PUNTOS FUNDAMENTALES

PLAN ESTRATÉGICO DE GOBERNANZA PARA LA DESPOBLACIÓN RURAL EN RESOE

PREPARANDO A LAS REGIONES PARA EL CAMBIO DEMOGRÁFICO

OECD

European Commission

Sobre la OCDE

La OCDE es un foro único en el que los gobiernos trabajan juntos para abordar los retos económicos, sociales y medioambientales de la globalización. La OCDE también está a la vanguardia de los esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos desarrollos y desafíos, como la gobernanza, la economía de la información y los retos del envejecimiento de la población. La OCDE ofrece un marco en el que los gobiernos pueden comparar experiencias sobre políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar políticas nacionales e internacionales.

Sobre el Centro para la Iniciativa Empresarial, las Pequeñas y Medianas Empresas y el Desarrollo Local de la OCDE

El Centro ayuda a los gobiernos locales, regionales y nacionales a desarrollar el potencial de los emprendedores y las pequeñas y medianas empresas, a promover regiones y ciudades inclusivas y sostenibles, a impulsar la creación de empleo local y a aplicar políticas turísticas sólidas.

Sobre este folleto

Este folleto recoge los aspectos más destacados del proyecto "Plan Estratégico de Gobernanza para la Despoblación Rural en Asturias, Cantabria, Castilla y León y Galicia (RESOE)" (España), que proporciona a los actores nacionales, regionales y locales un plan de acción para cada región y una estrategia común para las cuatro regiones sobre temas relevantes para las regiones rurales de la OCDE que se enfrentan a la despoblación: prestación de servicios de calidad, digitalización, emprendimiento, innovación y gobernanza multinivel. Este proyecto forma parte de la serie de trabajos de la OCDE “Preparando a las regiones para el cambio demográfico”.

Contacto

rural@oecd.org

Para mayor información, visite el sitio web del proyecto

https://www.oecd.org/regional/rural-development/rural-service-delivery.htm

Follow us: @OECD_local #OECDregions

© OECD/European Union 2021

This document is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries. The document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

© marekuliasz

Introducción

Las regiones españolas de Asturias, Cantabria, Castilla y León y Galicia forman la macrorregión RESOE (Regiones del Sudoeste de Europa). Las cuatro tienen un alto grado de ruralidad y se enfrentan a presiones demográficas debidas al descenso y al envejecimiento de la población.

MACRORREGIÓN RESOE

6.7 millones de habitantes

139 723 km^2

2 741 municipios

Entre 2001 y 2019, la población de la macrorregión RESOE disminuyó un 0,04% anual, frente a un aumento del 0,86% en España para el mismo periodo. La proporción de personas mayores de 65 años con respecto a la población total se acercó al 25% en 2019, más de cinco puntos porcentuales por encima de la media española (19.6%) y casi el doble de la media de la OCDE (13.1%). Para 2035, se prevé que la población de la macrorregión disminuya de aproximadamente 6,6 millones en 2011 a 5,9 millones de habitantes.

Las presiones demográficas en las cuatro regiones de RESOE probablemente darán lugar a un aumento del coste de la prestación de servicios sanitarios y educativos. Además, en línea con la tendencia nacional, las regiones están experimentando reducciones en los presupuestos públicos, lo que supone una presión fiscal sobre los gobiernos autonómicos y locales que se espera que aumente en los próximos años.

La pandemia del COVID-19 trajo consigo tanto retos como oportunidades. La aceleración de la digitalización y el trabajo a distancia, junto con los Fondos Europeos de Recuperación y Resiliencia, proporcionaron nuevas formas de invertir en el bienestar de las comunidades rurales.

Este documento ofrece un resumen de los cuatro planes de acción regionales y la estrategia común para las regiones de RESOE en el marco del proyecto de la OCDE "Plan estratégico de gobernanza para la despoblación rural en RESOE". Los planes de acción identifican respuestas políticas y estrategias para hacer frente a las presiones demográficas en los siguientes ámbitos: 1) emprendimiento, innovación y digitalización; 2) gobernanza multinivel; y 3) educación de calidad en las zonas rurales

