreses) sinó també des d'altres administracions superiors (p. ex. polígons industrials sense dimensió competitiva i amb poca dotació).
- Accions sovint autojustificatives en la línia indicada (amb baixa capacitat transformadora). P. ex. determinades actuacions de senyalització turística.
- La manca d'acord territorial per a la prioritització d'infraestructures.

Com a balanç global, **les polítiques de desenvolupament rural han tingut una incidència** que es pot resumir en:

- **La millora d'algunes infraestructures bàsiques**, en especial carreteres locals (sense cobrir els dèficits d'accessibilitat) i serveis locals, els quals presenten dificultats per al seu manteniment per la dimensió dels pobles.

- **La incentivació d'oferta turística i petites activitats de transformació alimentària** a partir de criteris de dimensió reduïda (empresa familiar). En aquest context ha estat clara la incidència dels ajuts europeus.
- **La generació d'una imatge positiva d'alguns espais** (especialment en turisme).

FIGURA 4. BALANÇ ALGUNS RESULTATS DE POLÍTIQUES DE DESENVOLUPAMENT RURAL



Font: elaboració pròpia.

La capacitat de reacció d'algunes zones ha estat condicionada a l'existència d'iniciatives innovadores puntuals per part de determinats sectors (en especial a càrrec de nous residents) i/o vinculades a projectes públics innovadors en temes emergents.

TAULA 3. SÍNTESI D'ALGUNES BONES PRÀCTIQUES

| |
|--|
| <p>Àmbit de treball d'una euroregió: http://archive.nordregio.se/en/Metameny/Nordregio-News/2017/Connecting-the-urban-and-the-rural/index.html</p> <p>Ens per a una nova visió sobre el món rural (Nebraska, EUA): http://ruralfutures.nebraska.edu/</p> <p>Associació contra la despoblació: http://contraladespoblacion.com/</p> <p>Jornada sobre repoblació: http://agricultura.gencat.cat/ca/detalls/ActivitatAgenda/agenda_20181023_mon_rural_repoblem_el_territori-00001</p> <p>Fira per a la repoblació (Sòria): https://www.repoblacion.es/</p> <p>Projecte de fixació/retorn de talent al medi rural: http://www.odisseujove.cat/</p> <p>Estratègia de Prat de Comte per a la captació de residents: http://neorural.cat/</p> <p>Xarxa i projecte de cooperació d'espais de coworking en zones rurals catalanes: http://www.cowocatrural.cat/</p> <p>Projecte de recuperació de Solanell (Alt Pirineu): https://sostrecivic.coop/projectes/reactivem-solanell-pirineu</p> |
|--|

| |
|--|
| Exemple de mancomunitat de municipis al sud de França: https://www.hautbearn.fr/ https://www.cc-millaugrandscausses.fr/ |
| Pol de cooperació supralocal al País Basc francès: http://www.garazibaigorri.com/ |
| Projectes estratègics a la província de Terol: https://www.turismodearagon.com/es/noticias/viajar-con-ninos/territorio-dinopolis.html#.W-bMP-LOGUk https://www.cefca.es/noticias/galactica |
| Campus agroalimentari a les illes Òrcades, Escòcia: https://natic.co.uk/?gclid=EAlaIQobChMIImOyLyKzK3gIVipTtCh0iMAYMEAAAYASAAEgKwOfD_BwE |
| Estratègia territorial per a l'àmbit d'un grup d'acció local aragonès (dues comarques): http://aragonparticipa.aragon.es/elaboracion-de-la-estrategia-de-desarrollo-local-participativo-de-valdejalon-campo-de-carinena |
| Promoció d'un departament francès per a l'assentament de professionals: https://www.soho-solo-gers.com/ |
| Exemple d'iniciativa emprenedora en un petit nucli del Pallars Sobirà: https://www.eldetallista.cat/ |
| Equipament social en una petita població francesa: http://architecte-bruniquel.fr/seniors/ephad-antichan-frontignes |
| Projecte supralocal d'aterratge empresarial: espaisindustrialsemporda.com/ |
| Cessió de sòl residencial a Montgai (la Noguera): https://www.elpuntavui.cat/territori/article/6-urbanisme/1018777-un-poblet-de-lleida-cedira-terrenys-gratuitament-a-parelles-joves.html |
| Parc empresarial en una localització rural: http://www.campuslekaroz.com/ |
| Intervenció pública en la creació de sòl: http://www.plazanueva.com/articulo/empresas-y-sociedad/gobierno-navarra-crea-nuevo-poligono-caparroso/20170807144346170565.html |
| Marca de qualitat territorial Matarranya: http://www.comarcamatarranya.es/index.php/marca-calidad-territorial-matarranya |
| Productes del Ripollès: http://productesdelripolles.com/producte_del_ripolles/ |
| Estratègia de marca singular: http://www.bruixesibandolers.com/ |

