



# Gobernanza y políticas públicas contra la despoblación rural a través del caso de La Rioja (España)

## Governance and public policies against rural depopulation through the case of La Rioja (Spain)

Sergio Andrés Cabello

Universidad de La Rioja

**Resumen:** La despoblación del medio rural se ha convertido en uno de los aspectos centrales de la agenda pública en la última década en España. Sin embargo, a pesar de esa visibilidad y de las medidas que se están desarrollando, el proceso sigue presente. Dentro de las políticas contra la despoblación y de desarrollo rural, ha cobrado especial importancia el papel de la participación y el empoderamiento de las poblaciones afectadas. El objetivo se basa en que, a través de una gobernanza más horizontal, las mismas sean protagonistas de las acciones y medidas que les afectan, así como que esta gobernanza se convierta en un medio para evitar la despoblación de las zonas rurales. El enfoque LEADER de la Unión Europea y los Grupos de Acción Local se han convertido en el paradigma de esa gobernanza rural que favorezca su desarrollo y afronte la despoblación. El presente artículo analiza la situación de la gobernanza rural en el caso de una región española como es La Rioja, la cual se ve afectada por la despoblación de buena parte de sus zonas rurales. Se parte de un marco teórico que aborda el propio concepto y cómo se está articulando con cuestiones como el capital social, el capital territorial y la participación, así los puntos fuertes y débiles de los escenarios que se están generando, partiendo de las diferencias entre territorios. A continuación, se presentan los marcos de la despoblación en España, que están marcando las propias políticas públicas sobre la cuestión. Finalmente, se aborda la situación de La Rioja, centrándose en el papel de los planes y estrategias del gobierno regional para afrontar la despoblación y la función de los Grupos de Acción Local.

**Palabras clave:** Gobernanza rural, Participación, LEADER, Despoblación, La Rioja (España).

**Abstract:** Rural depopulation has become one of the central issues on the public agenda in the last decade in Spain. However, despite this visibility and the measures that are being developed, the process is still present. Within the policies against depopulation and rural development, the role of participation and empowerment of the affected populations has become particularly important. The objective is based on the fact that, through a more horizontal governance, they are the protagonists of the actions and measures that affect them, and that this governance becomes a means to avoid the depopulation of rural areas. The European Union's LEADER approach and the Local Action Groups have become the paradigm of this rural governance that favours their

development and tackles depopulation. This article analyses the situation of rural governance in the case of a Spanish region such as La Rioja, which is affected by the depopulation of a large part of its rural areas. It starts with a theoretical framework that addresses the concept itself and how it is being articulated with issues such as social capital, territorial capital and participation, as well as the strengths and weaknesses of the scenarios that are being generated, based on the differences between territories. Next, the frameworks of depopulation in Spain are presented, which are marking the very public policies on the issue. Finally, the situation in La Rioja is addressed, focusing on the role of the regional government's plans and strategies to tackle depopulation and the role of the Local Action Groups.

**Keywords:** Rural Governance, Participation, LEADER, depopulation, La Rioja (Spain).

Recibido: 08/10/2021 Revisado: 21/10/2021 Aceptado: 25/10/2021 Publicado: 15/01/2022

*Referencia normalizada:* Andrés Cabello, S. (2022). Gobernanza y políticas públicas contra la despoblación rural a través del caso de La Rioja (España). *Ehquidad. International Welfare Policies and Social Work Journal*, 17, 245274-. doi: 10.15257/ehquidad.2022.0009

*Correspondencia:* Sergio Andrés Cabello. Universidad de La Rioja. Correo electrónico: sergio.andres@unirioja.es

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante la última década, la despoblación del medio rural en España ha alcanzado una importancia que no había tenido en periodos anteriores. Este fenómeno, que viene produciéndose desde la segunda mitad del siglo XIX, había venido afectando especialmente a zonas de montaña del interior peninsular. Sin embargo, su visibilidad e incorporación a la agenda pública se incrementó a partir de la segunda década del siglo XXI. Este hecho no quiere decir que no se hubiese prestado atención a este proceso, tanto desde una perspectiva de los medios de comunicación como, especialmente, desde las políticas públicas. De esta forma, ya desde la década de los noventa del siglo XX, fundamentalmente con las medidas de asentamiento e incremento de la población en el medio rural promovidas desde la Unión Europea, comenzaron a desarrollarse acciones en ese sentido. Sin embargo, su presencia social era mucho más reducida. De la misma forma, tampoco las actuaciones daban el resultado previsto en la mayor parte de los casos, intensificándose los procesos de despoblación y generándose nuevos discursos acerca del medio

rural y del significado de la ruralidad ante los cambios y transformaciones del mismo. Los nuevos marcos de la despoblación de la segunda década del siglo XXI, a los que haremos referencia en epígrafes posteriores, han conseguido esa visibilidad señalada, pero las tendencias negativas se mantienen.

Dentro de las acciones y estrategias contra la despoblación del medio rural, cobra especial importancia el papel de la sociedad civil del propio entorno. Teniendo como uno de los puntos de partida los enfoques de los programas LEADER de la Unión Europea, la participación de los agentes y actores locales es una de las líneas transversales en la visión y diseño de las estrategias contra la despoblación. Inicialmente, esta implicación se basa en dos premisas: el conocimiento y las consecuencias de las acciones sobre la población local, sujeto y objeto de las mismas; y el empoderamiento de estos colectivos, a los que tradicionalmente se les había tenido menos en cuenta. A partir de estos puntos de vista, la participación e implicación de la población del medio rural en las políticas que les afectan se trasladó al concepto de gobernanza, que se convertirá en un nuevo “fetiche” de todo el proceso. A través de la gobernanza, se invocaba a la sociedad del medio rural a implicarse en la toma de decisiones, de forma horizontal y colaborativa, partiendo de definiciones como la que aporta Farinós: “organización de la acción colectiva, es la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva” (2015, p. 9). Desde entonces, la gobernanza se ha convertido en un elemento transversal de las políticas y acciones contra la despoblación. Sin embargo, la gobernanza también ha presentado sus dificultades y barreras, tanto internas como externas, no dejando de vincularse con las expectativas generadas, estableciéndose determinados solucionismos y determinismos, como si la gobernanza por sí misma fuese a garantizar el cambio y la transformación de esas sociedades. En último caso, este proceso desembocaría en que el medio rural dejaría de despoblarse y se iniciaría su recuperación, todo ello conectado con los nuevos discursos sobre la despoblación, así como con las nuevas ruralidades.

En las siguientes páginas, se analizan las políticas públicas sobre despoblación del medio rural en la Comunidad Autónoma de La Rioja (España), con una buena parte de su territorio afectado por este proceso, y cómo se han articulado en relación con la gobernanza territorial. Se presta especial atención a los Planes de Desarrollo Rural, a los Grupos de Acción Local (GAL) que gestionan y ejecutan los fondos LEADER de la Unión Europea, así como a las estrategias que, específicamente, se han diseñado y desarrollado desde el propio Gobierno de La Rioja. Este análisis se encuadra en los marcos sobre la despoblación y en el desarrollo del propio proceso dentro del marco de España, así como en el concepto de gobernanza y su evolución.

## **2. METODOLOGÍA**

El presente artículo se basa en fuentes secundarias, en primer lugar a través de la configuración de un marco teórico sobre la gobernanza del medio rural, mediante las principales corrientes que han abordado la cuestión e incidiendo en marcos más amplios como la gobernanza territorial. Además, se vinculan con cuestiones como el capital territorial, el capital social, los grupos de interés y la sostenibilidad. En segundo lugar, se establecen algunos de los parámetros que han marcado la despoblación del medio rural en España y, por lo tanto en La Rioja, especialmente en los últimos veinte años y, de forma más específica, en la década de 2010 cuando la cuestión de la despoblación de amplias zonas del interior peninsular ocupó lugares anteriormente insospechados en la agenda pública unos años antes. En tercer lugar, se analizarán los aspectos claves de la gobernanza del medio rural en La Rioja y cómo se han planteado desde los diferentes ámbitos regionales: el Gobierno de La Rioja, los Grupos de Acción Local (GAL) con el enfoque LEADER, y el papel de otros actores colectivos y grupos de interés.

