

*Media Policy Silence en los territorios
despoblados: La comunicación en la
normativa autonómica y nacional
sobre despoblación*



A

G

E

R

Belén Galletero-Campos, Vanesa Saiz-Echezarreta
Universidad de Castilla-La Mancha, España

DOI: 10.4422/ager.2024.12

ager

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

Media Policy Silence en los territorios despoblados: La comunicación en la normativa autonómica y nacional sobre despoblación

Ideas clave:

1. La comunicación es un elemento importante de las políticas y estrategias para hacer frente al reto demográfico.
2. En España no se han implantado hasta el momento políticas de apoyo a medios locales en zonas en riesgo de despoblación.
3. A futuro, cabe diseñar medidas que especifiquen las "Estrategias territoriales de comunicación".

Resumen: A través de la revisión analítica de la normativa frente al reto demográfico de ámbito nacional y autonómico se realiza un estudio exploratorio para detectar el lugar que ocupa la comunicación y los medios de comunicación en estas políticas públicas. Se observa que la presencia de lo comunicativo tiene importancia en el corpus normativo analizado, que ha tenido su principal desarrollo desde el año 2017, coincidiendo con la creciente presencia del asunto en los medios de comunicación. En las normas y estrategias se alude a los medios como cómplices en la consecución de los objetivos, se destaca la necesidad de impulsar y proteger los medios locales, se propone la especialización en los profesionales del periodismo y se plantea la sensibilización sobre las bondades del medio rural. Sin embargo, no hay hasta el momento medidas específicas orientadas a la comunicación y protección de medios locales en zonas despobladas, lo que algunos autores han conceptualizado como *media policy silence*. Este contexto supone una oportunidad para diseñar estrategias innovadoras en las que los medios no sean considerados meros canales transmisores, sino actores fundamentales y como parte de los valores inmateriales que favorecen el arraigo al territorio.

Palabras clave: Políticas de comunicación, medios de comunicación local, periodismo, estrategias territoriales de comunicación.

Media Policy Silence in Depopulated Territories: Communication in Regional and National Regulations on Depopulation

Highlights:

1. Communication has come to be an important input in policies and strategies to face the demographic challenge.
2. So far, Spain has not implemented policies to support local media in areas at risk of depopulation.
3. In the future, it is necessary to design measures that specify Territorial Communication Strategies.

Abstract: Through an analytical review of national and regional regulations on the demographic challenge, an exploratory study is carried out to detect the place of communication and the media in these public policies. It is observed that the presence of the communicative aspect is important in the corpus of regulations analysed, which has had its main development since 2017, coinciding with the growing presence of the issue in the media. The standards and strategies refer to the media as accomplices in the achievement of the objectives, highlight the need to promote and protect local media, propose specialisation in journalism professionals and raise awareness of the benefits of the rural environment. However, so far there are no specific measures aimed at the communication and protection of local media in depopulated areas, which some authors have conceptualised as media policy silence. This context represents an opportunity to design innovative strategies in which the media are not considered as mere transmission channels, but as fundamental actors and as part of the intangible values that favour the rootedness to the territory.

Keywords: Communication policies, local media, journalism, territorial communication strategies.

Recibido: 29 de febrero de 2024
Devuelto para revisión: 17 de junio de 2024
Aceptado: 26 de julio de 2024

Cómo citar este artículo: Galletero-Campos, B., Saiz-Echezarreta, V. (2024). *Media Policy Silence* en los territorios despoblados: La comunicación en la normativa autonómica y nacional sobre despoblación. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (40), 233-268 <https://doi.org/10.4422/ager.2024.12>

Belén Galletero-Campos. <https://orcid.org/0000-0002-9549-9507>

Correo electrónico: Belen.galletero@uclm.es

Vanessa Saiz-Echezarreta. <https://orcid.org/0000-0003-1700-0296>

Correo electrónico: Vanessa.saiz@uclm.es

1. Introducción y justificación

La despoblación es una cuestión que afecta a distintas áreas de Europa, pero no en todas ha alcanzado el nivel de atención en la agenda pública que ha tenido en España (Pazos-Vidal, 2022). La implicación institucional y el desarrollo legislativo reciente ha marcado un cambio que materializa la voluntad política de poner la cuestión en el primer plano de la gestión territorial. Hay que tener en cuenta que entre la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural y la creación del Comisionado frente al reto demográfico en 2017 pasaron diez años. Si en este lapso la cuestión a denunciar fue la ausencia de políticas, ahora se puede constatar que se ha avanzado notablemente al respecto (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023). Hay un consenso significativo acerca de que "la dualidad territorial concentración-desertización no es sostenible, no es justa socialmente y no es eficaz económicamente" (Molina et al., 2023, pp. 15-80). También hay cierto acuerdo en que estamos ante "una reivindicación social justa", en la que "la responsabilidad política es de todos" (Ibidem).