Font: elaboració pròpia.

A la taula precedent s'identifiquen un **recull de bones pràctiques** en alguns dels àmbits de més incidència als espais rurals. A partir d'aquestes i altres bones pràctiques en general, podem identificar un seguit de noves reflexions o "**llicons apreses**" més o menys generals:

- Cal treballar a diverses escales, arribant a les polítiques europees d'impacte, aplicades en àmbits amb massa crítica suficient (p.ex. Nordregio).
- El marc de treball per a moltes de les mesures ha de ser, preferiblement, supramunicipal (p.ex. mancomunitats franceses). Això no evita que puguin ser efectives les mesures i projectes locals coherents amb el marc més ampli.
- Les administracions superiors poden afavorir la mancomunació, com passa en el cas francès (ajudant a iniciatives com el Pol Garazi Baigorri). En el context català, segueix vigent la reflexió sobre el futur dels consells comarcals.

- La necessitat d'una massa crítica suficient arriba també a la gestió dels programes i iniciatives de desenvolupament gestionats des dels àmbits locals (p.ex. projectes entre comarques veïnes, com l'estratègia de desenvolupament de Valdejalón i Campo de Cariñena i gestió dels projectes Leader a càrrec dels grups d'acció locals supracomarçals).
- Sense nous residents, algunes poblacions senzillament deixen de ser viables en el seu funcionament habitual, però les mesures locals (p. ex. captació de residents a Prat de Comte) han de ser completades amb criteri territorial. Són interessants les propostes que efectuen diversos espais mancomunats i departaments francesos (Gers, Lozère).
- Cal tenir en compte que l'oferta formativa i de serveis orientarà en tots els casos una part dels joves –fins i tot aquells de famílies novingudes– a les zones urbanes. Comporta consolidar línies de treball com la del projecte Odisseu.
- No hi ha prou incidència en la implantació i el desenvolupament industrial, possiblement per manca de capacitat de decisió local. Cal actuar amb criteri mancomunat, estratègic i d'intervenció compartida, començant per una producció de sòl més àgil (p.ex. Espais Industrials Empordà).
- L'orientació a l'economia i la societat del coneixement no pot deixar de banda els espais rurals. D'una altra manera, difícilment parlarem d'espais viables ni d'empreses competitives (a partir dels casos de campus/centres tecnològics).
- Les estructures universitàries i de coneixement són allunyades en la major part dels casos. Cal definir estratègies per a una incidència més directa.
- La innovació, tant des del punt de vista econòmic com de governança, requereix oferta formativa i difusió de la informació, incloent-hi les altres bones pràctiques (p. ex. jornades en àmbits diversos). En la gestió pública, cal aplicar la innovació, però també evitar la innovació per la innovació.
- L'àmbit agroalimentari requereix una incentivació des del vessant públic (p. ex. Productes del Ripollès), que pot donar suport a altres iniciatives sectorials. És una reflexió extensiva al turisme, per exemple de cara a la creació de producte.

