



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN  
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

**Dirección General de Políticas Internas de la Unión**

**Departamento Temático B: Políticas Estructurales y de Cohesión**

**DESARROLLO REGIONAL**

# **Las regiones en declive: un nuevo paradigma demográfico y territorial**

**ESTUDIO**

**IP/B/REGI/IC/2007-044**

**11/07/2008**

**PE 408.928**

**ES**

El presente estudio ha sido solicitado por la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo.

Se publica en las lenguas siguientes:

- Original: FR.
- Traducciones: EN, DE

La nota de síntesis se publica en las lenguas siguientes:

BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

Autores: UMS RIATE, (Universidad Paris Diderot, coordinador)<sup>1</sup>, Géographie-cités (CNRS Paris-A)<sup>2</sup>, LIG (Universidad Joseph Fourier)<sup>3</sup>, IGEAT (Universidad Libre de Bruselas)<sup>4</sup>, Universidad de Umeå<sup>5</sup>, Departamento de Ciencias Sociales – Universidad de Nápoles «L'Orientale», Universidad de Nápoles<sup>6</sup>, CUGUAT – TIGRIS (Universidad Alexandru Ioan Cuza)<sup>7</sup>

Funcionario responsable: Ivana Katsarova  
Departamento temático B: Políticas Estructurales y de Cohesión  
Parlamento Europeo  
Rue Wiertz 60  
B-1047 Bruselas  
Correo electrónico: ipoldepb@europarl.europa.eu

Manuscrito concluido en junio de 2008.

El presente estudio está disponible en la siguiente dirección de Internet:

[www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=ES](http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=ES)

Bruselas, Parlamento Europeo, 2008.

Las opiniones expresadas son las del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.

---

<sup>1</sup> Claude Grasland, Ronan Ysebaert, Bernard Corminboeuf, Nicolas Gaubert, Nicolas Lambert, Isabelle Salmon.

<sup>2</sup> Myriam Baron, Sophie Baudet-Michel, Estelle Ducom, Dominique Rivière, Camille Schmoll, Christine Zanin.

<sup>3</sup> Jérôme Gensel, Jean-Marc Vincent, Christine Plumejeaud.

<sup>4</sup> Gilles Van Hamme.

<sup>5</sup> Einar Holm, Magnus Strömgren.

<sup>6</sup> Pasquale Coppola, Alessia Salaris.

<sup>7</sup> Octavian Groza, Ionel Muntele, George Turcanasu y Oana Stoleriu.



ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΙ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΟ ΕΥΡΟΠΕΟ ΕΥΡΟΠΣΚΪ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΠΑ-ΠΑΡΛΑΜΕΝΤΕΤ  
ΕΥΡΟΠΆΙΣΧΕΣ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΟΟΡΑ ΠΑΡΛΑΜΕΝΤ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPEEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTAS  
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN  
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

## Dirección General de Políticas Internas de la Unión

### Departamento Temático B: Políticas Estructurales y de Cohesión

#### DESARROLLO REGIONAL

# Las regiones en declive: un nuevo paradigma demográfico y territorial

## ESTUDIO

### Contenido:

La Unión Europea es, en la actualidad, la parte del mundo, junto con Rusia y Japón, que debería registrar el crecimiento demográfico más bajo en los próximos años. Aparte de lo que esto representa en materia de política exterior, también repercute en la evolución regional y local. Por tanto, los fenómenos demográficos contemporáneos afectan a toda la política de cohesión económica, social y territorial.

La aparición de un declive demográfico a escala de regiones enteras se suma, y a veces se confunde, con la problemática de las disparidades de desarrollo, que tradicionalmente ha ocupado un lugar central en la política de cohesión de la Unión Europea. En opinión de los autores, esta situación debe llevarnos a repensar dicha política en todas sus dimensiones: económica, social, medioambiental y, sobre todo, territorial. Las respuestas al problema del decrecimiento demográfico pasarían así por la implantación de una gobernanza multiescala que implique niveles de intervención tanto *suprarregionales* (Unión Europea, Estados), *intrarregionales* (autoridades locales, aglomeraciones) y *transregionales* (espacios fronterizos, márgenes internos).

IP/B/REGI/IC/2007-044

PE 408.928

ES

Este estudio se dedica a la memoria del profesor Pasquale Coppola.

## Nota de síntesis

El carácter relativamente previsible a medio plazo de las evoluciones demográficas nacionales y, en menor medida, de las regionales o locales, entraña una responsabilidad especial por parte de los responsables políticos. En efecto, si podemos excusar, en cierta medida, su imprevisión ante choques económicos externos (crisis de las *subprimes*, aumento de los precios de la energía, por ejemplo) o contingencias medioambientales (inundaciones, tormentas, terremotos, etc.), es mucho más difícil perdonar una falta de anticipación sobre fenómenos demográficos cuyas trayectorias previsibles para los próximos 20 o 30 años conocemos a grandes líneas bastante bien.