Resumen de indicadores demográficos

	Densidad pob. (por km2) (2020)	Crecimiento anual pob % (2001-2019)	% personas +65 en la pob. total (2020)	% de pob. nacida en el extranjero (2015)
Asturias	96.4	-0.222	26.09	5.8
Cantabria	110.6	0.493	22.29	7.1
Castilla y León	25.6	-0.126	25.51	7.2
Galicia	92.0	0.005	25.44	6.8
RESOE	48.3	-0.040	24.98	6.7
España	94.2	0.857	19.58	11.6
OCDE	38.4	0.687	13.13	10.0

Emprendimiento, innovación y digitalización

Las regiones rurales que se enfrentan a presiones demográficas deben superar retos específicos para crear puestos de trabajo, impulsar el espíritu empresarial y la innovación, y proporcionar una banda ancha de calidad. Esto ayudará a retener a la población, especialmente a los jóvenes, y a atraer a nueva población. A pesar de las dificultades que encuentran las zonas rurales en estos ámbitos, las regiones de RESOE, con el apoyo del Gobierno Nacional, tienen la oportunidad de establecer una cooperación reforzada y aplicar estrategias a nivel macrorregional y a nivel autonómico. Los planes de acción incluyen recomendaciones centradas en el fortalecimiento del espíritu empresarial, el aumento del apoyo a la innovación y la expansión de la digitalización.

Aumentar las oportunidades de las empresas rurales y mejorar su acceso a la información y los recursos financieros

El número de empresas activas en la macrorregión RESOE ha caído más (-5,1%) que en la media de España (-3,5%) durante el periodo 2008-2017. En el segundo semestre de 2020, las personas de 16 a 29 años de Asturias, Cantabria y Galicia tenían la tasa de actividad más baja de todas las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas (entre el 43% y el 44%), casi diez puntos por debajo de la media nacional.

Los planes de acción tienen en cuenta la ralentización de la actividad empresarial y el descenso de los niveles de participación laboral de los jóvenes, especialmente desde la crisis del COVID-19

En el periodo 2008-2018, la proporción de trabajadores activos en las zonas rurales de RESOE disminuyó de casi el 35% (1,1 millones de trabajadores) al 25% (748 000 trabajadores). La proporción de trabajadores jóvenes también disminuyó, del 33 % (317 000) al 23 % (145 000), durante el mismo periodo. Los planes de acción también describen los retos que obstaculizan las oportunidades de crecimiento de los empresarios rurales de la macrorregión RESOE, como el acceso a la información y a la financiación, la elevada carga administrativa y las dificultades para llevar a cabo operaciones empresariales en otras CCAA.

Para abordar estos problemas, los planes de acción proponen soluciones políticas en los siguientes ámbitos:

Crear plataformas digitales regionales adaptadas al medio rural en las que se centralice toda la información necesaria para el emprendimiento. Esto facilitaría la información para iniciar un negocio, agilizaría el acceso a los mercados, proporcionaría recursos y redes estratégicas, reduciría las asimetrías de información, conectaría la demanda con la oferta y las empresas rurales con los socios de conocimiento y las redes de apoyo, e informaría sobre las múltiples líneas de financiación y subvenciones.

Promover fuentes de financiación alternativas o no bancarias y la implantación de instrumentos financieros que faciliten el acceso al crédito a los emprendedores rurales. Las autoridades autonómicas también deberían agilizar los procedimientos de concesión de licencias para los empresarios rurales y promover una mayor flexibilidad en los procedimientos administrativos y los incentivos fiscales en las zonas rurales dirigidos a los empresarios rurales.

Fomentar una perspectiva rural e iniciativas macrorregionales en el marco del Plan nacional de "Recuperación, Transformación y Resiliencia". Iniciativas en España como la creación de una Oficina Nacional de Emprendimiento (ONE) y de fondos de inversión de capital semilla públicos/privados deberían tener en cuenta las necesidades y características del medio rural a la hora de desarrollar iniciativas

Facilitar la movilidad de las empresas y la expansión geográfica dentro de la macrorregión RESOE. Las regiones RESOE deben avanzar hacia la integración del mercado y facilitar el establecimiento y las operaciones de las empresas en otros territorios.

Impulsar la innovación regional y alinear la especialización sectorial con los activos naturales y demográficos

La inversión en innovación sigue siendo baja en la macrorregión RESOE. La participación de la I+D en el gasto total se situó en el 0,98% del PIB en 2018 (0,26 puntos porcentuales por debajo de la media española y cerca de un punto por debajo de la media de la OCDE). Las solicitudes de patentes por millón de habitantes (23,6) también estaban por debajo de la media nacional (38,6) en 2015. En este contexto, la innovación ocupa un lugar destacado en la agenda política de las regiones RESOE. Sin embargo, algunas carecen de una visión común holística sobre la innovación, desaprovechando un potencial que puede ser mobilizado.