Para hacer frente a este reto, las políticas públicas son esenciales por diversos motivos. En primer lugar, porque hay una responsabilidad política con respecto a los desequilibrios actuales, derivada de las medidas adoptadas o de la falta de ellas (Molina et al., 2023). En segundo lugar, son necesarias para catalizar mejor el diálogo centro-periferia que ha traído consigo el cuestionamiento de las relaciones entre lo urbano y lo

rural (Ruiz y Esparcia, 2021). Sin embargo, la comunidad experta ha señalado que en el diseño y aplicación de medidas se han perdido oportunidades de generar espacios de cooperación. Bello (2023, p.131) considera que uno de los problemas ha sido "la descoordinación entre los instrumentos derivados de la ordenación del territorio y aquellos surgidos de la cohesión territorial o del desarrollo rural, que debieran estar integrados o, al menos, interrelacionados entre sí para poder realizar una actividad multinivel de planificación y gobernanza entre las diversas entidades políticas". Pinilla y Sáez (2021) coinciden en este diagnóstico y reiteran que hay una insuficiente colaboración vertical (administración central con las administraciones autonómicas y locales y viceversa) y horizontal (entre los diferentes gobiernos autonómicos y provinciales), desaprovechando posibles sinergias y el potencial del modelo de gobierno español. Pazos-Vidal (2022) también cuestiona una visión cortoplacista, economicista y de falta de colaboración interterritorial y alerta de que esto dificulta la puesta en marcha de planteamientos comunes para actuar conjuntamente, entre otros espacios, en el europeo. Otra limitación en sus planteamientos es que se ha priorizado una estrategia de orden legislativo que sólo después se amplía a otros ámbitos culturales, sociales, económicos, etc. (Pazos-Vidal, 2022). A menudo el problema de la despoblación se afronta como una cuestión de derechos formales y prestación de servicios públicos, antes que desde comprensiones más amplias relacionadas con el respeto y el acompañamiento en los distintos modos de habitar el territorio. Una excepción en este sentido es el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional del Gobierno de Aragón de 2000, que sí remarca la elección de las personas sobre su lugar de residencia tomando en cuenta el valor del patrimonio social y cultural (Pinilla, 2023).

Junto a la coordinación multinivel parece necesario diseñar marcos holísticos que integren el desarrollo rural con la ordenación y cohesión territorial, incluyendo medidas en el ámbito de la gobernanza y la participación, en consonancia con la filosofía LEADER. Unos principios que quedan reforzados con la aprobación de la Visión rural a largo plazo en el marco de la Unión Europea (European Commission, 2021), el Pacto Rural (European Union, 2022) y el nuevo reglamento (UE 2021/1060) que regula los Grupos de Desarrollo Territorial (GDR) y las Estrategias de Desarrollo Local Participativo (EDLP) (Art. 28, Art.31-34). Estos planteamientos, así como la emergencia de la filosofía del *rural proofing* (Esparcia, 2023), ponen de relieve la importancia de las estrategias enfocadas en el arraigo, en hacer los entornos rurales más atractivos para vivir y trabajar, sobre todo para las poblaciones jóvenes. Como señala la Comisión Europea en la hoja de ruta hacia 2040, "es probable que las posibilidades de participación en la vida pública y social, incluidas las actividades artísticas y culturales, también influyan en el atractivo relativo de las zonas rurales" (CE, 2021).

Sin embargo, la estrategia nacional de 130 medidas presentada por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico revela ciertas lagunas al respecto. Según Sáez (2021a), en la propuesta subyace una perspectiva incrementalista que, en su opinión, es imposible, porque afronta fenómenos complejos con enfoques funcionales desde arriba. Sáez critica que "no se repara en las asociaciones e instituciones informales, que activan el capital social rural, ni tampoco en las aspiraciones de tipo personal ajenas a la renta y el consumo" y considera que se mantiene "el culto hacia las infraestructuras", en lugar de incluir la potencialidad de los intangibles "que tienen que ver con el talento, la tolerancia y la creatividad, más relevantes en un emergente capitalismo creativo postmaterial de una sociedad sostenible más humana y cuidadora" (Sáez, 2021a, p.26). Coincide Pinilla (2023) en que es preciso incorporar "una dimensión novedosa en torno a la mentalidad y las expectativas personales, que normalmente no es considerada en las estrategias de Administraciones autonómicas o del Gobierno central".