### **3. LA GOBERNANZA DEL MEDIO RURAL**

La cuestión de la gobernanza y la participación de los diferentes actores y agentes del medio rural es un fin y un medio en las políticas de desarrollo rural. De hecho, alcanza una dimensión transversal en todo el proceso, convirtiéndose en un valor en sí misma. Partiendo de la base de unas comunidades que se encuentran en un escenario más complejo, de la especificidad tanto de las estructuras existentes como de las situaciones que afrontan, fundamentalmente la despoblación (Sanz Tolosana y Oliva Serrano, 2020; Martín Cubas et al., 2019; Casellas et al., 2013), así como los cambios generales que se han dado en las últimas décadas, desde el envejecimiento de la población a las migraciones, con sus consecuencias específicas en el medio rural, la gobernanza y la participación de las comunidades locales han alcanzado una mayor relevancia. Pero cabe, especialmente, hacer hincapié en la relación existente entre el abordaje de la despoblación y el concepto de gobernanza. Es decir, se entiende que para afrontar dicho fenómeno, dentro de un marco más amplio de desarrollo rural (Abreu et al., 2019), es necesario partir de una gobernanza más democrática, participativa, horizontal, etc. De esta forma, las acciones que se postulan tienen en consideración la voz de los colectivos y personas afectadas, participando ellos y ellas en la planificación y toma de decisiones a través del empoderamiento, así como que se obtiene una mayor legitimidad en las mismas (Ubels et al., 2019a; Douglas, 2018; Rosas-Ferrusca et al., 2012; Farinós, 2008). Además, dentro de esta gobernanza se incide en una “buena gobernanza”, que implicaría ahondar en estos aspectos. De hecho, que haya una buena gobernanza en el medio rural es un sinónimo de dinamismo, sostenibilidad y equilibrio en estos territorios (Sánchez-Mesa Martínez, 2019; Battino & Lampreu, 2019; Moyano Estrada, 2014). También es determinante que exista un sentimiento de arraigo, una identidad, un sentido de pertenencia, que genere una mayor implicación de los actores y agentes de los territorios (Cruz y García-Bengoechea, 2020; Dinnie & Fischer, 2020; Espluga Trenc et al., 2019).

La gobernanza hace referencia a la transparencia, la eficacia y la rendición de cuentas, vinculada de nuevo a la calidad democrática y a la legitimidad (VVAA, 2020; Rosa-Ferrusca et al., 2012). De la misma forma, se encuadra

con conceptos como el capital social y la cohesión territorial (Marques et al., 2018; Abrahams, 2014), a través de definiciones como la siguiente: “*gobernanza territorial* es un ‘proceso de organización y coordinación de actores para desarrollar el capital territorial, con el objeto de mejorar la cohesión territorial en los diferentes niveles de gobierno’ (Abad, 2010)” (Martín Cubas et al., 2019, p. 137). Farinós apuesta en su definición de gobernanza territorial por los mismos términos, en el sentido de dar valor a la coordinación, al acervo anterior existente en el territorio y también al incremento de la cohesión territorial (2015, p. 10). Por su parte, Herrera Calvo y García Fernández inciden en que “los procesos de gobernanza territorial deben ser participativos, apoyados en plataformas multiactor y espacios de diálogo y negociación, integrando los diferentes intereses que convergen en el territorio objetivo y aprovechando el conocimiento y la experiencia de todas las partes. Además, deben ser cuidadosamente diseñados y planificados, utilizar mecanismos avanzados de facilitación y meditación, y abordar los conflictos desde las primeras etapas del proceso” (2021, p. 58). En un sentido más amplio, Cruz y García-Bengochea lo relacionan con la dinamización territorial que implica “la construcción de dinámicas sociales y de promoción de proyectos dentro de un marco colectivo de acción supralocal” (2020, p. 16).

En este sentido, cobra mayor sentido el concepto de capital territorial, y a la forma en la que se están articulando los aspectos vinculados al propio capital social, que también se iría construyendo y articulando no solo a través de la formación, que es fundamental, sino con procesos participativos y deliberativos. El capital territorial se centra en el conjunto de interrelaciones que se dan entre el capital social, el cultural, el humano, etc., así como los aspectos relacionales de los territorios (Camagni, 2017; Camagni & Capello, 2013). De hecho, será la implicación de los actores locales y regionales, y la gobernanza, un elemento determinante ya que ellos conocen mejor que nadie las especificidades y valores de sus zonas, así como deben decidir el camino a seguir. Al igual que el desarrollo rural, el capital territorial también se ha incardinado inicialmente en aspectos económicos, aunque posteriormente se

han ido incorporando otra serie de variables como los sociológicos, sociales, culturales, etc.

Otra de las cuestiones en las que más se hace hincapié en relación a la gobernanza es la de la generación de redes, entre actores públicos y privados, entre diferentes sectores económicos, sociales, culturales, etc. Es decir, un trabajo colectivo y cooperativo que incide en los procesos de decisión sobre las medidas a tomar. Y, dentro de estas redes, cobra especial importancia todo el tejido asociativo “ya que se tiene el convencimiento de que la capacidad (y voluntad) de la población de un determinado territorio de cooperar en torno a un proyecto común, es un elemento fundamental para utilizar adecuadamente los recursos disponibles y para aprovechar las oportunidades que generan las políticas públicas destinadas al desarrollo rural” (Moyano Estrada, 2014, p. 2).

De la misma forma, al analizar la gobernanza hay que tener en consideración el papel que ocupan los diferentes agentes y actores. Gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados, de diferentes sectores, etc., es fundamental contar con todos ellos, teniendo en cuenta sus relaciones y cómo se estructuran las mismas. Uno de los enfoques clave en este sentido es el de los “grupos de interés”, es decir, qué entidades y actores, así como los propios ciudadanos, están presentes en todo el proceso de decisiones, de movilización, de acción política en definitiva y cómo se articulan sus actuaciones (Binderkrantz et al., 2017; Muñoz Márquez, 2014). Incluso, algunas organizaciones, como los GAL, pueden convertirse en grupos de interés en sí mismo (Baroni et al., 2014), sin dejar de tener en consideración que este tipo de entidades son campo de juego de los propios grupos de interés implicados (Beyers, 2008).

En su conjunto, todas las estrategias de la Unión Europea se han centrado en aumentar la participación y la gobernanza: “The European view of multi-level governance consists of a partnership between EU, national, regional, local governments and stakeholders to define and implement policies with a wide scope” (Birolo et al., 2012, p. 40). Por ejemplo, la European Network for Rural

Development (2015) insistía en esa mejora de la participación y en el incremento de la concienciación de las partes implicadas como objetivos generales, destacando entre los específicos el aumento de la implicación de los grupos de interés en el desarrollo rural, el establecimiento de procesos de diálogo entre los diferentes agentes, etc. Igualmente, toda la Estrategia Europea 2020 se ha fundamentado en la mejora de la participación, especialmente la horizontal, y la calidad de la acción política, así como el aumento de la sensibilización y la concienciación de la sociedad civil (European Commission, 2015).

La gobernanza se ha incorporado en todos los ámbitos. De esta forma, la OCDE (2020) apuesta claramente en sus recomendaciones en la colaboración entre los diferentes agentes, la promoción de sinergias y alianzas entre los diferentes niveles de la toma de decisiones, la coordinación, etc.