La Unión Europea es, junto con Rusia y Japón, la parte del mundo que debería registrar el crecimiento demográfico más bajo en los próximos años. A falta de nuevas ampliaciones, su población debería mantenerse más o menos estable en torno a los 500 millones de habitantes. No obstante, en varios de los países que la integran cabe esperar un descenso demográfico, en especial en Alemania, Italia y todos los nuevos Estados miembros, a excepción de Chipre y Malta. En cambio, los países situados al este y el sur del Mediterráneo todavía registrarán un importante crecimiento demográfico durante este período, de forma que la población de Turquía superará a la de Alemania en 2015 (82 millones de habitantes), mientras que la población de Marruecos será superior a la de España en torno a 2035 (44 millones de habitantes). Esta evolución global es bien conocida y plantea varios dilemas políticos y geopolíticos relacionados con la prosecución de la ampliación y la apertura o el cierre de las fronteras a la inmigración.

Estas evoluciones interfieren además con evoluciones regionales y locales mucho más temibles en materia de decrecimiento demográfico y envejecimiento. En casi todos los países de la Unión Europea encontramos regiones cuya población empezó a decrecer en los últimos 20 años (1980-2000). El fenómeno no hará sino acrecentarse en los próximos decenios. Por tanto, más allá de las cuestiones de política exterior, las transformaciones demográficas contemporáneas repercuten en toda la política interior de cohesión económica, social y territorial.

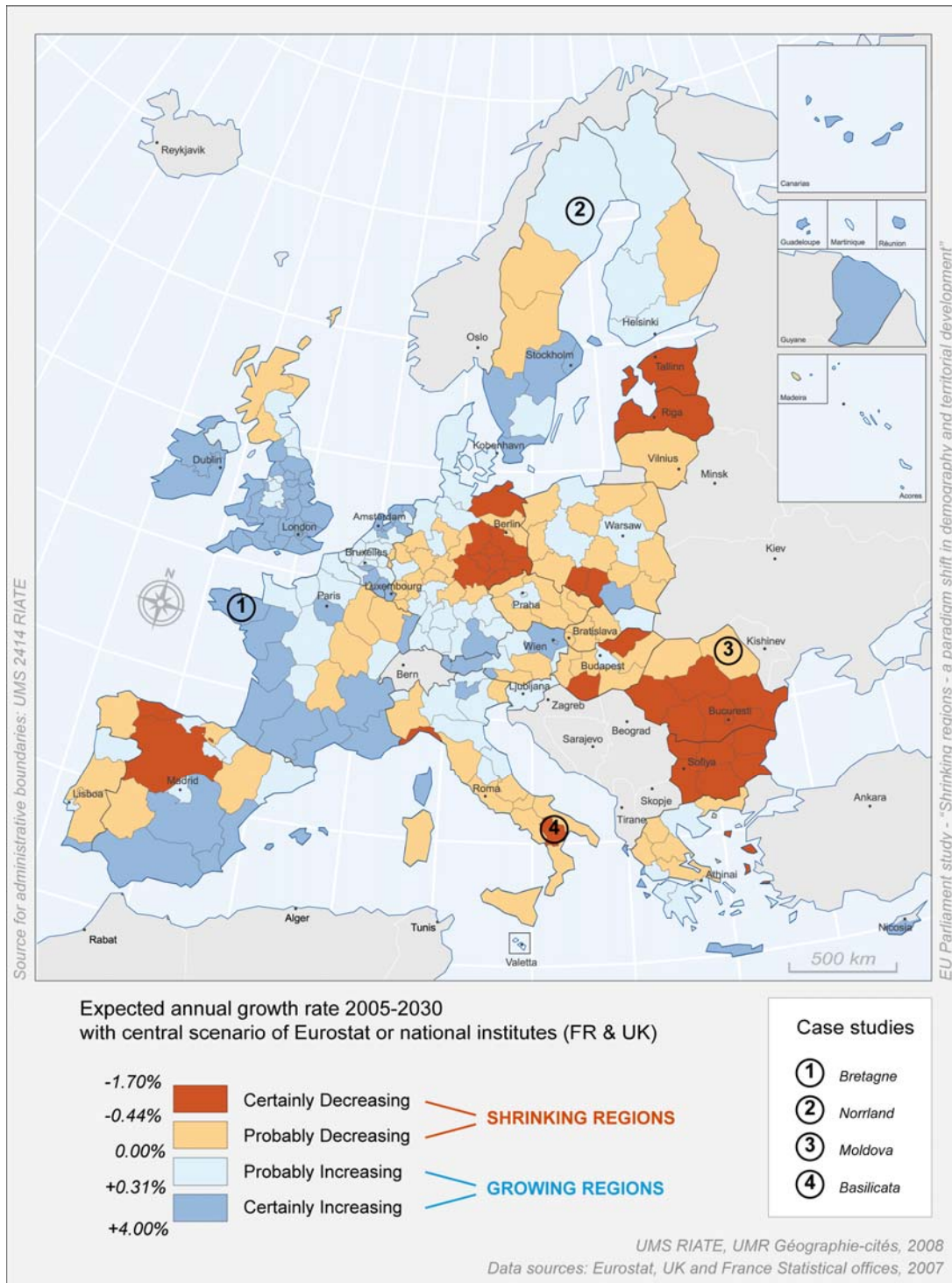
### **«*Shrinking regions*»: definiciones y características**