La importancia de esta dimensión de lo intangible forma parte del cruce entre las nociones de espacio, sistemas de sentido y comunicación, que se ha trabajado desde propuestas con inspiración semiótica como la clásica de Lefebvre (2013), y con enfoques más recientes como la geografía de la comunicación (Adams y Jansson, 2012) o la geografía cultural (Anderson, 2019). Un conjunto de autores ha reflexionado sobre estos asuntos a partir de cuestiones como la construcción de la ruralidad (Mormont, 1990; Cloke, 2006) o la producción de las identidades territoriales (Banini y Ilovan, 2021). En España, los trabajos recientes sobre esta interrelación se han centrado sobre todo en cómo los discursos mediáticos y culturales contribuyen a la construcción simbólica de los territorios despoblados (Saiz-Echezarreta y Galletero-Campos, 2023; Moyano-Estrada, 2020; Paniagua, 2018; Martínez-Puche et al., 2022, entre otros). Sin embargo, aún no hay análisis sobre la comunicación y los medios en el contexto de las políticas públicas para afrontar el reto demográfico.

El objetivo de esta investigación es analizar la presencia y concepción de la comunicación mediática en el conjunto de medidas que tienen el reto demográfico como ámbito de actuación. Con ese propósito, se plantean las siguientes preguntas:

P1. ¿Está presente la comunicación en las leyes y estrategias frente a la despoblación?

P2. ¿Cuál es la concepción de la comunicación que se infiere de los textos y de qué modo se interrelaciona con los demás actores?

P3. ¿Qué vacíos o silencios se detectan en la normativa?

Este artículo presenta la siguiente estructura: en el siguiente apartado se definen las bases teóricas y conceptuales que guían el posterior análisis y que se basan en la noción de sociedad mediatizada, en la que todos los procesos políticos, sociales y culturales están imbricados con el uso de tecnologías de la comunicación y con las prácticas mediáticas. Desde esa perspectiva y dada la importancia de los medios, se presenta en este epígrafe el contexto de las políticas de comunicación en España. A continuación, se detalla el corpus de análisis y el diseño metodológico de la investigación. Seguidamente, el apartado de resultados se divide en una introducción inicial que recoge las menciones a la comunicación mediática en las normas y en unos subepígrafes, en los que a través de una interpretación inductiva se señalan las distintas orientaciones sobre la comunicación y los medios coincidentes en el corpus. Los hallazgos y sus limitaciones se interpretan en el epígrafe dedicado a discusión y conclusiones. Finalmente, se ofrecen algunas orientaciones para continuar esta línea de investigación desde una perspectiva interdisciplinar.

2. Bases teórico-conceptuales

2.1. Mediatización y ruralidades despobladas

Dentro de la disciplina de la comunicación, nuestra investigación se sitúa en el paradigma de la mediatización, que actúa como un *sensitizing concept*, esto es, una metáfora conceptual capaz de orientar el proceso de investigación a instancias empíricas (Couldry y Hepp, 2022). Esta perspectiva argumenta que, en términos históricos, la construcción mediada de la realidad ha sido cada vez más interdependiente de los medios digitales y sus infraestructuras (Jansson, 2022). Un proceso dialéctico (Jansson, 2017) de mutua dependencia entre los medios y el resto de instancias socioculturales, políticas, económicas, etc. que se ha ido intensificando y acelerando y que hoy podemos identificar como un contexto de "mediatización profunda" (Hepp, 2020). Es decir, un entorno en el que todos los elementos de nuestro mundo social están intrínsecamente relacionados con los medios, las lógicas mediáticas y sus infraestructuras (Couldry y Hepp, 2022). Se pone el foco no sólo en la dimensión histórica de este proceso de transformación, sino en la diversidad de los cambios experimentados y en la conexión de estos con los procesos de modernización, desarrollo e innovación social.