Hay margen para ampliar la innovación social promover y apoyar más actividades innovadoras en las empresas, tambien para formar colaboraciones más fuertes entre los centros de investigación y las universidades con el objetivo de generar líneas de I+D más centradas en las empresas que capitalicen las competencias y el espíritu empresarial.

La elaboración de las estrategias regionales de especialización inteligente (RIS-3) durante el periodo de programación 2021-2027 presenta una oportunidad para que las regiones de RESOE fomenten los sectores emergentes que pueden potenciar la innovación rural, la digitalización y el desarrollo de nuevas tecnologías. Sin embargo, hasta ahora los programas se centran en estrategias regionales individuales con una colaboración interregional limitada. Por lo tanto, hay espacio para profundizar en la cooperación y desarrollar una estrategia de especialización inteligente macrorregional más integrada y coordinada.

Para abordar estos retos, los planes de acción sugieren las siguientes estrategias e iniciativas:

Desarrollar una visión integrada y fomentar la cooperación en materia de especialización inteligente e innovación a nivel macrorregional. Las regiones RESOE podrían presentar un plan común para hacer frente a la despoblación y acceder a los fondos europeos. Podrían debatir y acordar áreas prioritarias, objetivos y acciones comunes (que se incluirían en sus Programas Operativos de la UE) para establecer una lista común de propuestas de inversión conjuntas o integradas en línea con sus estrategias de especialización inteligente e innovación.

Aprovechar el potencial de los sectores clave para las zonas rurales y conectar mejor las estrategias regionales con las oportunidades de empleo. Las regiones RESOE deberían especializarse en diversos sectores estratégicos para el medio rural, como el turismo o la *silver economy*, lo que genera nuevas oportunidades de negocio en una amplia gama de productos y servicios. También deberían fomentar una mayor cooperación entre las universidades, los institutos politécnicos y las escuelas de formación profesional para conectar mejor las estrategias de innovación y especialización inteligente con las oportunidades de empleo en las zonas rurales.

Reforzar las estrategias regionales de innovación y promover el desarrollo de incubadoras de economía social en las zonas rurales. Las regiones RESOE deberían alinear mejor la visión de la innovación de las administraciones públicas y las instituciones de innovación con las necesidades de innovación de las PYME y las empresas rurales, fomentando una mayor cooperación entre ambas partes. También deberían apoyar una mayor presencia de entidades de economía social y de programas de incubación de empresas en las zonas rurales, que apoyen a los emprendedores que deseen establecerse o desarrollar su proyecto en zonas poco pobladas.

© Frederick Doerschem

Superar los obstáculos para aumentar la conectividad y la prestación de servicios digitales

España tiene un buen acceso general a la banda ancha en todo su territorio, ocupando el séptimo lugar en el mundo en cuanto a velocidad de banda ancha. A lo largo de los años, el Gobierno español y las regiones RESOE han introducido varias iniciativas para acelerar la digitalización de los servicios públicos y el despliegue de la banda ancha en todo el país.

En España, datos y análisis sobre la calidad de la conectividad de banda ancha medida por la velocidad de los datos, revelan que sólo el 30% de las personas que viven en zonas rurales tienen competencias digitales básicas, frente al 63% en las ciudades.