**¿Podemos intentar prever la dinámica demográfica regional para los próximos 25 años? ¿Existe alguna vinculación sistemática entre envejecimiento y descenso demográfico? ¿Va asociado el descenso demográfico a las migraciones o más bien a la diferencia entre el número de nacimientos y de defunciones?**

- La aparición del concepto de «*Shrinking Region*» (regiones con decrecimiento de población) es reciente (principios del decenio de 2000) aun cuando obedece a realidades más antiguas. La novedad esencial reside en la generalización del fenómeno del despoblamiento en regiones enteras, ciudades incluidas («*Shrinking Cities*»).
- Su propia definición sigue siendo objeto de debate. Aunque el fenómeno de la disminución de la población está asociado a otros fenómenos, como el envejecimiento, es preferible atenerse a la definición más simple, que es la disminución del número de habitantes de una región en una generación. Por tanto, es el enfoque que hemos tomado en el presente informe.
- Se ha elegido el nivel NUTS2, pero la definición de las regiones en decrecimiento sería diferente si se hubiera optado por otro desglose regional.

- La tipología de las «*Shrinking Regions*» consta de cuatro tipos, dependiendo de que el decrecimiento de población en 2005-2030 sea casi seguro, probable, improbable o muy improbable.

Figura 1: Tipología de las «*Shrinking Regions*» (2005-2030)



- Las «*Shrinking Regions*» son más numerosas en los antiguos países socialistas y en los países mediterráneos. No obstante, en casi todos los países de la Unión Europea hay al menos una región en decrecimiento demográfico probable o muy probable en los próximos 25 años, y el fenómeno tiende a difundirse espacialmente.

- A escala regional (NUTS2), no existe ninguna relación entre la densidad de población de las regiones y su futuro crecimiento demográfico. El fenómeno del despoblamiento afecta tanto a antiguas regiones industriales con una importante concentración de población como a regiones periféricas rurales.
- El envejecimiento no sólo depende de la edad media de las poblaciones, sino también de su esperanza de vida con buena salud. Los autores del informe proponen un nuevo indicador sintético de envejecimiento que combina estos dos parámetros (*Figura 3*) y pone de manifiesto el estrecho vínculo existente entre decrecimiento demográfico y envejecimiento de las regiones.
- El descenso demográfico no siempre obedece a un excedente de los fallecimientos sobre los nacimientos. También depende cada vez más de las migraciones hacia las zonas metropolitanas, en especial de jóvenes activos en busca de empleo. La pérdida de esos jóvenes acentúa los fenómenos de envejecimiento y descenso de la natalidad en las «*Shrinking Regions*», creando un auténtico círculo vicioso.
- La movilidad en sentido inverso de los jubilados no compensa esas pérdidas y las «*Shrinking Regions*» resultan por lo general poco atractivas para los jubilados de las clases superiores, que podrían estimular la economía local con las transferencias de pensiones.

### **¿Son necesariamente las regiones que pierden población las que más dificultades experimentan en los ámbitos económico y social?**

- En el período de 1995-2005, las «*Shrinking Regions*» registraron situaciones económicas más desfavorables que las demás: PIB por habitante más bajo y tasa de desempleo más alta. La mayoría de esas regiones son territorios periféricos relativamente pobres que en su mayoría se benefician de la política de cohesión. Pero hay que señalar que existe una gran diversidad de regiones en declive demográfico (agrícolas, industriales y en ocasiones metropolitanas).
- Si se tienen en cuenta las transferencias interregionales (rentas, ayudas públicas, consumo turístico, etc.), se reducen de forma significativa las diferencias de rentas entre los distintos tipos demográficos.
- Las «*Shrinking Regions*» son más pobres que las demás, pero sus tasas de crecimiento económico en el período 1995-2005 no han sido realmente más bajas que las de las demás regiones, ya que la mayoría estaban situadas en los nuevos países miembros, en los que recuperación económica y descenso demográfico han ido a la par.