Desde esta noción de interdependencia, consideramos que la comunicación es un condicionante a tener en cuenta en la indagación sobre los procesos de despoblamiento, pudiendo generar lo que algunos autores han denominado "culturas de la despoblación" (Bryant et al., 2011). Además, es un factor relevante si partimos de la noción de que comunicar es generar cultura. Los medios difunden, preservan y enriquecen las manifestaciones culturales de un grupo social, y al mismo tiempo pueden ampliar horizontes de pensamiento hacia otras realidades. Actúan como constructores de discurso, reafirmando, cuestionando o transformando la identidad y el sentir de las comunidades en las que se insertan. En los últimos años se ha puesto de relieve el valor intrínseco de lo cultural en las políticas frente a la despoblación, reconociendo que la cultura "nos provoca ideas, despierta sensibilidades, e inspira lo inédito", y desde ahí opera como herramienta de desarrollo local, "generadora de talento, tolerancia, incluso tecnología", como un ingrediente de la creación de capital social y un factor integrador (Sáez, 2019). Por tanto, ni la comunicación ni los medios deberían entenderse al margen de la dinamización cultural, imprescindible para fomentar el arraigo al territorio.

En síntesis, si aceptamos que ni los procesos sociales ni los territorios geográficos son independientes de los imaginarios que los componen y que los discursos afectan a su percepción como lugares valiosos en los que articular un proyecto de vida, parece lógico que se señale la importancia de combinar estrategias convencionales de promoción económica, de acceso a servicios públicos y mejora de infraestructuras, con otras que incidan en la transformación de los imaginarios y enciclopedias sobre el medio rural. De hecho, estas intervenciones se valoran positivamente como medidas para afrontar la despoblación, sobre todo por parte de poblaciones intermedias en las que los servicios básicos están garantizados y, por tanto, se puede ahondar en la idea de que son territorios potencialmente deseables (Alonso-Carrillo et al., 2023).

La propuesta de Pacto Rural Europeo, aprobada el 16 de junio de 2022, marca algunos objetivos en cuyo cumplimiento la comunicación puede participar ayudando a conseguir que los territorios rurales sean percibidos como "lugares de oportunidad" (OB1). Además, los medios pueden ser actores activos en el desarrollo de "estrategias integradas utilizando enfoques colaborativos y participativos" (OB2) y colaborar con los procesos de "alfabetización digital" (OB7). En un sentido amplio, pueden contribuir a la emergencia, cohesión y sostenimiento de "comunidades dinámicas" (OB4), "inclusivas" (OB5) y "diversas" (OB10) a nivel intergeneracional e intercultural. Entre otras herramientas, el espacio mediático puede actuar como lugar en el que obtener voz, visibilizarse, verse representados y reconocidos como colectivos "con una capacidad

adecuada de apoyo mutuo", capaces de fomentar la igualdad de oportunidades para todos y todas.

La comunicación es, por tanto, un eje transversal necesario en el diseño e implantación de estrategias frente al reto demográfico, tanto en los aspectos más pragmáticos como en los intangibles. En el primer caso, es fácil concluir que no es posible la cooperación entre instituciones sin comunicación, y tampoco la participación de la ciudadanía en los complejos procesos de transformación del medio rural despoblado. Respecto a la segunda cuestión, puede incidir al condicionar la generación de expectativas ciudadanas (Alonso-Carrillo et al., 2023). El modo en que se transmiten las informaciones puede contribuir a la generación de una cierta atmósfera afectiva vehiculada a través de las representaciones compartidas, lo que modulará el grado de optimismo o pesimismo hacia las políticas propuestas y su grado de cumplimiento. Sin embargo, la centralidad de la comunicación plantea el riesgo de que pase desapercibida si se hace una interpretación instrumental comprendiéndola únicamente como una herramienta al servicio de otras actuaciones. Por otra parte, si la dimensión comunicativa siempre está implicada en los procesos de desarrollo y cambio social, puede pensarse que no requiere acciones particulares o que no llegue a determinarse qué ámbito competencial debe responsabilizarse de ella. Esta condición de interseccionalidad y transversalidad puede complicar la puesta en marcha de políticas públicas específicas.

2.2. Las políticas de comunicación y el media policy silence

Las políticas de comunicación se ocupan de las intervenciones gubernamentales que buscan garantizar que el contenido y las infraestructuras de comunicación satisfagan las diversas necesidades de información y entretenimiento de las comunidades preservando los principios de la libertad de expresión (Napoli, 2023). Sin embargo, a la hora de aplicar un análisis sobre ellas es preciso atender no solo a las normas que regulan el sistema mediático, sino a las ideologías subyacentes que orientan el proceso, que suele ser de naturaleza conflictiva (Freedman, 2010, 2014), el proceso por el que se diseñan. Así, son parte de estas políticas tanto las nociones de comunicación que se manejan, como las relaciones de poder que determinan los actores participantes (o los excluidos) y sus alianzas. Hay que considerar que esta área de la política pública suele ser más tecnocrática, menos transparente y menos abierta a la participación ciudadana que otras.