En el marco de España, y dentro de las medidas contra la despoblación, la participación y la gobernanza rural alcanzan un valor transversal. El último informe del Consejo Económico y Social de España (2021) no las menciona explícitamente como un capítulo o epígrafe, pero están presentes en las líneas de actuación planteadas. En el *Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico* del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021), se plantea una gobernanza del propio plan de medidas y aparece como medida 10.8 “Impulso de la gobernanza multinivel frente al reto demográfico”, aunque la misma se define en relación a los ámbitos gubernamentales y administrativos de España. Finalmente, la *Estrategia nacional frente al reto demográfico. Directrices generales*, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019), hacía más hincapié en la propia gobernanza de la estrategia, incidiendo en acciones de participación y coordinación tanto de los diferentes agentes y actores públicos y privados, como entre las diferentes administraciones. En este sentido, debe tenerse en consideración también que cada Comunidad Autónoma cuenta con planes y estrategias contra la despoblación del medio rural, o de actuación en el mismo, con sus modelos de gobernanza.



La gobernanza, incluida la rural, se ha vinculado a conceptos como la sostenibilidad, en la actualidad transversal, como por ejemplo en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, específicamente haciendo referencia al 11, “Ciudades y comunidades sostenibles”, para que los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (Herrera Calvo y García Fernández, 2021). Por su parte, el Foro de acción rural (2020), dentro de sus medidas para el desarrollo rural, señalaban dos relacionadas con la gobernanza y la participación vinculándolas al objetivo 16, “Paz, justicia e instituciones sólidas”, como era la creación de un Consejo del Medio Rural de carácter consultivo de participación y debate social, y el establecimiento de una red participativa para evitar el aislamiento y la vulnerabilidad que provoquen la exclusión participativa del medio rural. Sin embargo, también se dan críticas a la forma en la que está presente la ruralidad en los ODS ya que “la ruralidad queda acotada, cuando es protagonista de la acción política, a los objetivos sobre pobreza, exclusión territorial avanzada, hambre y desarrollo de la agricultura. Cobra relevancia como contexto o condicionante negativo cuando hablamos del medioambiente” (Jiménez Martínez, 2020, p. 101). De la misma forma, los cambios vinculados a la sostenibilidad y a la transición ecológica, generan desafíos para la gobernanza de las zonas rurales (Ortiz Miranda, 2020).

En los últimos años se ha incorporado el concepto de resiliencia a las cuestiones vinculadas al capital territorial, a los procesos de participación y a la gobernanza, dentro del marco de la despoblación del medio rural, como un elemento clave para abordar la misma (Sanz Tolosana y Oliva Serrano, 2020; Adam-Hernández & Harsteisen, 2019; Camarero y del Pino, 2012). Es un enfoque que pone el énfasis también en las capacidades de los territorios en salir adelante a través de sus propias fortalezas y en cómo afrontar las dificultades, vinculándose a la responsabilidad con la propia comunidad (Geary & Gilchrist, 2019; Martínez-Arroyo et al., 2015).

La gobernanza rural ha tenido como uno de sus principales paradigmas en la Unión Europea al enfoque LEADER ya que “Community involvement and activation is funding requirement of the LEADER programme and tied to successful bidding in the application process” (Müller et al., 2020, p. 224). Este modelo se ha ido construyendo desde 1991 a través de una participación horizontal, *bottom – up* (de abajo arriba) y con una perspectiva multinivel no jerárquica. De esta forma, se incide también en una cercanía de las instituciones a los ciudadanos. La evolución del mismo ha dado lugar al “Community-Led Local Development” (CLLD, “Desarrollo local dirigido por la comunidad”), siendo considerado todo este proceso, en definitiva, un modelo de innovación social (Vercher et al., 2021). En general, la valoración del mismo es positiva en tanto en cuanto habría animado a una nueva gobernanza en las áreas rurales así como generaría un proceso de participación y democratización en la toma de decisiones (Esparcia et al., 2015). Incluso, autores como Buller inciden en la capacidad de haber generado los propios procesos de participación: “LEADER schemes have clearly contributed to, and in some cases directly promoted, forms of local-level intra-administrative or intra-governmental pluralism and partnership through which traditional sectorial and hierarchical barriers are being challenged, albeit by local government and administrative actors” (2000, p. 195).

Dentro del enfoque LEADER, son determinantes los (GAL), protagonistas del mismo como articuladores y coordinadores de todo el proceso de acción y de gobernanza, enfocados al desarrollo económico, así como a esa participación, pero también como escenario de relaciones de poder: “LAGs were the instrument of this new approach, devoted to foresting and channelling civil participation un decision-making processes, encouraging democratizaton, promoting local governance and providing private and public local actors with capacity-building education” (Esparcia et al., 2015, p. 38). En su conjunto, uno de los aspectos más positivos del LEADER y los GAL es el hecho de que las propias comunidades locales sean las protagonistas en la toma de decisiones de los proyectos que se van a financiar (Müller et al., 2020). Para Jiménez Martínez, “los Grupos de Acción Local habrían sido los

responsables de romper con la «tradicional división de funciones» entre las instituciones electas y los organismos de desarrollo no electos y privados” (2020, p. 98).

Pollermann et al. (2014) destacaban como aspectos positivos del LEADER, en relación a la gobernanza, la generación de una mejor cooperación y participación, la creación de redes, la innovación, la relación entre diferentes tipos de conocimiento, la movilización de los actores, que los proyectos que se aprobaban eran los más adecuados para las zonas, y la generación de capital social, hecho que también señalan autores como Buciega (2013). Entre los aspectos negativos y los desafíos del LEADER, la heterogeneidad de situaciones en función de los países y zonas; en cuanto a la horizontalidad (*bottom-up*), la cuestión de la legitimidad, el dominio del sector público, una representación de los actores que es sesgada, el papel que desempeñan los municipios, los grupos de interés profesionales y los conflictos de intereses, así como quién decide el cómo; en relación a la verticalidad (*top-down*), los obstáculos que se producen para la innovación, las restricciones en el acceso a la financiación y sus condiciones y el dominio del sector agrícola. Por su parte, Müller et al. (2020) también señalan como aspectos negativos del modelo de los GAL el hecho de que la Unión Europea únicamente aporte prescripciones formales de cómo deben llevarse a cabo la composición de los mismos, pero no acerca de la forma de implicación de los residentes en los procesos de participación; igualmente, se da una posición asimétrica de poder de los diferentes actores dentro de los GAL, incidiendo en que hay un mayor peso de las autoridades locales así como la generación clientelismo y redes de intereses. Este último aspecto también es indicado por autores como Shucksmith (2010), que hace referencia a una desigual presencia de los distintos actores dentro de los GAL y del propio enfoque LEADER.

Una de las cuestiones de la gobernanza rural más relevantes es la referida a la evaluación, presente en todos los programas sobre desarrollo rural. Por ejemplo, la European Evaluation Helpdesk for Rural Development de la Comisión Europea establecía entre sus objetivos para los programas del

periodo 2014-2020 algunos aspectos relacionados directamente con la gobernanza y la participación (2015). Sin embargo, también se producen visiones críticas en relación a la necesidad de avanzar en la misma o, especialmente, en el hecho de que determinados aspectos se quedan sin ser evaluados, porque no se ajustan a las problemáticas del medio rural o no hay una desagregación de datos e indicadores (Abreu et al., 2019; Birolo et al., 2012).