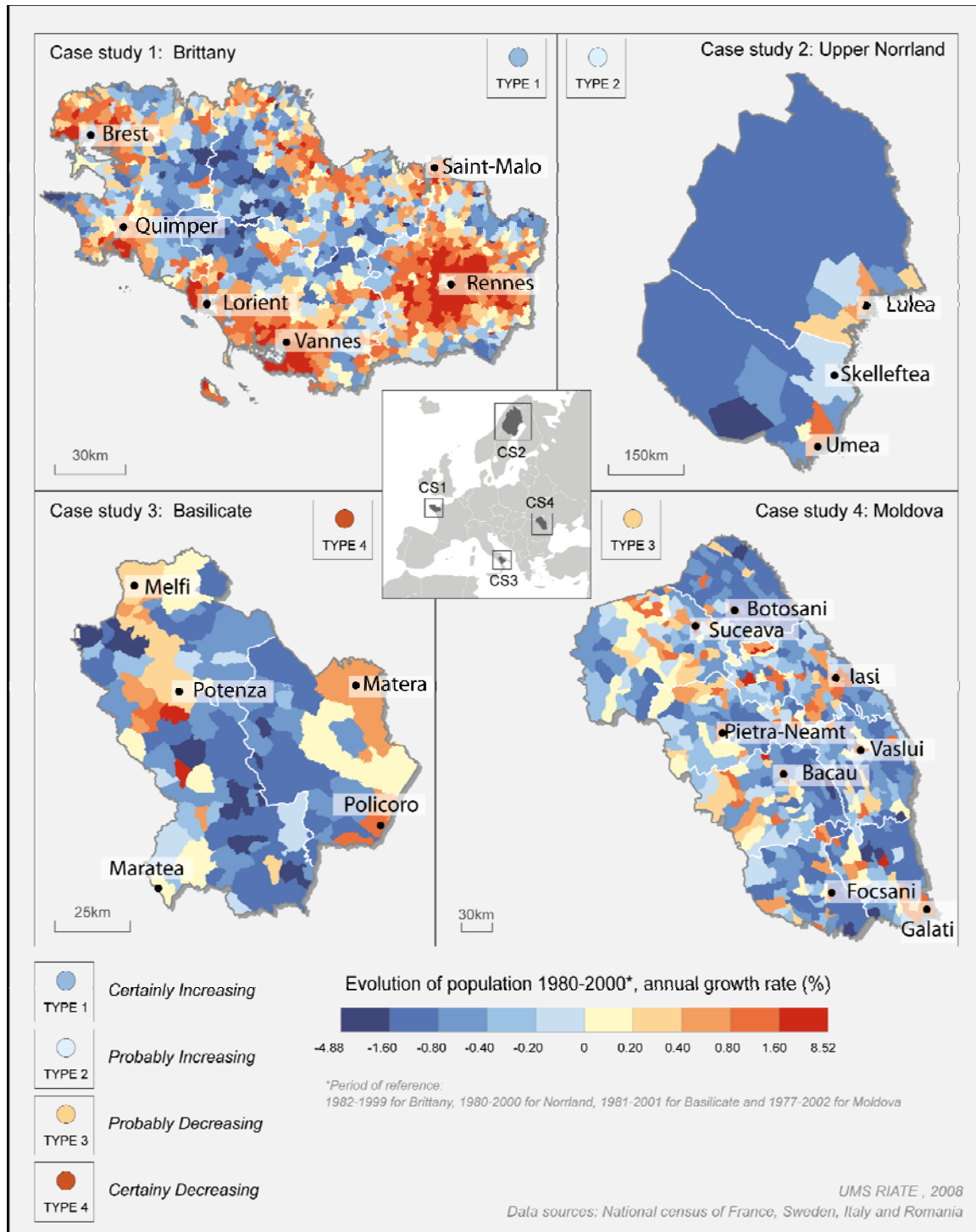
### **¿Qué información nueva aporta el estudio de las variaciones demográficas a una escala más local, de municipios o ciudades? En particular, ¿cómo se redistribuyen los servicios públicos en un contexto de abandono demográfico y concentración espacial de la población?**

- Independientemente de que la región registre un crecimiento, una fase de estabilización o un declive demográfico, los fenómenos de abandono afectan esencialmente a las zonas rurales, poco pobladas y aisladas. En cambio, las grandes ciudades suelen mostrar cierto dinamismo. Lo mismo sucede con los municipios situados cerca de las grandes ciudades, debido al movimiento de periurbanización.
- Los fenómenos recientes de despoblamiento afectan a menudo a espacios ya debilitados y, por tanto, caracterizados por una pérdida de las capacidades creativas de innovación y reacción ante los cambios. Estos fenómenos de despoblamiento hipotecan las posibilidades

de que surjan nuevos espacios económicos atractivos y hacen inevitable el recurso a mano de obra exterior, nacional o extranjera.