Los sistemas mediáticos se han agrupado tradicionalmente en tres modelos que reflejan diferentes relaciones entre los medios y el Estado (Hallin y Mancini, 2017) y que guían la orientación de las políticas públicas que adoptan. De acuerdo con estos autores, en el modelo liberal, propio de los países anglosajones, los medios operan de manera autónoma y el mercado es el principal regulador; en el otro extremo se encuentra el modelo corporativista democrático propio de los países nórdicos, en el que los medios se consideran un componente importante de la sociedad democrática y se promueven ayudas para favorecer la pluralidad y proteger a las minorías, entre otras cuestiones. España se integra en un tercer modelo denominado pluralista polarizado en el que los medios reflejan y amplifican las divisiones políticas existentes y a menudo se alinean con facciones políticas o ideológicas, por lo que la intervención en el sistema mediático se considera fuente de injerencias y se opta por no actuar.

En España, las subvenciones a los medios suelen ser un tema controvertido y politizado, ya que se interpreta como una posible vía de control editorial por parte de los poderes públicos (Galletero-Campos y López-Cepeda, 2018). Este marco explica que las políticas tengan un alcance limitado y se centren más en definir el conjunto de regulaciones básicas que establecen los límites de la actividad periodística o la ordenación de los servicios de comunicación audiovisual, entre otros aspectos, que en la promoción de la sostenibilidad mediática¹. Las convocatorias de ayudas directas a medios son actualmente competencia de las comunidades autónomas y se han impulsado en aquellas con lenguas cooficiales bajo el principio de proteger las minorías lingüísticas. Solo en algún caso minoritario como Andalucía han tenido el objetivo de impulsar medios locales y fomentar la alfabetización mediática (Aguado-Guadalupe y Blasco-Gil, 2023).

De acuerdo con Freedman (2010), interesa conocer no sólo el modelo de políticas públicas que opera sino aproximarse a la dimensión conflictiva del *media policy process* a través del concepto *media policy silence*. Este destaca en qué medida los análisis pueden evidenciar "aquellas opciones que no son consideradas, las cuestiones que quedan fuera de la agenda política, la de los actores que no son invitados a dis-

1• Al amparo de la nueva Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación (EMFA) aprobada en mayo de 2024 y de la Agenda Estratégica de la UE 2024-2029, en Gobierno de España ha propuesto un Plan de Acción por la Democracia en el Congreso de los Diputados en julio de 2024, que responde al objetivo estratégico de la UE de proteger la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación y de la sociedad civil. Aún en desarrollo no es posible evaluar qué líneas de acción concretará y qué impacto puede tener en las estrategias territoriales de comunicación.

cutir o los valores e intereses que son considerados poco realistas o no deseables por aquellos que movilizan su poder en la toma de decisiones" (Freedman, 2010, p.355). Este concepto alude, por tanto, no solo al modo en que se negocian y presentan las medidas, sino que también se fija en la ausencia de políticas formales, en la inercia más que la intervención, así como en la opacidad antes que la visibilidad (Li, 2020).

3. Metodología y fuentes

El corpus de fuentes para el análisis se compone de los documentos de acción que han desarrollado el gobierno central y las comunidades autónomas que tienen el reto demográfico como aspecto nuclear. El punto de partida se sitúa en 2017 por dos motivos. El primero es la institucionalización del problema con la creación del Comisionado de Reto Demográfico, hecho que da cuenta de la transición del nivel local/territorial hacia políticas de Estado. Autores como Pinilla (2023, p. 146) han puesto de relieve que desde ese año "se han sucedido tanto el despliegue de planes o leyes para combatir la despoblación rural como nuevas estructuras administrativas". El segundo motivo es el despunte de la cuestión de la despoblación en la agenda mediática que se produce desde ese momento (Saiz-Echezarreta et al., 2022), lo que sugiere observar si ese incremento ha tenido algún efecto en el desarrollo normativo.

Revisando los boletines oficiales de todas las comunidades autónomas y en los portales gubernamentales se localizaron las leyes y estrategias que afrontan el reto demográfico desde distintas denominaciones y que se recogen en la tabla 1.