- L'àmbit associatiu pot ser un àmbit de transformació i agafa protagonisme en relació amb les administracions públiques i el context empresarial (p. ex. associacions contra la despoblació, recuperació de Solanell).
- Les administracions superiors al municipi (fins i tot consells comarcals i diputacions) poden dur a terme la coordinació de projectes estratègics amb visió territorial o supranodal (p. ex. projectes com Dinópolis i Galàctica a Terol).
- Articular xarxa, tant en el context català com estatal/europeu, és una manera d'optimitzar recursos i guanyar visibilitat (p. ex. projecte Cowocat Rural, destacable també des del punt de vista d'emprenedoria i terciarització).
- La tendència detectada de més interès per l'emprenedoria constitueix una variable generacional més que geogràfica. Per tant, assegurar la presència de població jove i del col·lectiu "adults joves", autòctons o no, pot ser un element de suport.
- En general, els projectes estratègics i amb capacitat d'impacte requereixen la seva pròpia estructura de governança. En tots els casos cal concertació entre nivells i col·laboració pública-privada.
- És necessària una nova visió i comunicació per al món rural, amb materials i esdeveniments per a diferents públics-objectiu (Repoblación, Rural Futures).
- El brànding territorial és un àmbit que guanya interès, ja sigui amb criteri integral o per a àmbits sectorials (marca de qualitat territorial Matarranya, Boscos de Bruixes i Bandolers). La identificació dels valors realment diferenciadors i la concertació entre els diversos perfils d'agents és clau.

FIGURA 5. BALANÇ DE LLIÇONS APRESES A PARTIR DE L'ANÀLISI DE CASOS EN POLÍTIQUES DESENVOLUPAMENT RURAL



Font: elaboració pròpia.

Com a trets comuns i de llarg abast que poden ser motivadors d'aquesta realitat –que incideixen també en el cas ebrenc–, podríem apuntar els següents:

- **La constatació que la millora de l'accessibilitat i les opcions que brinden les tecnologies, així com una aplicació desigual de polítiques, no han estat suficients per aturar el fenomen.** Això consolida els costos afegits existents.
- **Dificultats sectorials** (p. ex., dificultat de transformar algunes matèries primeres, inadaptació d'aspectes normatius, no especialització d'oficis).
- **La percepció de la manca d'expectatives de futur en els pobles i en el conjunt de l'àrea per part de la població,** més enllà de situacions de tancament empresarial i altres d'específiques. Això va lligat sovint a la manca de serveis específics i motiva la decisió de radicar la residència en ciutats.

La identificació d'àmbits d'oportunitat (millor valoració de medi, estils de vida rurals, aliments de qualitat) no mostra una solidesa insuficient per corregir les dinàmiques prèvies. Això configura un balanç que segueix sent preocupant. Com a variables més representatives o específiques en el context ebrenc, podem apuntar aquestes:

- La suma combinada de factors ("multicapa"): cada nou factor de despoblament s'acumula als previs, fins i tot amb una accessibilitat millorada.
- Els espais regressius segueixen sent els mateixos, a grans trets, i es recolzen sobretot en la manca de diversificació i de població emprenedora.
- Una dinàmica diferenciada en els municipis afectats per dinàmiques de desindustrialització (els quals es tendeixen a afegir a aquests espais regressius de manera consolidada). En alguns casos, conviuen ambdues realitats.
- Un impacte segurament encara menor de les polítiques orientades a l'actuació en el món rural (que no permeten afrontar el despoblament com a tendència llarga).
- Un major pes de l'envelliment i del factor del retorn de la població estrangera.
- La inexistència d'estructures adaptades a la gestió del problema.
- Una imatge sovint poc positiva sobre les pròpies poblacions d'una part dels residents.

En conjunt, doncs, ens trobem davant d'un fenomen no irreversible –considerant especialment la relativa dimensió dels nuclis ebrencs en relació amb els que hi ha en altres espais territorials–, però que guanya dimensió i complexitat.