- El envejecimiento, combinado con el despoblamiento, tiene consecuencias sobre el medio ambiente, así como sobre el mercado local de empleo. Estos procesos aceleran la desestructuración de determinados servicios, acentúan la desigualdad de acceso a los mismos y generan nuevas necesidades, en especial para las personas de edad avanzada.

Figura 2: Evolución de la población 1980 – 2000





**En materia de gobernanza de las «*Shrinking regions*», ¿cómo se articulan en la actualidad los niveles europeo, nacional, regional y local? ¿Asistimos a la emergencia de soluciones específicas?**

- Las intervenciones efectuadas a escala nacional, principal marco de referencia, llevan a cabo una redistribución de la riqueza entre regiones, así como entre ciudades y espacios rurales; este mecanismo dio lugar en parte a la denominada «prima a las regiones pequeñas». No obstante, el contexto general de reestructuración del Estado providencia sitúa a las entidades locales y regionales europeas en primera línea para las inversiones. La región, en particular, se afirma como escala de programación. Por tanto, en el caso concreto de las «*Shrinking Regions*», están emergiendo nuevas oportunidades (promoción del marco de vida), pero también nuevas exigencias financieras, en un contexto de crecientes desigualdades de recursos.
- El sector de la sanidad es representativo de esas mutaciones. Ya se trate de la reforma de la tarjeta médica y hospitalaria en Francia o en Italia, las respuestas a los problemas de mantenimiento de los servicios públicos en las zonas en declive combinan en los niveles nacional y regional medidas relativas a los individuos, que descansan en el doblete incentivo/coerción, con otras basadas en la complementariedad entre el sector público y el privado, y por último, a escala regional e internacional, cooperaciones basadas en lógicas transfronterizas.
- Esta reestructuración de la gobernanza de los territorios pone de manifiesto dos tipos de «puntos calientes»: los derivados de la escasez de recursos públicos, que actualmente afectan sobre todo a los países de Europa central y oriental, y los relacionados con una crisis de la solidaridad interterritorial, que por el momento se registran sobre todo en países en proceso de regionalización-federalización, pero que en el futuro podrían extenderse a otros países europeos.
- En este contexto complejo, y a menudo tenso, que vive la gobernanza en Europa, observamos que la política de cohesión de la Unión Europea, por su poder de impulso de las políticas nacionales y regionales, representa un elemento de estabilidad esencial. No obstante, ella misma ha registrado varios cambios en sus orientaciones, lo que influye sobre su capacidad para ejercer un «efecto palanca».

**«*Shrinking Regions*» y cohesión territorial**

**La aparición de un decrecimiento demográfico en regiones enteras viene a sumarse –y a veces a confundirse– con la problemática de las disparidades de desarrollo, que tradicionalmente ha ocupado un lugar central en la política de cohesión de la Unión Europea. Esta situación debe llevarnos a repensar dicha política en todas sus dimensiones: económica, social, medioambiental y, sobre todo, territorial.**

La consideración de **la dimensión territorial, tanto regional como local**, de las transformaciones demográficas introduce un cambio radical en el planteamiento, ya que abre nuevos interrogantes y aporta nuevas respuestas con respecto a los estudios macroeconómicos elaborados en los Estados. Si el Libro Verde de la Comisión Europea de marzo de 2005 representó una auténtica ruptura en la reflexión a escala europea, fue menos debido a sus conclusiones escritas –relativamente triviales– que al hecho de aportar, por vez primera, en anexo proyecciones demográficas regionales para el período 2005-2030. Conscientemente o no, la Comisión Europea abrió de este modo un ámbito radicalmente nuevo del debate político, pues

parece que las repercusiones locales y regionales del cambio demográfico son de una naturaleza totalmente diferente a las que se podían percibir a escala de los Estados. Por ejemplo, el tema de los **servicios públicos** ya no puede contemplarse como un mero parámetro de ajuste del presupuesto, sino que se convierte en un auténtico reto político y social, puesto que el libre juego del mercado conduciría al abandono de áreas enteras del territorio comunitario. Del mismo modo, ya no puede eludirse la cuestión de la **repercusión medioambiental** de los cambios demográficos, pues parece que el proceso de desertización de las zonas con baja densidad de población conlleva un aumento del riesgo de erosión, incendio etc. Por último y sobre todo, la problemática de la **perecuación social y territorial** parece ineludible si se tiene en cuenta la importancia de los efectos del despoblamiento a escala local y regional.