Junto a las normas aprobadas se revisó el proyecto de ley de Cantabria, aún sujeto a posibles modificaciones antes de su ratificación

Tabla 1.
Corpus de documentos analizados

Ámbito	Año	Documento de acción
FEMP (España)	2017	Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España.
GOBIERNO DE ESPAÑA	2019	Estrategia nacional frente al reto demográfico.
LA RIOJA (LR)	2020	Estrategia frente al reto demográfico y la despoblación en La Rioja: equilibrio, cohesión social y transversalidad.
GOBIERNO DE ESPAÑA	2021	Plan de recuperación 130 medidas frente al reto demográfico.
GALICIA (GAL)	2021	Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia.
CASTILLA-LA MANCHA (CLM)	2021	Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.
	2021	2021. Estrategia Regional Frente a la Despoblación 2021-2031.
EXTREMADURA (EX)	2022	Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura.
	2022	Decreto 32/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura.
PAÍS VASCO (PV)	2022	Estrategia vasca 2030 para el reto demográfico
ARAGÓN (AR)	2017	Directriz especial de Política Demográfica y contra la Despoblación 2017.
	2023	Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón.
COMUNITAT VALENCIANA (CV)	2021	Estrategia AVANT 20-30.
	2023	Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana.
NAVARRA (NA)	2023	Estrategia de lucha contra la despoblación de Navarra
PRINCIPADO DE ASTURIAS (AS)	2024	Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico
CANTABRIA (CA)	---	Anteproyecto de ley de Cantabria de lucha contra el despoblamiento y frente al reto demográfico.Fuente: elaboración propia.

En una primera fase y siguiendo una metodología ya aplicada para en estudios comparativos de legislación (Galletero-Campos y Álvarez-Peralta, 2021; Vila, 2012), se llevó a cabo un análisis de contenido a nivel semántico para localizar todas las menciones a la comunicación en los documentos, así como todos los enunciados que pudieran implicar a los medios de comunicación, para sistematizar y comparar los hallazgos (Hernández et al., 2010). De manera complementaria, las políticas públicas

se pueden analizar también a partir de la noción de enmarcado, que se centra en priorizar determinados aspectos del modo en que se presentan las informaciones para observar de qué manera influyen en la percepción y comprensión de estas (Goffman, 1974; Muñiz, 2020). Aplicado a las políticas de reto demográfico, Ivanov (2021) ha analizado los encuadres que han aplicado los responsables políticos y que revelan interpretaciones y justificaciones implícitas o explícitas para abordar el problema.

En una segunda fase de trabajo y a partir de los extractos registrados en una hoja de cálculo, se han agrupado los enunciados en base a orientaciones coincidentes, con el propósito de indagar en las funciones atribuidas a los medios a partir de las medidas propuestas. Sobre estos elementos, se aplica un análisis semiótico del discurso, herramienta analítica que permite reconstruir e interpretar los sistemas de sentido que están operando (Peñarín, 2015), que quedan inscritos y circulan a través de las diferentes medidas consultadas. Esta aproximación metodológica, de carácter cualitativo, atiende a aspectos retóricos y a las estrategias argumentativas, incluyendo las lógicas de enmarcado y etiquetado, los modos de figurativización de los diferentes actores y la movilización de imaginarios en torno a los territorios despoblados y sus habitantes (Abril, 1995). Siguiendo la propuesta de Freedman (2014), entendemos que los textos son reflejo de cómo se interpretan y articulan las relaciones entre los medios y otros actores implicados. Así mismo, nuestra lectura analiza la dimensión enunciativa, esto es, las estrategias de movilización de los destinatarios, entre otros aspectos a través de las presuposiciones y del estilo afectivo que sirve no sólo para delimitar a los colectivos interpelados por estas medidas, sino para realizar propuestas de acción que buscan un efecto performativo (Larraín y Medina, 2007).

Por otro lado, dado que en gran medida los sentidos se movilizan tanto en lo explícito como en lo implícito y no dicho, el análisis semiótico también trata de prestar atención no sólo a las menciones, sino desde otra óptica, iluminar los silencios en el desarrollo normativo, utilizando el texto como evidencia que guía la interpretación y que permite observar el *media policy silence*.

4. Resultados

4.1. La comunicación en el corpus normativo

En la tabla 2 presenta una síntesis de los enunciados analizados en el corpus que hacen alusión a la comunicación y los medios.