El balanç entre factors que juguen a favor i en contra de les zones rurals segueix sent desfavorable, si més no des d'un punt de vista demogràfic, i això pot generar situacions cada cop més preocupants en municipis i espais concrets.

5. ALGUNS CRITERIS D'ACTUACIÓ

D'acord amb l'estat de la qüestió, és imprescindible aplicar aquesta seqüència:

- a) Adaptar les estructures de governança més elementals.
- b) Identificar la situació real de la zona i les particularitats locals, establint alhora una visió de conjunt ben ancorada en els criteris d'innovació i desenvolupament rural/local/territorial.
- c) Analitzar les opcions d'actuació amb un criteri actual i holístic (no restringit a l'acció de les administracions públiques).
- d) Definir un marc estratègic i concertat d'actuació, amb un elevat grau de sofisticació en resposta a les problemàtiques detectades.
- e) Dissenyar i prioritzar projectes estratègics territorials, amb capacitat d'arrossegament. No necessàriament infraestructures: han de preveure les opcions de finançament i els paper dels agents públics i privats, així com incorporar polítiques multidisciplinàries.⁴

Amb un criteri transversal a aquestes possibles fases, alguns dels possibles àmbits d'actuació poden ser els que apareixen a la figura adjuntada:

FIGURA 6. ÀMBITS D'ACTUACIÓ PROPOSATS PER A LES POLÍTIQUES DESENVOLUPAMENT RURAL



Font: elaboració pròpia.

⁴ Vegeu els projectes territorials a la província de Terol (Galáctica, Territorio Dinópolis).

Aquests àmbits d'actuació es podrien detallar de la manera següent:

1. Àmbit de governança per al desenvolupament

- **Concretar una estructura coordinadora de les polítiques locals i comarcals de desenvolupament**, que alhora pugui interactuar amb les administracions superiors. En el context català, l'existència d'un ens transversal per al desenvolupament rural hauria de ser un element de consens i concertació.
- Convertir els espais comarcals/subcomarcals en àmbits de cooperació flexible, sense massa càrrega política. Tendir a treballar en sistemes supramunicipals.

2. Àmbit d'anàlisi i estratègia

- **Afavorir el concepte de territori en xarxa**, incorporant els espais de menor densitat com a peces vives dins realitats més àmplies i interconnectades.
- **Generar un relat positiu** i adaptar el concepte d'equilibri territorial (incorporant la variable talent/coneixement). Difondre la imatge positiva des de l'educació.
- **Establir un mecanisme de monitorització continuada** d'aquests espais.
- **Incentivar el debat i la difusió d'alternatives innovadores.**
- Identificar les prioritats en les eines de planejament estratègic i territorial.

3. Àmbit d'ordenació territorial

- **Incentivar els projectes estratègics** (p. ex. determinats espais empresarials mancomunats) en nuclis de certa dimensió i amb bona distribució territorial, amb la finalitat d'acostar les dinàmiques i funcions urbanes a totes les zones. Poden constituir un element orientador dels criteris del Pla Territorial Parcial.
- **Afavorir dinàmiques de cooperació** que puguin enfortir els subsistemes urbans ebrencs (centrats en Tortosa-Amposta i en Flix-Móra-Gandesa, respectivament).

4. Àmbit d'economia

- **Incorporar dinàmiques afavoridores de la quàdruple hèlix i d'orientació a l'economia del coneixement** (canvi sistèmic de model productiu).
- **Incentivar cadenes de comercialització en els productes de qualitat.**
- **Establir una clara aliança entre marques locals, regionals i sectorials.**
- **Configurar —amb el suport de les estructures territorials— petites comunitats creatives en nuclis concrets**, aprofitant els factors de qualitat de vida.
- Afavorir una política integrada d'aterratge empresarial a partir dels esmentats nuclis estratègics.