El descenso demográfico y el envejecimiento configuran **un complejo sistema de interacciones en el que intervienen aspectos económicos, sociales, políticos y medioambientales**, de forma que es imposible abordar el problema a través de un enfoque sectorial. Por ejemplo, sería inútil intentar crear polos de empleo o competitividad en las zonas en abandono demográfico si no se practica al mismo tiempo una política de mantenimiento y reorganización de los servicios de sanidad, educación y transporte. Igualmente vano sería desarrollar una política voluntarista de atracción de inmigrantes nacionales o internacionales hacia las zonas en vías de abandono (por ejemplo, para servicios a las personas de edad avanzada) si no se tienen en cuenta los problemas de integración económica y social de los recién llegados en las zonas en declive demográfico.

Desde este punto de vista, el **concepto de cohesión territorial** constituye el marco de reflexión más pertinente para desarrollar un enfoque integrado de los problemas demográficos, ya que integra explícitamente la dimensión territorial de los fenómenos y propone **una visión estratégica del desarrollo regional**, que tiene en cuenta los efectos conjuntos de cada una de las políticas sectoriales practicadas en la región. Si bien se puede discutir la pertinencia del nivel NUTS2, sin duda **al escalón regional** debería corresponder el papel central en la elaboración de una **política de desarrollo demográfico sostenible**, a condición de que se realice de forma complementaria y no competitiva con el nivel nacional. En efecto, desde el momento en que los niveles nacionales y europeos han procedido a las perecuaciones necesarias entre territorios ricos y pobres, este escalón, intermedio entre el local y el nacional, es sin duda el mejor situado para identificar los retos del envejecimiento demográfico y los programas la reorganización de la trama espacial del poblamiento. Esto no significa que los demás escalones territoriales no deban contribuir, mediante acciones específicas, a la adopción de una respuesta política global a los cambios demográficos. El nivel europeo y el nivel nacional siguen siendo más que nunca cruciales para el mantenimiento de una perecuación global que garantice la reducción de las desigualdades entre grupos sociales, territorios o generaciones, pero la región constituye un eslabón esencial para establecer respuestas territoriales operativas, en especial en materia de acceso a los servicios de asistencia o sanidad para los habitantes de las «*Shrinking Regions*».

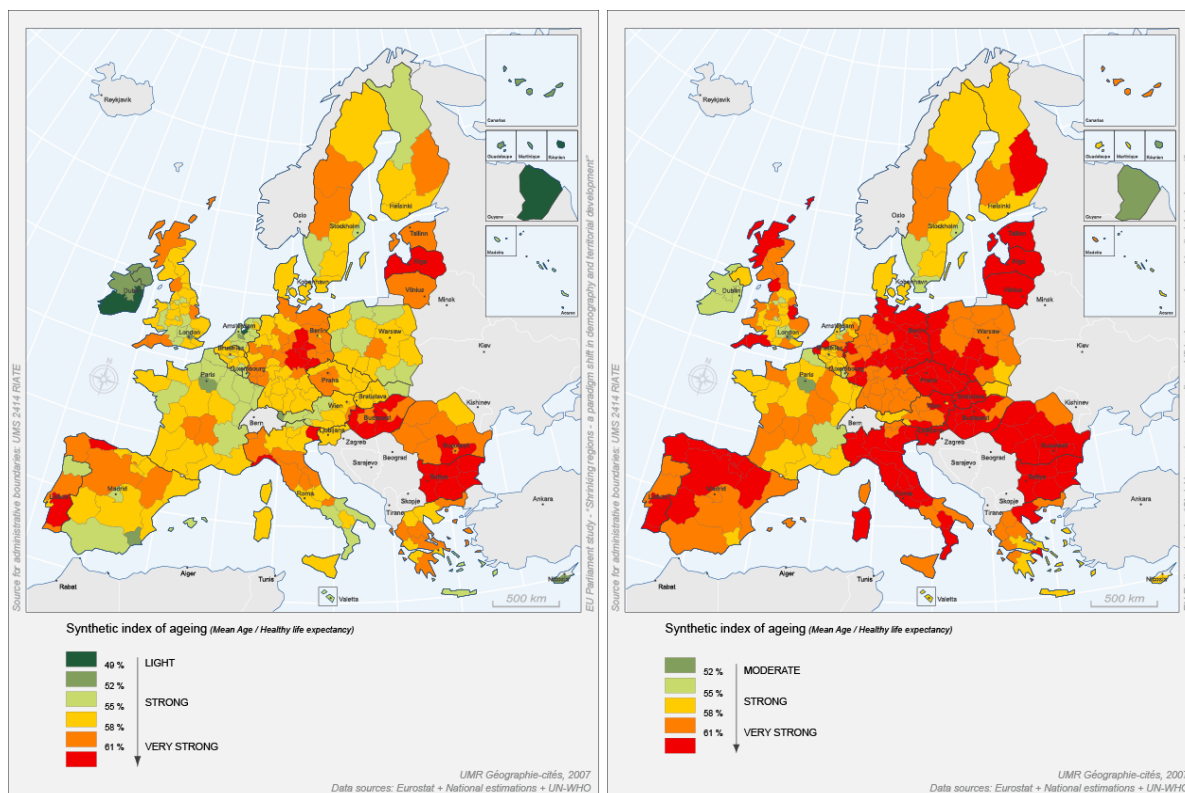
### **«*Shrinking Regions*» y gobernanza multiescala**