Tabla 2.
Menciones a la comunicación y medios en el corpus

Ámbito	Año	Ley/doc. de acción	Art. MMCC	Menciones
FEMP (España)	2017	Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España.	X	- Mejorar la comunicación de la realidad territorial. - Potenciar, con estrategias territoriales de comunicación, la difusión de esa realidad y de las ventajas competitivas –sociales y económicas de las áreas rurales. - Poner comunicativamente en valor la lucha contra la despoblación. - Promover acciones educativas para sensibilizar a la población en su conjunto. (Eje 4.7 Cultura-Identidad-Comunicación).
GOBIERNO DE ESPAÑA	2019	Estrategia nacional frente al reto demográfico.	X	- Eliminar estereotipos y poner en valor la imagen y reputación de los territorios más afectados por los riesgos demográficos (OB Transversal 5).
LA RIOJA (LR)	2020	Estrategia frente al reto demográfico y la despoblación en La Rioja: equilibrio, cohesión social y transversalidad.	X	- Configurar una imagen del medio rural diferente (6 Líneas transversales).
GOBIERNO DE ESPAÑA	2021	Plan de recuperación 130 medidas frente al reto demográfico.	X	- Elaborar un Plan de Comunicación de la Red Rural Nacional (Medida 6.11).
GALICIA (GA)	2021	Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia.		- Colaborar con los medios de comunicación social que actúen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia para la transferencia a la ciudadanía del conocimiento en materia demográfica (Art.27). - Campañas de sensibilización sobre la conciliación, corresponsabilidad, consecuencias del cambio demográfico y parentalidad positiva (Art. 27).

Ámbito	Año	Ley/doc. de acción	Art. MMCC	Menciones
CASTILLA-LA MANCHA (CLM)	2021	Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.		- Colaborar con los medios de comunicación social para la transferencia a la ciudadanía del conocimiento en materia demográfica (Art.7). - Poner en valor de la imagen y reputación del medio rural, potenciando con estrategias territoriales de comunicación (Art. 7). - Impulsar medidas que favorezcan el acceso de la ciudadanía del medio rural a una información veraz y que propicie los intercambios humanos, culturales y económicos de la población del medio rural (Art. 67). - Habilitar mecanismos que impulsen la radiodifusión, televisión y cualquier otro medio de comunicación social en el medio rural (Art.67).
	2021	2021. Estrategia Regional Frente a la Despoblación 2021-2031.	X	- Sensibilizar sobre el cambio demográfico y sus implicaciones (LS 8).
EXTREMADURA (EX)	2022	Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura.		- Impulsar medidas que favorezcan el acceso de la ciudadanía a una información veraz, y que propicie los intercambios humanos, culturales y económicos de la población del medio rural (Art.12). - Habilitar mecanismos que impulsen la radiodifusión, televisión y cualquier otro medio de comunicación social en el medio rural (Art 12). - Fomentar en los medios de comunicación el conocimiento de la Extremadura rural, dando traslado de su imagen real, lejos de estereotipos sobre la vida en los pueblos (Art. 45).
	2022	Decreto 32/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura.	X	- Perfilar un plan de comunicación para eliminar estereotipos y poner en valor la imagen y la reputación de los territorios más afectados y más vulnerables en términos demográficos (Eje 6 Economía, empleo y generación de riqueza).
ARAGÓN (AR)	2017	Directriz especial de Política Demográfica y contra la Despoblación 2017.	X	- Campañas de formación y sensibilización sobre la problemática demográfica y poblacional (Eje 9.2).
	2023	Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón.	X	- Sensibilización y atracción del medio rural: cooperación con los medios de comunicación social para divulgar, construcción de un concepto de ruralidad, despejada de tópicos e integradora e igualitaria y promoción de la información y la formación de periodistas y profesionales a través de jornadas, foros y programas de especialización (Art. 6).
CANTABRIA (CA)	2019	Estrategia frente al Reto Demográfico de Cantabria 2019-2025	X	-----
	--	Anteproyecto de ley de Cantabria de lucha contra el despoblamiento y frente al reto demográfico	X	- Sensibilización social en materia de lucha contra el despoblamiento y frente al reto demográfico. Para ello, colaboración con los medios de comunicación social y uso de estrategias de comunicación con el fin de poner en valor las ventajas sociales, económicas y ambientales que caracterizan la vida en los municipios en riesgo de despoblamiento.