En definitiva, una gobernanza rural en las que diferentes agentes y actores inciden en su profundización, a través de una mayor horizontalidad y una planificación más amplia del propio desarrollo rural, junto con un menor peso de las burocracias y de los esquemas jerarquizados (SSPA, 2018; Pemán y Jiménez, 2013). De la misma forma, también se debería avanzar en la convergencia entre las diferentes políticas que se dan en el medio rural, con sus propios sistemas de gobernanza, proceso en el que la Unión Europea ha incidido para buscar una solución (Moyano Estrada, 2014). Igualmente, es necesaria una mayor planificación y coordinación tanto en los programas de desarrollo rural como en la gobernanza de los mismos, así como tener en consideración el papel del liderazgo (Beer, 2014). No faltan las voces que hacen referencia a las dificultades y barreras de todo el proceso de gobernanza, tanto por la ambigüedad y complejidad del mismo como por la generación de determinadas expectativas que no se corresponden con los resultados posteriores (Herrera Calvo y García Fernández, 2021). Además, la gobernanza también evoluciona, se complejiza a medida que las sociedades avanzan y deben articularse nuevas formas y modelos, nuevas respuestas a estos escenarios (Red Española para el Desarrollo Sostenible y Grupo Red Eléctrica, 2021; Ubels et al., 2019b).

#### **4. LOS MARCOS DE LA DESPOBLACIÓN DEL MEDIO RURAL Y LA DESPOBLACIÓN DEL MEDIO RURAL RIOJANO**

Quando se aborda la cuestión de la despoblación del medio rural, en el caso español, cabe significar la presencia de unos determinados marcos que determinan el discurso e incluso las políticas públicas. Es un proceso que comenzó en la segunda mitad del siglo XIX y que, en el periodo posterior, ha contado con diferentes etapas e intensidades. Sin embargo, será en la segunda década del siglo XXI cuando alcance un mayor significado y presencia tanto social como en las agendas de las políticas públicas, relacionándose en los últimos años con el reto demográfico, e incluso identificándose en parte con el mismo (Andrés Cabello, 2020; Gómez Caloca, 2017).

En la actualidad, buena parte del interior peninsular, especialmente las zonas de montaña, están en una situación crítica por la despoblación sufrida en este último siglo y medio. La industrialización y la urbanización provocaron las migraciones del campo a la ciudad que, en el caso español, se concentraron en las zonas más desarrolladas y en las capitales de provincia. Con un proceso imparable, la segunda mitad del siglo XX supuso una aceleración prácticamente definitiva del mismo, además de incorporarse la mecanización de la agricultura. El éxodo rural nutrió a las ciudades con una población joven que formaría sus familias en el entorno urbano. Cuando en la década de los noventa del siglo XX comenzaron a plantearse reivindicaciones sobre el medio rural, ya es en un contexto diferente, con la aparición de nuevos valores vinculados a las identidades colectivas, a la recuperación de las raíces y al medio ambiente. Mientras tanto, las políticas europeas también se irían incorporando y apuntalarían una serie de marcos sobre el medio rural relacionadas con el mantenimiento de la población a través de la diversificación de actividades (Margaras, 2016; Karkagi Kováts & Katona Kovács, 2012). Sin embargo, la tendencia negativa continuaba en estas zonas, buscándose las respuestas a este hecho en factores económicos o en el papel de las políticas públicas (Merino & Prats, 2020).

En la segunda década del siglo XXI, la despoblación del medio rural se situó como un problema central de la sociedad española a través de diferentes fenómenos editoriales y de la reivindicación de los agentes del territorio. Primero, el concepto de Serranía Celtibérica, un territorio extenso que abarcaba una parte del interior peninsular en el Sistema Ibérico (municipios de Zaragoza y Teruel en Aragón; Cuenca y Guadalajara en Castilla – La Mancha; Soria, Burgos y Segovia en Castilla y León; Castellón y Valencia de la Comunidad Valenciana; y La Rioja), señalándose las bajas densidades de población de las zonas afectadas como uno de los indicadores clave y proponiéndose líneas de actuación a nivel europeo y nacional (Burillo-Cuadrado et al., 2013). Sergio del Molino publicó en 2015 su obra *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*, que definió en parte el escenario y que ha venido siendo acompañado desde entonces por numerosas publicaciones, destacando por ejemplo la inmediata *Los olvidados. Voces de la Laponia española*, de Paco Cerdà (2016).

Durante esos años, los medios de comunicación españoles han incidido en numerosas noticias, reportajes, artículos que enfatizan la situación del medio rural, yendo desde el ámbito de los déficits y el escenario existente a las oportunidades y bondades del medio rural. En este sentido, apareció desde sectores reivindicativos sobre la situación del medio rural español el concepto de “España vaciada”, que aludía a que se había producido una intencionalidad en acabar con esa forma de vida y con unos territorios, dejándoles sin opciones de llevar a cabo sus proyectos de vida. Una de las voces más representativas de esta visión es la escritora y veterinaria en el medio rural María Sánchez en obras como *Tierra de mujeres. Una mirada íntima y familiar al mundo rural* (2019).

De esta forma, los marcos de la despoblación sobre el medio rural en España han tomado como referencia esta evolución. Los mismos se han centrado tanto en los déficits de servicios públicos y de las posibilidades de empleo, así como en las bondades del medio rural como lugar para llevar a cabo un proyecto de vida. Idealización y victimismo aparecen como dos ejes claros de los relatos y discursos sobre la despoblación del medio rural que han pasado

del marco de la “España vacía” al de la “España vaciada”, junto con una concepción un tanto binaria entre lo rural y lo urbano por parte de algunos agentes (Di Donato, 2019). Y, de la misma forma, se articulan solucionismos vinculados a los servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales), a los sectores (turismo, atención a personas mayores) o a la llegada de Internet y la digitalización. Es decir, si se invierte o actúa en estas cuestiones, se podrá “salvar” al medio rural. Pero es un todo más complejo e interrelacionado. A pesar de los esfuerzos, concienciación y visibilidad del problema, la despoblación continúa produciéndose (Andrés Cabello, 2021; Recaño, 2020; Camarero, 2019), habiéndose generado también voces críticas con esta visión (Delgado Urrecho, 2018), así como otras que han puesto el foco en aspectos positivos del medio rural y no tanto enfocados en los déficits (Murciano & Pontones, 2019). Y todo ello sin olvidar cuestiones que siguen estando presentes en el debate como qué es lo rural, cómo se conceptualiza el mismo, o qué papel desempeña en la actualidad el sector primario, así como nuevas realidades vinculadas a las migraciones, etc. (Camarero y Sampedro, 2019; Camarero, 2017).

En La Rioja, el proceso ha sido similar. Como región uniprovincial y de dimensiones reducidas, es la más pequeña de la Península Ibérica, La Rioja cuenta con un desequilibrio territorial con un norte del territorio, el valle del Ebro, que concentra la mayor parte de la población y las actividades productivas, y un sur que son sierras en una cadena montañosa en la que la despoblación es la tónica dominante. La misma también se da en el somontano, en el territorio intermedio entre las zonas de alta montaña y el valle del Ebro. Si en el pasado, el sur de La Rioja fue un espacio marcado por el valor de la ganadería ovina y la industria textil asociada a la misma, a partir de la segunda mitad del siglo XIX será el valle del Ebro el que despegue (Andrés Cabello y Pascual Bellido, 2014, 2015 y 2018).

Este desequilibrio, acuciado casi definitivamente en la segunda mitad del siglo XX, ha sido objeto de acciones políticas, planes de actuación de los gobiernos autonómicos y de estrategias transversales. Al igual que otras zonas de España, en la década de los noventa del siglo XX comenzarán a

llegar las políticas y medidas de la Unión Europea, con el ya señalado enfoque LEADER como protagonista a través de los GAL. Se articularán Planes de Desarrollo Rural y se establecerán planes específicos, especialmente a partir de 2015, como veremos en el siguiente epígrafe. Y, en todas estas acciones, la participación, implicación, empoderamiento y gobernanza del medio rural será un elemento central y determinante.