**Las respuestas al problema del decrecimiento regional pasan por la implantación de una gobernanza multiescala en la que intervengan tanto los niveles *suprarregionales* (Unión Europea, Estados) como los *intrarregionales* (autoridades locales, aglomeraciones) y *transregionales* (espacios transfronterizos, márgenes internos).**

**A escala de la Unión Europea**, hay que dar prioridad a la elaboración de indicadores estadísticos sencillos y fiables que permitan tanto seguir como anticipar las evoluciones demográficas. En efecto, no se podrá adoptar ninguna política comunitaria si no se dispone

de indicadores para evaluar *ex-ante* y *ex-post* el efecto de las políticas que se decidan. La tipología de las «*Shrinking Regions*» que proponemos en este estudio constituye desde este punto de vista un indicador simple y fiable que puede ser fácilmente actualizado por Eurostat sobre la base de proyecciones demográficas regionales. El indicador de desarrollo demográfico sostenible, definido como la relación entre la esperanza de vida con buena salud y la edad media de los habitantes, es otro indicador innovador, pues no se basa en clases de edad predefinidas (0-19, 20-64, 65 y +), que tienden a congelar a los individuos en roles concretos («jóvenes», «activos», «viejos»).

Figura 3: Indicador de desarrollo demográfico sostenible de las regiones europeas (Situación en 2005, previsiones para 2030)



Lo que expresa este indicador es un potencial de vida restante (porcentaje de años vividos con respecto a los que quedan por vivir), que no prejuzga los usos económicos o sociales que una sociedad pueda hacer de ellos. Una región de edad avanzada puede tener un buen índice de desarrollo demográfico sostenible si las personas que viven en ella pueden vivir mucho tiempo y con buena salud. Dispone entonces de muchas soluciones para sacar el mejor partido posible de ese potencial. A la inversa, una región aparentemente joven puede tener un mal indicador de desarrollo demográfico sostenible si sus habitantes tienen una baja esperanza de vida con buena salud y disponen de pocas perspectivas más allá de su período de actividad. Con respecto a las clásicas «tasas de dependencia», que sólo se interesan por el período de actividad y la edad legal de jubilación, el índice de desarrollo demográfico sostenible considera la longevidad y la calidad de los equipos sociales un factor positivo y no un problema. **Evidentemente, queda abierta la cuestión de saber si podrían introducirse indicadores demográficos innovadores en la revisión de la política regional.**

**A escala nacional**, el tema central son las transferencias sociales y económicas que se realizan simultáneamente entre individuos y entre lugares, tanto por la acción pública como por el juego de los actores económicos. Nuestro estudio ha demostrado que las «*Shrinking Regions*» son en su conjunto más pobres que la media nacional del país, pero que las diferencias se reducen mucho cuando se tienen en cuenta las transferencias indirectas asociadas a las pensiones de jubilación, las dotaciones públicas en equipos, las transferencias efectuadas por los turistas, etc. Indudablemente, no se debe sobrestimar el efecto de estas transferencias invisibles, que no benefician del mismo modo a todas las regiones, pero hay que tenerlas en cuenta para llevar a cabo a una perecuación más equitativa. Una contabilidad regional equitativa debería tener en cuenta el hecho de que determinadas regiones periféricas asumen la formación de jóvenes activos, cuya fuerza de trabajo es utilizada después por regiones metropolitanas distantes; o que, a la inversa, determinadas regiones metropolitanas transfieren una parte importante del valor añadido producido a regiones especializadas en el turismo y la acogida de jubilados ricos. **La cuestión aquí es saber si en el futuro se mantendrán las lógicas de perecuación nacional o si saldrán ganando los egoísmos de las regiones más ricas y dinámicas.**