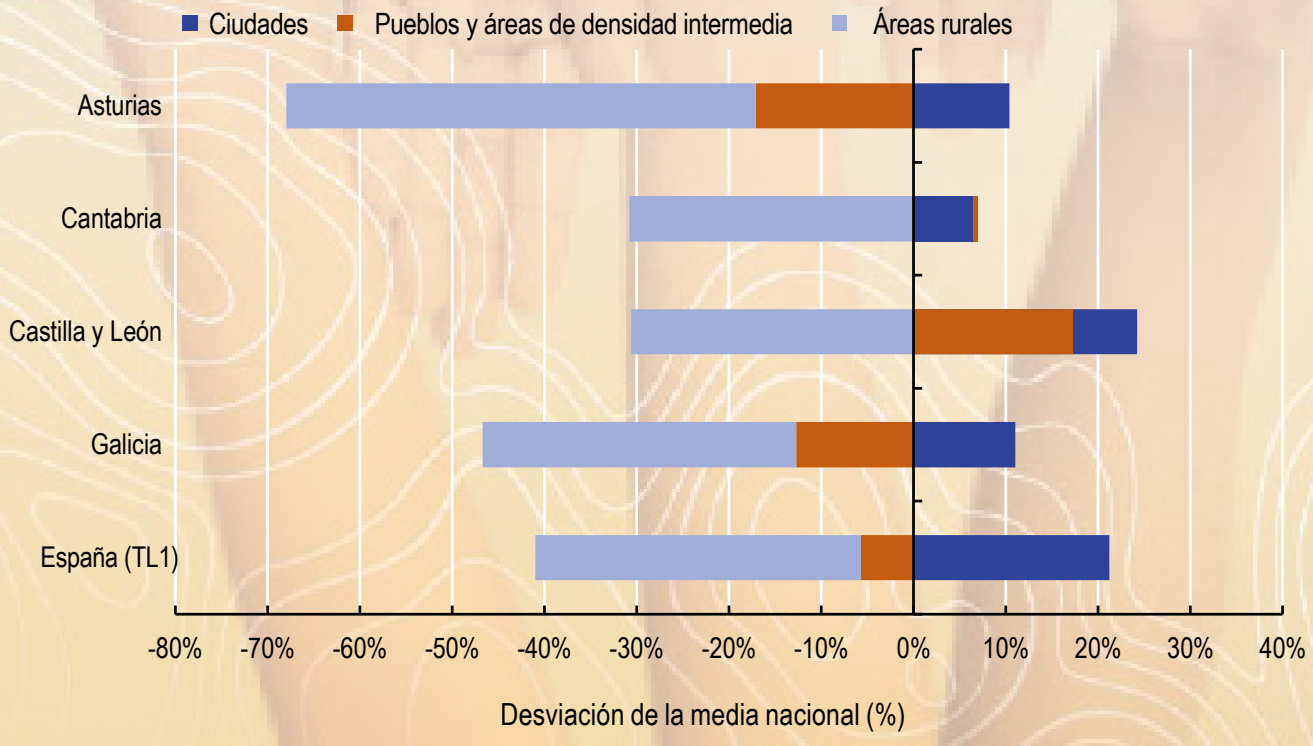
El análisis basado en los datos de velocidad de Ookla muestra mayores brechas digitales dentro de la macrorregión RESOE y, en particular, entre las zonas rurales y el resto

Para resolver estos problemas, los planes de acción recomiendan:

Acelerar la implantación de la conectividad de banda ancha en las zonas con mayores carencias. Los actores autonómicos y locales de las regiones RESOE deben adoptar medidas que simplifiquen y reduzcan el coste del despliegue de la banda ancha a través de su supervisión de los permisos de planificación, las licencias de construcción y otros instrumentos reguladores necesarios, o teniendo en cuenta tecnologías alternativas con costes más bajos y un despliegue más rápido.

Aumentar la digitalización de los servicios públicos para mejorar la futura prestación de servicios. Las regiones RESOE deberían considerar el desarrollo y la implementación de plataformas de software inteligentes para los servicios públicos locales basadas en los sensores del Internet de las Cosas en todo el territorio para gestionar los servicios locales básicos (por ejemplo, el alumbrado, la gestión del agua, la recogida de residuos) o mejorar la gestión de sectores e industrias clave (por ejemplo, el turismo, la agricultura).

Figure 1. Diferencias en las velocidades de descarga experimentadas por los usuarios, por grado de urbanización



Gobernanza

Las regiones RESOE comparten retos comunes en la gobernanza del desarrollo regional y la prestación de servicios públicos. Entre ellos se encuentran el ambiguo solapamiento de competencias entre el gobierno nacional y el autonómico, así como un alto grado de fragmentación municipal, carencias financieras y una cultura de cooperación vertical y horizontal limitada en todos los niveles de gobierno. Esto da lugar a marcos de gobernanza fragmentados y descoordinados en toda la macrorregión, y a la necesidad de mejorar los instrumentos y mecanismos de gobernanza multinivel.

Los altos niveles de fragmentación municipal de la macrorregión RESOE se traducen en dificultades para la adecuada prestación de servicios públicos a todos los ciudadanos

Las cuatro regiones podrían reforzar aún más los acuerdos de gobernanza multinivel, como la cooperación intermunicipal, para hacer frente a los impactos del cambio demográfico de forma eficaz y coordinada. Los planes de acción ofrecen cuatro ejes de recomendaciones sobre la gobernanza multinivel.