## **5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNANZA FRENTE A LA DESPOBLACIÓN EN LA RIOJA**

Siguiendo el modelo que se ha producido en Europa y en el conjunto de España, las políticas contra la despoblación en La Rioja también han tenido en la participación, el empoderamiento de las zonas rurales y la generación de una gobernanza rural uno de sus ejes transversales, así como un objetivo específico. Sin embargo, también es destacable la ausencia de trabajos sobre gobernanza en el medio rural de La Rioja, a excepción de trabajos recientes sobre el impacto de la pandemia covid-19 (Llorente-Adán y Ruíz-Tricio, 2020).

Al analizar la situación de las políticas públicas en relación a la despoblación en La Rioja y la gobernanza cabría hablar de dos grandes niveles: primero, el papel del Gobierno de La Rioja a través de las políticas tanto de desarrollo rural como específicamente de la despoblación; y, en segundo lugar, los tres GAL riojanos y el enfoque LEADER, que sin duda alguna es el modelo que marca y enfatiza esa participación y gobernanza rural. Por otro lado, también debe cumplimentarse la visión de la gobernanza rural en La Rioja a través del papel que desempeñan los diferentes actores, especialmente organizaciones, entidades, asociaciones, etc., procedentes de la sociedad civil.

Desde el punto de vista más general de las políticas públicas riojanas, el *Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2014-2020* ha recogido el concepto de gobernanza en relación al mismo. Es decir, en las cuestiones vinculadas al seguimiento y evaluación del programa. De esta forma, la participación está presente pero no de forma explícita, prestándose atención a los



beneficiarios, de todos los ámbitos, como agentes clave en la evaluación y destacándose que “Los Grupos de Acción Local son del mismo modo otro agente clave en el proceso de evaluación que debe integrarse desde el inicio en la ejecución del Programa” (Gobierno de La Rioja, 2014, p. 633). Los GAL aparecen como un interlocutor determinante, hecho que manifiesta su relevancia dentro de todo el proceso de participación y gobernanza en el ámbito del desarrollo rural y, en consecuencia, de las medidas para afrontar la despoblación.

En 2020, el Gobierno de La Rioja elaboró la *Estrategia frente al reto demográfico y la despoblación en La Rioja: equilibrio, cohesión social y transversalidad. Una responsabilidad de todos y todas* (Andrés Cabello et al., 2020). La misma incorporaba de forma explícita y como marco de actuación el concepto de cohesión social, así como la participación y la gobernanza. De hecho, uno de los principios de dicha estrategia era la gobernanza entendida como que “Es fundamental contar con la participación de los agentes del territorio, tanto del ámbito rural como del conjunto de la sociedad. La gobernanza debe tener en consideración la voz de los protagonistas ya que ellos son los que conocen mejor su medio. La gobernanza también es un mecanismo para generar redes entre el medio rural y el urbano” (Andrés Cabello et al., 2020, p. 27). Este principio estaba presente de forma transversal en la estrategia.

La *Agenda para la Población de La Rioja 2030* (Comunidad de La Rioja, 2019), partía de un diagnóstico de la situación y una serie de medidas para afrontar el reto demográfico y la despoblación. La gobernanza también se presentaba desde criterios democráticos y de transparencia, institucionalizándose dos ámbitos de gobernanza de esta agenda como eran la “Mesa de Alcaldes” y la “Mesa de Colectivos”. Mientras que la primera quedaba claramente definida, la segunda se presentaba de forma más difusa a través de diferentes entidades, públicos y privados. Ambas mesas tendrían como función también la toma de decisiones en las medidas y ayudas que se iban a articular como resultado de la propia agenda. De nuevo, la participación e implicación de la sociedad y de los agentes rurales se manifiesta de forma más transversal.

Parte de la responsabilidad de que se produzca esa transversalidad, y la presencia implícita de la participación, se debe al ya señalado impacto del enfoque LEADER y los GAL como paradigma de la gobernanza en el medio rural: “despite the many internal and external difficulties and constrains that Spanish LAGs face during their operation – since their establishment in 1991 – they are playing an increasingly significant lead role in the promotion, conduction and implementation of processes of economic, social and institutional changes in rural Spain” (Esparcia et al., 2015, p. 41). Esta gobernanza hace referencia a la toma de decisiones sobre los proyectos financiados y su evolución, encuadrándose en los modelos de gobernanza multinivel: “in the context of the EU multi-systems governance, one of the central themes for understanding the functioning of public policies, such as regional and rural development programs, is the territorial and participatory evaluation mechanism” (Birolo et al., 2012, p. 53).

La Rioja no ha sido una excepción en este sentido y cuenta con tres GAL que abarcan todo el territorio rural de la región. El Centro Europeo de Información y Promoción del Medio Rural en La Rioja (CEIP Rural) cumplió en 2019 treinta años de trabajo en el territorio con una importante función en el ámbito de la dinamización de las zonas rurales. CEIP Rural abarca 86 de los 174 municipios de la región, el 49,43% de los mismos. La Asociación para el Desarrollo Rural La Rioja Suroriental (Rioja Suroriental) cuenta con 49 localidades, 28,16% del conjunto de La Rioja, se creó en el año 2002 y entre sus objetivos generales se encuentra el impulso de la población local. El grupo más reciente es la Asociación para el Desarrollo de la Rioja Alta (ADRA), fundado en 2008 y centrado en la zona vitivinícola del noroeste de la región. Con 32 localidades, el 18,39% de la región, parte de los socios de la misma se encontraban anteriormente dentro del CEIP Rural. Este último es el que cuenta con más socios, 74, por 38 de La Rioja Suroriental y 30 de ADRA.

En los tres casos, se puede observar cómo entre sus socios y juntas directivas hay una preeminencia de los ayuntamientos, hecho que ha sido destacado como una de las cuestiones clave del funcionamiento de los GAL tanto en la UE como en España, produciéndose diferentes asimetrías de

representación y poder. También cabe señalar que hay una presencia en los tres grupos de sindicatos agrarios así como de asociaciones y entidades específicas, presentes en el conjunto del territorio, como por ejemplo la Asociación de Mujeres del Mundo Rural (FADEMUR) y la Federación Riojana de Municipios, entre otros. El resto de socios, minoritario, son asociaciones y actores presentes en las zonas. Se constata una elevada ausencia de empresas privadas entre los socios de los tres grupos.

Los GAL en La Rioja han patrimonializado, en parte, el concepto de gobernanza en el medio rural, a través de sus canales participativos como son las asambleas y las acciones de dinamización, participación y diagnóstico que han articulado en sus zonas, así como conjuntamente, correspondiéndoles incluso un papel de liderazgo. Sin embargo, se da esa presencia muy destacada de los ayuntamientos, que se convierten en parte en los protagonistas de los GAL. Pero, sin duda alguna, cabe destacar de estos grupos unos mecanismos claros y definidos de participación, así como ese esfuerzo de visibilización y concienciación de la población local. También es fundamental el hecho de que en los mismos tengan una presencia significativa, y así se constata en los objetivos y fines de los tres grupos, aquellos colectivos en situación de vulnerabilidad, desventaja o que hayan ganado empoderamiento en las últimas décadas. Este hecho se ve claramente en el caso de la mujer, que tradicionalmente contaba con una menor participación en el medio rural y que se ha convertido en dinamizadora clave de los municipios y zonas (Casellas et al., 2013). Más complicada es la situación de los jóvenes, observándose una menor presencia de entidades juveniles, exceptuando algunas de carácter sectorial vinculadas al sector primario, también representados en el ámbito de los sindicatos.