5. Àmbit de qualitat de vida i entorn

- **Dur a terme una actuació de xoc en àmbits estratègics** (cobertura TIC, sanejament, accessibilitat a espais concrets).
- Millorar els criteris de suport a la inversió en infraestructures, serveis i equipaments municipals, amb elements de discriminació positiva.
- **Afavorir polítiques específiques d'habitatge i inserció laboral** en aquest perfil de poblacions. Preveure-ho com a polítiques integrades d'assentament.

En general, cal aplicar també els criteris reflexionats a partir de la taula de bones pràctiques.

En definitiva, **cal donar un criteri transversal a la lluita contra el despoblament rural**, com a realitat englobada en una altra de més àmplia (els problemes de competitivitat de les Terres de l'Ebre). Sempre de manera coherent amb els criteris generals en la matèria.

TAULA 4. ALGUNES MESURES GENERALS CONTRA DESPOBLACIÓ (ESTAT/EUROPA)

| | |
|---|--|
| Mesures institucionals, finançament i model territorial | <ul style="list-style-type: none"> - Estratègia estatal contra la despoblació. - Elaborar un mapa de les zones de prioritats demogràfica. - Redefinició de la categoria europea de zones escassament poblades. - Recuperar la Llei de desenvolupament sostenible. - Afavorir les dinàmiques de simplificació administrativa. - Incorporar als pressupostos de totes les administracions una estratègia demogràfica i un programa d'incentius econòmics. - Readaptació de criteris en la política de cohesió. - Línia de finançament estatal per a accions socioeconòmiques específiques. - Estudis de costos de sosteniment de serveis públics locals. - Promoure l'adaptació dels GAL com a agències de desenvolupament. - Reforçar específicament les línies de subvenció a cada comunitat autònoma. - Estudiar incentius per a la implantació de funcionaris públics. |
| Economia i ocupació | <ul style="list-style-type: none"> - Establir bonificacions en importos d'activitats professionals i empresarials. - Bonificacions/deduccions IRPF per a residents en el medi rural. - Promoure un model PAC basat en aliments de qualitat, en agricultura territorial i en el model social basat en les explotacions familiars, orientat a la incorporació de joves. - Promoure la incorporació de les àrees rurals al programa RIS3. - Serveis d'assessorament tècnic per al relleu generacional agropequari. - Plans de suport a autònoms i emprenedors. - Reforçar nous plans d'ocupació local i el suport de les diputacions. - Iniciatives de millora de la competitivitat de la producció agropequària. - Segells de qualitat territorial per a la producció local. - Detecció de jaciments d'ocupació i oportunitats empresarials. - Suport i assessorament per a la recuperació del petit comerç. - Plans específics de suport al sector forestal. - Incentivar la creació d'empreses i ocupació en el sector turístic. - Adaptar el Pla de Garantia Juvenil a la realitat rural. - Reduir les càrregues administratives per a la creació de nous negocis. - Enfortir les línies de suport a la inserció laboral. |
| Serveis públics i socials | <ul style="list-style-type: none"> - Establir, legislativament, una carta de serveis públics garantits per als ciutadans. - Plans provincials de cobertura de serveis públics. - Fons pressupostaris anuals per garantir la prestació de serveis públics i socials. - Potenciar particularment els serveis socials que afavoreixen la permanència en el domicili. - Pla d'acollida i integració a la població immigrant. - Descentralitzar la xarxa de recursos assistencials públics. - Recuperar la dotació de prestacions econòmiques a les persones en situació de dependència que opten a la cura en l'entorn familiar. |
| Infraestructura, comunicacions i transport | <ul style="list-style-type: none"> - Anàlisi exhaustiva de la xarxa viària i de l'accés als serveis bàsics. - Establir objectius específics d'inversió viària anual. - Fixar prioritats d'inversió pluriennal amb diputacions i ajuntaments. - Pla digital. - Garantir la universalitat d'accés telefònic i la qualitat de les connexions mòbils. - Formació digital a la població rural. - Implementació de l'administració electrònica. |
| Habitatge | <ul style="list-style-type: none"> - Donar suport a les línies de subvenció per adquirir i rehabilitar habitatges. - Plans municipals de regeneració urbanística. - Gestionar borses d'habitatge de dimensió supracomarcal. - Rehabilitació d'immobles de la borsa pública d'habitatge rural. - Plans específics d'accés a l'habitatge i rehabilitació en les zones de prioritats demogràfica. |
| Incentius demogràfics | <ul style="list-style-type: none"> - Instar les administracions a establir ajuts específics a la natalitat. - Bonificacions impositives a famílies amb fills residents en el medi rural. - Fomentar serveis de llar d'infants de proximitat. |
| Cultura-identitat-comunicació | <ul style="list-style-type: none"> - Millorar la comunicació de la realitat territorial del medi rural. - Potenciar la difusió d'aquesta realitat amb estratègies territorials de comunicació. - Posar comunicativament en valor la lluita contra el despoblament del medi rural com a font de riquesa patrimonial, econòmica i mediambiental. - Promoure accions educatives sobre els valors del medi rural. |