Fortalecer la gobernanza del desarrollo regional y la prestación de servicios mediante el refuerzo de los mecanismos de colaboración vertical y horizontal

Actualmente hay 2 741 municipios en la macrorregión RESOE, con una media de 685 municipios por CCAA, superior a la media nacional de 478 municipios por CCAA. Además, la población media de los municipios de la macrorregión es un 58% y un 75% inferior a las medias de España y la OCDE respectivamente. Esta situación dificulta la prestación eficiente de los servicios públicos, generando la necesidad de crear economías de escala.

Además, los acuerdos fiscales subnacionales en España no siempre tienen en cuenta las especificidades territoriales. Por ejemplo, el sistema actual se basa en una fórmula del Fondo de Garantía que no tiene en cuenta la despoblación como criterio para asignar los fondos. Esto hace que no se puedan abordar los costes futuros en la prestación de servicios.

Tabla 2. Fragmentación municipal en la macrorregión RESOE

	Municipios	Pob. Municipal media	< 1 000 inh.	< 5 900 inh. (UE)*	< 9 700 inh. (OCDE)**
Asturias	78	13 061	23.1%	67.9%	74.4%
Cantabria	102	5 714	36.3%	82.4%	90.2%
Castilla y León	2 248	1 065	89.3%	98.0%	99.0%
Galicia	313	8 632	11.2%	71.6%	81.2%
RESOE	2 741	2 444	76.5%	93.6%	95.9%
España	8 131	5 836	61.5%	85.9%	90.4%

Notas: *El tamaño medio de los municipios de la Unión Europea es de 5 900 habitantes; **El tamaño medio de los municipios de la OCDE es de 9 700 habitantes.

Source: Instituto Nacional de Estadística (2020), "Padrón Población por Municipio"; World Observatory on Sub-national Government Finance and Investment (2019), "Country and Territory Profiles: Spain".

Para facilitar la creación de economías de escala en la prestación de servicios públicos y reforzar la gobernanza de las estrategias de desarrollo regional, los planes de acción sugieren lo siguiente:

Identificar las instancias más exitosas y eficientes de cooperación intermunicipal y generar instrumentos para fomentar su reproducción y fortalecer su funcionamiento. Por ejemplo, consolidar el proceso de "comarcalización" en Cantabria no sólo traerá beneficios para los municipios asociados, sino que también permitirá a la autoridad autonómica regular eficientemente la asignación de recursos y la localización de políticas de desarrollo.

Utilizar los mecanismos de gobernanza supramunicipal para crear una mayor capacidad territorial para mitigar el declive demográfico. Las regiones de RESOE deben utilizar estos mecanismos para gestionar los recursos, construir el diálogo y apoyar la coordinación multinivel.

Aclarar las competencias y el reparto de responsabilidades y reforzar la coordinación entre las Consejerías autonómicas

La reforma local de 2013 llevada a cabo por el Gobierno español pretendía establecer el principio de "una administración, una competencia" para aclarar el reparto de responsabilidades y reforzar la coordinación.

Sin embargo, se estima que las entidades locales de la macrorregión RESOE siguen duplicando competencias, lo que afecta a su capacidad para prestar eficazmente los servicios públicos.

Los planes de acción ofrecen las siguientes acciones:

Realizar un mapeo regional de los conflictos competenciales y elaborar una propuesta de reforma de los estatutos para clarificar el reparto de responsabilidades. La mayor parte de los problemas de solapamiento de competencias provienen de la falta de claridad en el reparto de competencias recogido en la Constitución Española y en los estatutos de autonomía de las CCAA. Por lo tanto, es necesario que las CCAA tomen medidas para aclarar la distribución de responsabilidades.

Evaluar la devolución de ciertas competencias al nivel municipal o la ampliación de algunas al nivel provincial. Las CCAA deberían identificar los casos en los que los municipios han adoptado un papel proactivo como proveedores de servicios en competencias no estatutarias. Si en esos casos los municipios están prestando los servicios de forma más eficaz que los gobiernos regionales, debería considerarse la devolución asimétrica de algunas competencias al nivel local.

Implementar un comité de diálogo entre las Consejerías. Esto podría reducir las dificultades de coordinación y comunicación a nivel sectorial regional.