El resto del ecosistema de entidades y organizaciones, públicas y privadas, del medio rural riojano es diverso y heterogéneo. Este hecho también se refleja en la propia participación, que no es similar en todos los agentes (Moyano Estrada, 2014), incluso como se puede observar en la presencia de los mismos en los GAL. Dentro del nivel supramunicipal, existen hasta quince mancomunidades que agrupan localidades para la prestación de diferentes

servicios (desde Servicios Sociales a la promoción turística), las cuales tienen una finalidad concreta y en las que la gobernanza no es un objetivo central. En las mismas, también son los ayuntamientos protagonistas como en otras entidades similares. Tampoco deben olvidarse las que hacen referencia a actividades concretas, sectores económicos, etc.

La diversidad de entidades de la sociedad civil cuenta con diferentes objetivos, destacando aquellas que son culturales y en las que, en no pocas ocasiones, tienen una presencia activa descendientes de estas localidades, hijos e hijas, nietos y nietas de estos pueblos que han mantenido el arraigo. Pueden convertirse en actores importantes en la dinamización de estas zonas, pero vinculados en la mayor parte de los casos a actividades lúdicas o en periodos estivales y de vacaciones. Sin embargo, no hay que dejar de lado su función en el sentido de construcción de comunidad.

Finalmente, pero no menos importante, han surgido entidades que tienen como fin la reivindicación de estas zonas, poniendo el foco en la situación de la despoblación. Son asociaciones muy activas y con una presencia importante en medios de comunicación y en las Redes Sociales, pero su presencia en los niveles de la gobernanza es menor, aunque pueden funcionar como grupos de interés. Las dos que han surgido en la región son la sección riojana de la Asociación de la Serranía Celtibérica y la Plataforma SOS Cameros, ambas actuando de forma muy activa y con planteamientos muy reivindicativos y centrados en los marcos de la “España vaciada”.

En su conjunto, el escenario de la gobernanza rural en La Rioja se encuentra claramente definido en función de los dos ámbitos señalados: los planes y estrategias del Gobierno de La Rioja y el enfoque LEADER de los GAL. Mientras que, en el caso de los primeros, la participación, el contar con la implicación de los actores locales y la gobernanza son transversales, pero no se han podido recoger indicadores de evaluación todavía de estas acciones; en el segundo se observa esa dinamización y horizontalidad en la participación y gobernanza pero con una presencia muy significativa de los ayuntamientos de la zonas implicadas.

## **6. CONCLUSIONES**

La participación, el empoderamiento de la población rural y su gobernanza ha sido uno de los principales avances que se han dado en relación a estas zonas. Las nuevas concepciones de la propia gobernanza, el involucrar a las poblaciones locales en su desarrollo, y el hecho de que se presente este proceso como determinante para afrontar la despoblación, la ha convertido tanto en un medio como en un fin. Todas las medidas, estrategias y marcos contra la despoblación la contemplan, partiendo de una situación de desventaja en el sentido de que no se ha tenido en cuenta a estas zonas y sus habitantes, que hay estructuras que han condicionado la participación, y que es necesario para involucrar a colectivos que han estado en un segundo plano de forma secular, por ejemplo las mujeres.

El enfoque LEADER de la Unión Europea y la creación de los GAL ha sido, sin duda alguna, el principal paradigma de la gobernanza rural. Los GAL son el modelo a seguir pero, a la vez, son un grupo de interés en las demandas que se producen a las entidades regionales, nacionales y europeas. A pesar de los logros de este enfoque, se observan algunas asimetrías claves como es el peso de los ayuntamientos en los GAL, reflejado claramente en el caso de La Rioja.

La participación y la implicación en el caso de las políticas contra la despoblación parecen basarse en ocasiones en mecanismos informales, más que en aquellos que puedan tener consecuencias directas en relación a las decisiones. Es decir, se pide la opinión de los agentes implicados, pero no queda clara la consideración de la misma en las acciones concretas. Existen mecanismos de participación, se articulan, pero en el proceso de gobernanza se observa que son necesarios pasos por dar que impliquen un mayor empoderamiento. Por un lado, la cuestión de la evaluación de estos mecanismos, con la necesidad de implementar indicadores claros y medibles que sean sostenidos en el tiempo para poder ver observarse series longitudinales. Por otra parte, también es preciso incidir en la formación para la participación y la gobernanza, hecho que no aparece de forma explícita en planes y ámbitos consultados. En este sentido, autores como Moyano

Pesquera (2017) inciden en que la implicación de parte de los actores no ha sido la necesaria. La participación es un aprendizaje y es performativa, es decir, se va aprendiendo a medida que se va participando, pero deben darse los canales y cauces necesarios.

En un sentido crítico, se observa una cierta “fetichización” de la gobernanza y la participación. Es decir, que prácticamente se lleva al terreno del solucionismo en el sentido de que, por sí misma, generará los efectos deseados. Pero, al contrario, es necesario incidir en los aspectos señalados como son la formación, la concienciación, la horizontalidad y el papel del liderazgo en los procesos de gobernanza. Además, quedan algunas cuestiones abiertas como es el peso de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC) en la propia gobernanza y la implicación, qué papel pueden desempeñar en el caso del medio rural y cómo se pueden articular mecanismos de participación. Y también qué papel desempeñarán cuestiones como las nuevas ruralidades (Ginés Sánchez y Querol Vicente, 2019), las diferentes formas de vivir lo rural y cómo se relacionan los habitantes de estas zonas con sus entornos y con el resto de sus comunidades, generándose interrelaciones y sinergias, pero también conflictos, negociaciones y acuerdos.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Abrahams, G. (2014). What “Is” Territorial Cohesion? What Does It “Do”? Essentialist Versus Pragmatic Approaches to Using Concepts. *European Planning Studies*, 22(10), 2134-2155. doi: 10.1080/09654313.2013.819838
- Abreu, I.; Nunes, J.M. & Mesias, F. J. (2019). Can Rural Development Be Measured? Design and Application of a Synthetic Index to Portuguese Municipalities. *Social Indicators Research*, 145, 1107-1123. doi: 10.1007/s11205-019-02124-w
- Adam-Hernández, A. & Harteisen, U. (2019). A Proposed Framework for Rural Resilience – How can peripheral village communities in Europe shape change? *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 28, 7-42. doi: 10.4422/ager.2019.05

- Andrés Cabello, S. (2021). *La España en la que nunca pasa nada. Periferias, territorios intermedios y ciudades medias y pequeñas*. Madrid, FOCA.
- Andrés Cabello, S. (2020). Reto demográfico y despoblación o dos realidades indisociables. En: J.A. Valero Matas (Dir.). *Patrimonio cultural, sostenibilidad y desarrollo humano en lo rural* (pp. 335-372). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Andrés Cabello, S. y Pascual Bellido, N. (2014). Desarrollo rural y turismo rural: el caso de las zonas de montaña de La Rioja (España). En: T. Cuevas Contreras y A. Palafox Muñoz (Coord.). *Complejidad del turismo en la frontera del conocimiento* (pp. 23-46). Ciudad Juárez: Gasca.
- Andrés Cabello, S. y Pascual Bellido, N. (2015). La construcción del turismo en nuevos destinos: luces y sombras. El caso de La Rioja (España). *Noésis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 24 (47-2), 30-48. doi: 10.20983/noesis.2015.12.3
- Andrés Cabello, S. y Pascual Bellido, N. (2018). La Rioja vacía. Un ejemplo del proceso de despoblación de zonas de montaña en el interior de España. En: J. Mora Aliseda (Coord.). *Enfoques en la planificación territorial y urbanística* (pp.207-216). Cizur Menor. Thomson Reuters Aranzadi.
- Andrés Cabello, S.; Bengoechea Escalona, C. y Diago Santamaría, M.P. (2020). *Estrategia frente al reto demográfico y la despoblación en La Rioja: equilibrio, cohesión social y transversalidad. Una responsabilidad de todos y todas*. Disponible en <https://www.larioja.org/agriculturales/reto-demografico/estrategia-frente-despoblacion-reto-demografico>
- Baroni, L; Carroll, B.J.; Chalmers, A.W.; Muñoz Márquez, L.M.; Rasmussen, A. (2014). Defining and classifying interest groups. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2), 141-159.
- Battino, S. & Lampreu, S. (2019). The Role of Sharing Economy for a Sustainable and Innovate Development of Rural Areas: a Case Study in Sardinia (Italy). *Sustainability*, 11, 1-20. doi: 10.3390/su11113004
- Beer, A. (2014). Leadership and the governance of rural communities. *Journal of Rural Studies*, 34, 254-262. doi: 10.1016/j.jrurstud.2014.01.007
- Beyers, J. (2008). Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations. *West European Politics*, 31(6), 1188-1211. doi: 10.1080/01402380802372654