Font: Comisión de Despoblación, FEMP.

6. ALGUNES CONSIDERACIONS FINALS

En aquesta píndola de coneixement s'ha revisat l'estat de la qüestió dels despoblament rural a les Terres de l'Ebre com a problema particular, però inserit en una problemàtica global. Hem vist una situació especialment negativa que amenaça la mateixa existència d'aquests indrets i els assentaments de la població.

Més enllà que siguin espais atractius per viure-hi, les polítiques de redreçament han de promoure de manera preeminent que siguin espais per treballar, per produir, per generar activitats econòmica.

En aquest sentit, és cert que les que podem anomenar mesures de xoc —afegides a les polítiques habituals— no han tingut segurament l'impacte esperat, almenys atenent a l'evolució demogràfica recent dels municipis.

Si bé la dinàmica dels mercats i de la lliure iniciativa promou la densitat productiva als centres urbans, també és cert que no seria bo tirar la tovallola. Els espais urbans són cada poc més atractius per generar activitat econòmica, sobre la base de les comunicacions en xarxa, bones infraestructures i preus dels actius i recursos més barats. Òbviament és complicat. I més si es dediquen pocs recursos i s'implementen els pocs que hi ha de manera aïllada, sense una visió integral i multidimensional de problema. La falta d'una planificació integral per superar aquests dèficits és un dels principals fracassos de la política econòmica del país.

Creiem que les Terres de l'Ebre no només són un territori que ho necessita, sinó que el territori es configura com un "problema de país". Posem-hi recursos, posem-hi planificació i avaluem els resultats. I mirem el que s'està fent i funcionant per no caure en una "errada de govern". Aquest document ha volgut representar una petita aportació, especialment pel que fa a possibles àmbits d'actuació.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Fundació Món Rural (2015), *Atles de la Nova Ruralitat*, Lleida.

DDAA (2016), “Noves ruralitats i desenvolupament rural: estat de la qüestió i aplicació d’un nou mètode d’anàlisi a Catalunya: la rural web”. *Documents d’anàlisi geogràfica*

ESPON (2017), *Shrinking rural regions in Europe*.

FEMP (2017), “Documento de Acción. Comisión de despoblación”. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España. Comisión Despoblación.

La despoblación en el medio rural. Revista Democracia y Gobierno Local, n. 36. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

Pinilla, V. i Sáez, L.A. (2017), “La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras”. Centro de Estudios sobre Despoblación de Áreas Rurales (CEDDAR)

Sáez, L.A., Ayuda. M.I i Pinilla, V. (2016), “Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política”, *Ager Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 21, pp 11-41

Wolf, C., (1995), *Mercados o gobiernos: elegir entre alternativas imperfectas*, IEF, Madrid.