Profundización de la colaboración horizontal macrorregional y transfronteriza

Existen algunos mecanismos de colaboración formales e informales de éxito para la prestación de servicios entre las regiones de RESOE y sus regiones vecinas. Los gobiernos implicados los valoran positivamente, sin embargo, estos mecanismos e iniciativas podrían reforzarse. Un escenario complejo de alta presión demográfica requiere una mayor colaboración entre las regiones en áreas clave como la salud, el empleo y el espíritu empresarial.

A nivel internacional, la Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo (ECDT) firmada por España y Portugal pretende garantizar la igualdad de oportunidades y la prestación efectiva de servicios básicos a todos los habitantes de las zonas fronterizas. Esta estrategia podría reforzarse desarrollando una lista de acciones concretas e incorporando más activamente la participación de los gobiernos subnacionales en el diseño de la estrategia.

Aunque una gran parte de las actividades desarrolladas en el marco de las Comunidades de Trabajo transfronterizas se han llevado a cabo (como la promoción del turismo, la formación y el intercambio cultural), todavía hay margen para abordar la prestación conjunta de servicios en áreas clave como las infraestructuras, la sanidad y el empleo.

Los planes de acción ofrecen las siguientes acciones:

Mapear las instancias informales de colaboración entre las regiones RESOE y formalizarlas. Esto garantizaría el acceso de toda la población a los servicios públicos en el marco de unas relaciones institucionales flexibles pero formales que aporten claridad no sólo a las administraciones implicadas, sino también a los beneficiarios.

Poner en marcha un Grupo de Trabajo piloto para el Reto Demográfico. Una plataforma de esta naturaleza no solo serviría para mejorar la comunicación entre las regiones, sino también para crear puntos de encuentro sectoriales que refuercen la cooperación y coordinen mejor las acciones conjuntas.

Desarrollar un plan de acción para la territorialización de la Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo España-Portugal y diversificar los ámbitos de actuación comunes transfronterizos. Se sugiere llevar a cabo un proceso de diálogo entre el Gobierno Nacional y todas las administraciones subnacionales relevantes para desarrollar un plan de acción para la implementación de la ECDT y una diversificación de las áreas estratégicas de actuación transfronteriza.

El papel del Gobierno Nacional en el fortalecimiento de los mecanismos de colaboración vertical

En las últimas décadas se han puesto en marcha diversos mecanismos de cooperación vertical, como la Conferencia de Presidentes, las Comisiones Bilaterales de Cooperación, los convenios de colaboración entre el Gobierno Nacional y las CCAA, y la reciente "Conferencia Sectorial de Reto Demográfico".

Hay margen para una mayor colaboración entre los niveles de gobierno en España

Estas iniciativas podrían aprovecharse y aplicarse mejor. Para ello sería necesario reevaluar su diseño y/o funcionamiento, así como la voluntad política.

La revisión y el fortalecimiento de la colaboración vertical entre niveles de gobierno puede generar un sistema de gobernanza multinivel más eficaz en la macrorregión de RESOE. Reforzar el papel estratégico que desempeña el Gobierno Nacional en la promoción de una visión compartida, de objetivos comunes y de políticas armonizadas en todo el país es un paso en esta dirección. La identificación de un organismo a nivel nacional que pueda asumir dicho papel y alinear la visión y las prioridades entre los distintos niveles de gobierno generaría una mayor legitimidad para los mecanismos de diálogo y coordinación.

Las acciones identificadas en estos temas incluyen:

Fortalecer las Comisiones Bilaterales de Cooperación y los convenios de colaboración. Es decir, dotar a las comisiones bilaterales de cooperación de un papel estratégico en el diseño y puesta en marcha de instrumentos para el desarrollo regional, y aprovechar la disponibilidad de los convenios de colaboración para reforzar los vínculos con las regiones a través de iniciativas conjuntas de intervención e inversión.

Revisar la estructura y la gobernanza de la "Conferencia Sectorial de Reto Demográfico". Es decir, evaluar los mecanismos de gobernanza de la conferencia y ajustarlos si es necesario para facilitar la coordinación entre los actores para apoyar mejor el proceso de toma de decisiones y la implementación de acciones consensuadas.