- Binderkrantz, A. S.; Chaqués Bonafont, L. & Halpin, D. R. (2017). Diversity in the news? A study of interest groups in the media in the UK, Spain and Denmark? *British Journal of Political Science*, 47(2), 313-328. doi: /10.1017/S0007123415000599
- Birolo, L.; Secco, L.; Da Re, R. & Cesaro, L. (2012). Multi-system Governance within the EU Rural Development Policy: a Proposal for LAGs Self-Evaluation in the LEADER Program. *European Association of Agricultural Economists*, 39-55. doi: 10.22004/ag.econ.126051
- Buciega, A. (2013). Capital Social y LEADER: los recursos generados entre 1996 y 2008. *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 14, 111-144.
- Buller, H. (2000). Re-Creating Rural Territories: LEADER in France. *Sociologia Ruralis*, 40 (2), 190-199. doi: 10.1111/1467-9523.00141
- Burillo-Cuadrado, M.P.; Burillo-Motoza, F. y Ruiz-Budría, E. (2013). *Serranía Celtibérica (España). Un proyecto de desarrollo rural para la Laponia del Mediterráneo*. Zaragoza: Servicio de Publicaciones.
- Camagni, R. (2017). Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital. In: R. Capello (Ed.), *Seminal Studies in Regional and Urban Economics* (pp. 115-131). New York: Springer International Publishing.
- Camagni, R. & Capello, R. (2013). Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union. *Regional Studies*, 47(9), 1383-1402. doi: 10.1080/00343404.2012.681640
- Camarero L. (2019). Los patrimonios de la despoblación: la diversidad del vacío. *Revista PH*, 98, 50-69.
- Camarero, L. (2017). Trabajadores del campo y familias de la tierra. Instantáneas de la desagrarización. *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 23, 163-195.
- Camarero, L. y del Pino, J. A. (2012). Cambios en las estructuras de los hogares rurales. Formas de adaptación y resiliencia. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 72(2), 377-402. doi: 10.3989/ris.2012.12.27



- Camarero, L. y Sampendro, R. (2019). Despoblación y ruralidad transnacional: crisis y arraigo rural en Castilla y León. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1), 59-82. doi: 10.7201/earn.2019.01.04
- Casellas, A.; Tulla, A. F.; Vera, A. y Pallarès Blanch, M. (2013). Gobernanza local y espacio rural: un análisis territorial desde la perspectiva de género. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 62, 379-402.
- Cerdà, P. (2016). *Los últimos. Voces de la Laponia española*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Comunidad de La Rioja. Agenda para la Población de La Rioja 2030 (2019). *Documento final. Fase 1. Marco, diagnóstico y objetivos estratégicos. Fase 2. Medidas, programación y financiación*. Disponible en <https://web.larioja.org/plan?n=pla-agenda-para-la-poblacion-de-la-rioja-2030>
- Consejo Económico y Social de España (2021). *Informe sobre un medio rural vivo y sostenible*. Disponible en <http://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0221.pdf/b3bff689-bd99-6324-5cb2-c2de7b19f154>
- Cruz, F. y García-Bengoechea, A. (2020). Vínculos sociales-espaciales y gobernanza local: apego al lugar y participación en la iniciativa Bosque Modelo Palencia. *Estudios Geográficos*, 81(289), 1-20. doi: 10.3989/estgeogr.202062.062
- Delgado Urrecho, J.M. (2018). Más allá del tópico de la España vacía: una geografía de la despoblación. En: A. Blanco, A. Chueca, J. A. López-Ruiz y S. Mora (Ed. y Coord.), *Informe España 2018* (pp. 203-300). Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Del Molino, S. (2016). *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.
- Di Donato, M. (2019). Un panel de seis expertas y expertos reflexiona sobre la España rural vaciada y degradada. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 147, 149-169.
- Dinnie, E. & Fischer, A. (2020). The Trouble with Community: How 'Sense of Community' Influences Participation in Formal, Community-Led Organisations and Rural Governance. *Sociologia Ruralis*, 60 (1), 243-259. DOI: <https://doi.org/10.1111/soru.12273>

- Douglas, D. J. (2018). Governance in Rural Contexts: Toward the Formulation of a Conceptual Framework. *EchoGeó*, 43, 1-14. doi: 10.4000/echogeo.15265
- Esparcia, J.; Escribano, J. & Serrano, J. J. (2015). From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. *Journal of Rural Studies*, 42, 29-42. doi: 10.1016/j.jrurstud.2015.09.005
- Espluga Trenc, J.; López García, D.; Calvet-Mir, L.; Di Masso, M.; Pomar León, A. y Tendero Acín, G. (2019). Agroecología, conocimiento tradicional e identidades locales para la sostenibilidad y contra el despoblamiento rural. *Revista PH*, 98, 108-130.
- European Commission (2015). *EU Rural Networks Strategic Framework and governance bodies. Networking for sustainable rural development and innovation for agricultural productivity and sustainability*. Disponible en [https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/2015\\_0215\\_eurn\\_strategic\\_framework\\_governance\\_bodies\\_vfebruary.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/2015_0215_eurn_strategic_framework_governance_bodies_vfebruary.pdf)
- European Evaluation Helpdesk for Rural Development (2015). *Working Paper. Common Evaluation Questions for Rural Development Programmes 2014-2020*. Disponible en [https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/working-document-common-evaluation-questions-rural-development-programmes\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/working-document-common-evaluation-questions-rural-development-programmes_en)
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11-32.
- Farinós, J. (2015). *Innovación institucional y nuevas formas de gobernanza en la ordenación territorial*. Valencia: Cátedra de Cultura Territorial Valenciana.
- Foro de acción rural (2020). *La Agenda 2030 y los ODS en el medio rural*. Disponible en [https://www.upa.es/notas\\_prensa/Informe\\_Foro\\_Accion\\_Rural\\_ODS.pdf](https://www.upa.es/notas_prensa/Informe_Foro_Accion_Rural_ODS.pdf)
- Geary, M. & Gilchrist, P. (2019). Reframing rural governance: gerontocratic expressions of socio-ecological resilience. *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 27, 103-127. doi: 10.4422/ager.2019.12