**A escala regional**, el problema principal es la reorganización de los servicios y los equipos en un contexto de disminución de la población y transformación cualitativa de la misma. Así, el descenso del número de jóvenes acarrea necesariamente una reducción del dispositivo de formación (reducción del número de aulas), pero deja abiertas muchas opciones sobre el modo de efectuar esos cierres, tanto en el tiempo como en el espacio. La agrupación de las escuelas puede ser un factor de mejora del sistema escolar, pero también puede conducir a una agravación de la crisis demográfica en zonas aisladas de baja densidad. Del mismo modo, el aumento de la demanda de asistencia para las personas de edad avanzada puede representar una oportunidad de desarrollo económico regional y reorganización de la trama espacial de los servicios de asistencia, pero también puede conducir a una degradación de la calidad del servicio y a una polarización socioespacial entre zonas bien equipadas y mal equipadas. Aunque la experiencia adquirida indica que son posibles diversas soluciones institucionales (desconcentración, descentralización, federalismo), lo deseable es que la región constituya una entidad política dotada de una legitimidad fuerte (elección, presupuesto) cuando ha de tomar decisiones tan cargadas de consecuencias para la vida diaria de los habitantes como la reforma de la trama de equipamientos inducida por un descenso de la población. En un contexto de escasez de equipamientos, los conflictos son inevitables y el proceso de toma de decisiones ha de descansar en una detenida consulta a la población y los elegidos locales. Hay que tener en cuenta, en particular, las oposiciones ciudad/campo o grandes ciudades/pequeñas ciudades, que inevitablemente surgirán en tal contexto. Con frecuencia, la movilidad de los servicios constituye una opción útil para prestar servicio a las zonas aisladas, y evita la dispersión de equipos subutilizados. **La cuestión aquí es saber si las políticas regionales de reorganización de la trama espacial del poblamiento y de los equipos estarán más guiadas por la concesión de una prioridad a la eficacia económica o por una voluntad de defender la equidad social y el desarrollo sostenible.**

**A escala local**, la principal dificultad reside en tomar conciencia de que es imposible, para un municipio o una ciudad, resolver por sí solos el problema del envejecimiento y el desdoblamiento. En las zonas rurales en declive demográfico, cada municipio intentará defender SU escuela o SU comercio de proximidad, a riesgo de entrar en competencia con los municipios vecinos, que utilizarán la misma estrategia, y conducir bien al cierre general, bien a gastos prohibitivos de créditos públicos para sostener actividades no rentables. En las zonas urbanas, puede manifestarse el mismo tipo de oposición entre centros urbanos en declive demográfico y periferias en crecimiento, con el resultado de un derroche de medios y la búsqueda de respuestas locales a problemas de nivel superior. Salvo que se remita a una decisión autoritaria de los

niveles regionales o nacionales, el mejor modo de tratar el tema de la estructuración local de los territorios ante el cambio demográfico es mediante el establecimiento de estructuras intermunicipales (comunidades de municipios, comunidades de aglomeraciones) o mediante el recurso a niveles intermedios (mancomunidades, comunidades de aglomeración). **La cuestión aquí es saber qué modalidades de diálogo con los responsables de los niveles superiores podrían encontrarse para que las autoridades locales pudieran participar, sin sufrirlas, en las recomposiciones que les conciernen.**

Queda añadir que este enfoque multiescala de la gobernanza de las «*Shrinking Regions*» no debe aplicarse simplemente de forma vertical, sino que debe incluir también una dimensión horizontal, a fin de evitar que surjan discontinuidades en las fronteras de las entidades políticas y administrativas.

**A escala transfronteriza**, entendida en sentido amplio, tanto intercontinental (fronteras externas de la UE), como internacional (fronteras internas de la UE), interregional (límites administrativos) o intermunicipal, existen numerosas oportunidades de cooperación en materia demográfica que no están explotadas o lo están poco debido a obstáculos políticos, jurídicos o administrativos. No faltan ejemplos de «*Shrinking Regions*» vecinas de regiones en crecimiento en los que las primeras llevan a cabo una costosa destrucción de viviendas vacantes que se han vuelto inútiles mientras las segundas construyen con grandes gastos económicos y ecológicos nuevas viviendas. No todas las situaciones de complementariedad demográfica transfronteriza son tan caricaturescas, pero lo cierto es que existe todo un yacimiento de iniciativas por explotar en los espacios de contacto político. **La cuestión aquí es saber si el temor al decrecimiento demográfico y a un envejecimiento insostenible será suficiente para superar las oposiciones o animosidades hacia el «extranjero», y ello a escala intercontinental** (por ejemplo, cooperación Norte-Sur en el Mediterráneo), **a escala internacional** (por ejemplo, hospitalización transfronteriza) **y a escala intermunicipal** (por ejemplo, puesta en común de servicios públicos de asistencia y formación).