Educación de calidad en las zonas rurales

Los planes de acción repasan los datos de los costes y las estimaciones de acceso que se fundamentan en la simulación de la ubicación de las escuelas y la demanda real. En las regiones RESOE, las estimaciones para 2011 muestran que los costes anuales por alumno de primaria (entre 3 989 y 4 218 euros) y de secundaria (entre 6 504 y 6 681 euros) están por encima de la media de España (3 863 y 6 374 euros) y de la UE27+Reino Unido (3 933 y 6 467 euros).

Los costes anuales por alumno de primaria y secundaria en las áreas de baja densidad poblacional de las regiones RESOE son superiores a los costes respectivos en las ciudades (por ejemplo, el 64% y el 30% en Castilla y León)

Tanto los costes anuales por alumno como las distancias a la escuela varían considerablemente entre los municipios de la macrorregión. Los costes medios por alumno de primaria oscilan entre menos de 4 000 euros en los municipios urbanos y más de dos o tres veces ese valor en los municipios rurales.

Los estudiantes de las áreas de baja densidad poblacional de las regiones RESOE también tienen que recorrer distancias más largas para llegar a las escuelas en comparación con los estudiantes de las zonas más urbanas, con una diferencia media de unos 3 km y 11 km para los estudiantes de primaria y secundaria, respectivamente. Los municipios rurales situados en zonas montañosas se enfrentan no sólo a costes más elevados, sino también a distancias significativamente mayores para ir a la escuela.

Para 2035, se espera que disminuya el número de estudiantes en las regiones RESOE. Las simulaciones de emplazamiento escolar para 2035 muestran que esta disminución de la demanda puede abastecerse con un número significativamente menor de escuelas primarias y secundarias y con menos profesores de primaria y secundaria. Sin embargo, estos futuros emplazamientos escolares simuladas aumentan las distancias recorridas en las zonas rurales por los estudiantes de primaria y secundaria. Incluso después de adaptar completamente la red escolar a las necesidades futuras para garantizar la eficiencia y el acceso, la disminución de la demanda aumentará notablemente los costes en áreas de baja densidad poblacional con respecto a las ciudades.

Los planes de acción ofrecen tres recomendaciones sobre la oferta educativa.

Tabla 3. Estimación de los costes anuales por alumno de primaria y secundaria (2011)

	Asturias	Cantabria	Castilla y León	Galicia	España	UE27 + UK
Primaria	4 061	3 989	4 218	4 089	3 863	3 933
Secundaria	6 504	6 561	6 681	6 619	6 374	6 467

Source: OECD/EC-JRC. (2021). Access and Cost of Education and Health Services: Preparing Regions for Demographic Change. In OECD Rural Studies. OECD Publishing, Paris.

© Drazen Zigic

Adoptar estrategias más flexibles que puedan ajustarse al flujo y reflujo de la demanda en la red escolar

La red escolar de las regiones de RESOE garantiza el acceso a las escuelas a todos los estudiantes, incluso a los que viven en las zonas más remotas de la macrorregión. Las regiones dedican grandes recursos a garantizar que incluso las escuelas más pequeñas permanezcan abiertas y que el transporte escolar esté disponible y sea gratuito.

La red escolar cuenta con menos estrategias para responder a la posible futura infrautilización de las escuelas debido al cambio demográfico en diferentes partes de la macrorregión.

Utilizar los datos sobre los cambios demográficos y su posible impacto en los sistemas escolares para construir estrategias nuevas y alternativas para la red escolar debería ser una prioridad para las autoridades autonómicas.

Las estimaciones basadas en las proyecciones de población muestran que las regiones de RESOE pueden ganar en rentabilidad adaptando la red escolar a las nuevas demandas locales sin sacrificar el acceso a la escuela ni aumentar los costes de transporte

Para lograr este objetivo, los planes de acción sugieren las siguientes iniciativas:

Evaluar y explorar estrategias para las escuelas de la red en las que se espera que los cambios demográficos en el tiempo den lugar a situaciones financieras desfavorables. Un primer paso para comprender las diferencias geográficas en los costes dentro de las CCAA y con respecto a otras CCAA españolas es establecer si existe una correlación entre los excesos de costes reales y el nivel de dispersión, y la demanda entre municipios. Los datos a nivel de centro educativo sobre las fuentes de gasto por centro son una fuente de información clave para planificar una estrategia de ahorro de costes con visión de futuro que garantice un acceso y una calidad adecuados a todos los alumnos.