- Ginés Sánchez, X. y Querol Vicente, V. A. (2019). Construcción social de lo rural y Nueva Ruralidad. Una aproximación al marco de interpretación de lo rural de agentes políticos y sociales. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1), 37-57. doi: 10.7201/earn.2019.01.03
- Gobierno de La Rioja. Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2014-2020 (2016). Disponible en <https://www.larioja.org/larioja-client/cm/agricultura/images?idMmedia=843055>
- Gómez Caloca, F.J. (2017). Los riesgos demográficos en la agenda institucional, desde los municipios hasta la Unión Europea. *Documentación Social*, 185, 167-188.
- Herrera Calvo, P.M. y García Fernández, J. (2021). Iniciativas de diálogo, participación e innovación social para mejorar la gobernanza territorial en el medio rural. *Ciudades*, 24, 45-64. doi: 10.24197/ciudades.24.2021.45-64
- Jiménez Martínez, L. (2020). Los indicadores como tecnología de gobernanza en áreas rurales: síntesis y casos. *Kult-Ur*, 7(14), 91-112. doi: 10.6035/Kult-ur.2020.7.14.3
- Karkagi Kováts, A. & Katona Kovács, J. (2012). Factors of population decline in rural areas and answers given in EU member states' strategies. *Studies in Agricultura Economics*, 114, 49-56. doi: 10.22004/ag.econ.122451
- Llorente-Adán, J.A. y Ruíz-Tricio, J.F. (2020). El desarrollo rural a partir de la gobernanza territorial en tiempos del coronavirus (Ocón, La Rioja, España). *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 7, 72-95. doi: 10.7203/terra.7.17533
- Margaras, V. (2016). *Zonas escasamente pobladas y regiones de baja densidad de población. ERPS. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.* Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS\\_BRI%282016%29586632](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_BRI%282016%29586632)
- Marques, T.S.; Saraiva, M.; Santinha, G. & Guerra, P. (2018). Re-Thinking Territorial Cohesion in the European Planning Context. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(4), 547-572. doi: 10.1111/1468-2427.12608

- Merino, F. & Prats, M. A. (2020). Why do some areas depopulate? The role of economic factors and local governments. *Cities*, 97, 1-13. doi: 10.1016/j.cities.2019.102506
- Martín Cubas, J.; Velasco Mentgod, J.; Ojeda Izaguirre, I.; Granell Oteizar, X. y Requena, I.C. (2019). Gobernanza democrática para el desarrollo: Las estructuras de cooperación en los municipios en riesgo de despoblación de la Comunitat Valenciana. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(2), 135-164. doi: 10.7201/earn.2019.02.07
- Martínez Arroyo, F.; Sacristán López, H. & Yagüe Blanco, J.L. (2015). Are local action groups, under LEADER approach, a good way to support resilience in rural areas? *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 18, 39-63. doi: 10.4422/ager.2015.06
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019). *Estrategia nacional frente al reto demográfico. Directrices generales*. Disponible en [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto\\_demografico/Estrategia\\_Nacional/directrices\\_generales\\_estrategia.pdf.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf)
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). *Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico*. Disponible en [https://www.miteco.gob.es/ca/plan\\_recuperacion\\_130\\_medidas\\_tcm34-528327.pdf](https://www.miteco.gob.es/ca/plan_recuperacion_130_medidas_tcm34-528327.pdf)
- Moyano Estrada Eduardo (2014). *Jornada sobre “Participación de los agentes sociales y económicos en la planificación territorial”*. ADR del Litoral de la Janda, Vejer de la Frontera (Cádiz), 27 de marzo de 2014. Disponible en <http://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-europa2020/DOC-9l.pdf>
- Moyano Pesquera, P.B. (2017). La implicación de los agentes sociales y económicos en el desarrollo rural: una necesidad insatisfecha. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 17(2), 55-79. Doi: 10.7201/earn.2017.02.03
- Müller, O.; Sutter, O. & Wohlgemuth, S. (2020). Learning to LEADER. Ritualised Performances of ‘Participation’ in Local Arenas of Participatory Rural Governance. *Sociologia Ruralis*, 60(1), 222-242. doi: 10.1111/soru.12287

- Muñoz Márquez, L. M. (2014). A vueltas con las ONG: perspectivas teóricas sobre su papel en el proceso político. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III (2), 277-298.
- Murciano, M.J. & Pontones, D. (Coord. & Ed.) (2018). Analyzing rural areas in a positive way. Red Española de Desarrollo Rural (REDR). Disponible en [http://www.redr.es/recursos/doc/2019/abril\\_2019/954972518\\_542019115112.pdf](http://www.redr.es/recursos/doc/2019/abril_2019/954972518_542019115112.pdf)
- OCDE (2020). *Bienestar rural: Geografía de oportunidades. Aspectos destacados de la política.* Disponible en <https://www.oecd.org/regional/rural-development/PH-Rural-Well-being-ES.pdf>
- Ortiz Miranda, D. (2020). Los territorios rurales valencianos en un nuevo modelo económico de transición ecológica: retos para la gobernanza. *Revista de Treball, Economia i Societat*, 98, 1-7.
- Pemán, I. y Jiménez, G. (2013). *La gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural.* Disponible en <http://www.consultores-urbanismo.com/archivos/documentos/979d472a84804b9f647bc185a877a8b5.pdf>
- Pollermann, K.; Raue, P. & Schnaut, G. (2014). *Multi-level Governance in rural development: Analysing experiences from LEADER for a Community-Led Local Development (CLLD).* Disponible en <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/104063/1/ERSA-Multi-Level-Governance.pdf>
- Recaño, J.A. (2020). La despoblación que no cesa. Demografía: cambios en el modelo productivo. *Economistas sin Fronteras, Dossieres EsF*, nº 36, 39-44.
- Red Española para el Desarrollo Sostenible y Grupo Red Eléctrica (2021). *La dimensión rural de la Agenda 2030. Conclusiones del Foro Multiactor. 17 de marzo de 2021.* Disponible en [https://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2021/05/Dimension-rural\\_memoria\\_Digital.pdf](https://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2021/05/Dimension-rural_memoria_Digital.pdf)
- Rosas-Ferrusca, F.J.; Calderón-Maya, J.R. y Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14 (2), 113-136.

- Sánchez, M. (2019). *Tierra de mujeres. Una mirada íntima y familiar al mundo rural*. Barcelona: Seix Barral.
- Sánchez-Mesa Martínez, L. (2019). Planning territorial policies against inner areas depopulation in Spain: keys for a sustainable management of cultural and environmental resources. *II Capitale Culturale*, 19, 53-81. doi: 10.13138/2039-2362/1980
- Sanz Tolosana, E. y Oliva Serrano, J. (2020). Estrategias sociales, crisis y gobernanza rural. Paradojas de resiliencia en la montaña pirenaica, Navarra. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 17. doi: 10.11144/Javeriana.cdr17.escg
- Shucksmith, M. (2010). Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts. *Sociologia Ruralis*, 50(1), 1-14. doi: 10.1111/j.1467-9523.2009.00497.x
- SSPA. Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (2018). *Combatir con éxito la despoblación mediante un nuevo de desarrollo territorial. La experiencia de Highlands and Islands Enterprise*. Disponible en: <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/HIE-SSPA-Informe-completo.pdf>
- Ubels, H.; Haartsen, T. & Bock, B. (2019a). Social innovation and community-focussed civic initiatives in the context of rural depopulation: For everybody by everybody? Project Ulrum 2034. *Journal of Rural Studies*, 1-11. doi: 10.1016/j.jrurstud.2019.02.019
- Ubels, H.; Bock, B. & Haartsen, T. (2019b). An evolutionary perspective on experimental local governance arrangements with local governments and residents in Dutch rural areas of depopulation. *EPC: Politics and Space*, 37 (7), 1277-1295. doi: 10.1177/2399654418820070
- Vercher, N.; Barlagne, C.; Hewitt, R.; Nijnik, M. & Esparcia, J. (2021). Whose Narrative is it Anyway? Narratives of Social Innovation in Rural Areas – A Comparative Analysis of Community-Led Initiatives in Scotland and Spain. *Sociologia Ruralis*, 61 (1), 163-189. doi: 10.1111/soru.12321
- VVAA (2014). *Decálogo para una buena gobernanza en la política rural de la Comunitat Valenciana*. Disponible en <https://www.upv.es/noticias-upv/documentos/decalogo.pdf>