Explorar nuevas estrategias para las regiones con escuelas más vulnerables a los cambios en las proyecciones de población. Las regiones de RESOE pueden adoptar una estrategia proactiva y previsora que tenga en cuenta la demanda futura. Las regiones pueden identificar los municipios o grupos de municipios que probablemente se enfrentarán al cierre de escuelas y aquellos que podrían servir como nuevos centros educativos, especialmente para la educación secundaria. El análisis debería incluir estrategias alternativas para impartir la educación, incluyendo usos más innovadores de la banda ancha o fusiones de escuelas, sin sacrificar la calidad ni aumentar los tiempos y costes de desplazamiento más allá de lo razonable para la edad de los estudiantes.

Garantizar el uso más eficiente de los recursos escolares en las zonas rurales

El proceso de adaptación al escenario futuro de la red escolar, requerirá un ajuste sustancial de los recursos de las escuelas y, en particular, del número de personal escolar. Las estrategias alternativas, como el uso innovador de la banda ancha y/o las escuelas agrupadas (CRA), permiten un uso más eficiente y un reparto de los recursos entre las pequeñas escuelas rurales y evitan la duplicación de los costes fijos administrativos.

Por otra parte, aunque las regiones de RESOE no se enfrentan actualmente a la escasez de profesores en las zonas rurales, el envejecimiento y la alta rotación de los profesores plantean retos presentes y futuros.

Las siguientes acciones pueden contribuir al objetivo de garantizar una mejor adecuación entre los recursos y las necesidades de las escuelas:

Apoyar una mayor integración de la red escolar y la agrupación de las escuelas rurales. Las innovaciones que utilizan medios digitales pueden ayudar a las regiones a superar los problemas relacionados con el aislamiento de las escuelas, sin aumentar aún más el ya elevado gasto en transporte escolar. Un mayor apoyo a las redes de escuelas rurales o a las escuelas pequeñas que busquen asociaciones con escuelas urbanas y otras instituciones aumentaría la exposición de los estudiantes rurales a otras realidades y mejoraría la diversidad de los planes de estudio.

Adaptar los incentivos profesionales de los profesores rurales y las oportunidades de promoción profesional a las futuras necesidades de oferta de las regiones, que proyectan una demanda decreciente que posiblemente esté relacionada con el cambio generacional. Además de aumentar las competencias de los profesores, las regiones de RESOE podrían considerar políticas específicas para el personal de las escuelas rurales que esté cerca de la edad de jubilación, como el cambio de funciones o los planes de jubilación anticipada en el contexto de las escuelas agrupadas. Estos planes podrían combinarse con paquetes de empleo atractivos para los profesores rurales que intenten minimizar la rotación de personal y maximizar la diversidad en términos de competencias y habilidades.

Aprovechar las soluciones digitales para mejorar el transporte escolar y eliminar las brechas de competencias digitales

Las regiones de RESOE han emprendido varias iniciativas para apoyar el uso de dispositivos digitales en las aulas e invertir en las competencias digitales de alumnos y profesores.

Con los progresos realizados en términos de conectividad digital, las soluciones digitales pueden ayudar a abordar los retos relacionados con el transporte escolar y las carencias de competencias digitales de los profesionales de la educación, que son especialmente problemáticas en las zonas rurales.

Las siguientes acciones pretenden mejorar el transporte escolar y las competencias digitales de los profesionales de la educación utilizando medios digitales:

Aumentar la flexibilidad del transporte escolar. En vista de la importante digitalización de las escuelas en las regiones de RESOE, las autoridades educativas deberían combinar el fomento de la enseñanza a distancia en las escuelas rurales con una mayor flexibilidad del transporte escolar en la secundaria superior y la formación profesional para las jornadas de enseñanza presencial.

Desarrollar las competencias digitales a través de comités de voluntarios y de la cooperación interdisciplinar. Estos comités apoyarían a los funcionarios de las zonas rurales con más dificultades en su proceso de adaptación y formación. Fomentar la colaboración entre profesores ha demostrado tener un impacto positivo en el uso de las TIC en las clases y en la enseñanza de las tecnologías digitales a los alumnos. Las regiones de RESOE también deberían fomentar redes que reúnen a los sectores digitales y a los profesores para mejorar el aprendizaje de las TIC en las escuelas. Esta cooperación interdisciplinar permitiría informar mejor a los estudiantes sobre las amplias oportunidades que ofrecen las carreras digitales y las competencias digitales necesarias para acceder a ellas.