Ámbito	Año	Ley/doc. de acción	Art. MMCC	Menciones
PAÍS VASCO (PV)	2022	Estrategia vasca 2030 para el reto demográfico	X	- Desarrollar un plan anual de comunicación: iniciativas orientadas a situar la cuestión demográfica (mes de la demografía) y campañas de sensibilización sobre la cuestión demográfica (Línea 2 Prospección, divulgación y comunicación).
COMUNITAT VALENCIANA (CV)	2021	Estrategia AVANT 20-30.	X	- Plan de comunicación para dar a conocer el fenómeno de la despoblación-despoblamiento, y sus atractivos, potencialidades, fortalezas y oportunidades, mediante una serie de medidas (Programa 7.4).-Información que mejore la autoestima de la población, así como la curiosidad del residente urbano (Programa 7.4).-Acciones conjuntas con los medios de comunicación para la realización de programas de difusión de las ventajas sociales y económicas de las áreas rurales (Programa 7.4).
	2023	Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana.		- Colaborar con los medios de comunicación para la transferencia a la ciudadanía del conocimiento y la sensibilización social en materia de despoblamiento y del reto demográfico, y para la puesta en valor de los municipios de interior y del medio rural (Art. 11). - Impulsar medidas que favorezcan el acceso de la ciudadanía de los municipios en riesgo de despoblamiento a una información veraz, fiable y diversa, que propicie los intercambios humanos, culturales y económicos de la población (Art. 30). - Habilitar mecanismos que impulsen la radiodifusión, la televisión y cualquier otro medio de comunicación social en estos municipios (Art.30).
NAVARRA (NA)	2023	Estrategia de lucha contra la despoblación de Navarra.	X	- Estrategia de Comunicación, que positivice y ponga de relieve los valores y bonanzas de la vida en el mundo rural, no desde la idealización de lo rural, sino desde de un punto realista (Cap. 8 Proyectos directores).
PRINCIPADO DE ASTURIAS (AS)	2024	Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico.		- Colaboración con los medios de comunicación a través de los mecanismos, procedimientos e instrumentos oportunos a fin de facilitar la transmisión de conocimientos e informaciones a la sociedad en materia de demografía (Art. 17). - Se desarrollarán actividades de comunicación y difusión protagonizadas por los jóvenes rurales y profesionales agrarios para trasladar y visibilizar ante la sociedad urbana la imagen positiva de la actividad agraria (Art. 70 Relevo generacional en el campo)

Fuente: elaboración propia.

Antes de detallar los hallazgos, hay que señalar, a modo de precedente, la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural. En ella, la comunicación formaba parte del binomio "Tecnologías de la información y la comunicación", poniendo

el énfasis en garantizar el acceso a los servicios en términos de cobertura de las telecomunicaciones. También señala la necesidad de promover la alfabetización digital en colectivos como los mayores, las mujeres y las personas con discapacidad.

Se trata de una visión centrada en el acceso a los dispositivos y el uso de las tecnologías, muy diferente a la que se presenta diez años después en el "Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España" elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias en 2017 que contiene un eje titulado "Cultura-identidad-comunicación". Este documento reconoce por primera vez el valor inmaterial de la comunicación como elemento performativo y generador de identidad cuando advierte de la existencia de "una situación de inferioridad" del medio rural, que responde a percepciones sesgadas acerca de la calidad de vida, la falta de oportunidades y la insostenibilidad de los pequeños municipios, supervivientes de manera subsidiada. Se reconoce así implícitamente el perjuicio experimentado por las comunidades rurales en términos de reputación e incluso de autoestima, cuestiones que años después se han incorporado de manera expresa a algunas normativas. El documento de la FEMP también propone el concepto de "estrategias territoriales de comunicación", que más tarde retoma ley castellanomanchega. Esta es una noción que aún no ha tenido desarrollo pero que puede ser relevante por el potencial como metáfora conceptual, y porque podría actuar en un futuro como eje desde el que imaginar y articular propuestas.

En el ámbito nacional destaca también la Estrategia nacional frente al reto demográfico de 2019, que incluye el objetivo de eliminar estereotipos y mejorar la reputación de los territorios afectados por los riesgos demográficos. Para lograr este propósito se plantean distintas medidas integradas con la actividad cultural, como la promoción de eventos y foros culturales, las actividades del Foro nacional de despoblación, el Plan de Comunicación de la Red Rural Nacional, el desarrollo de programas educativos, la recuperación del patrimonio y la organización de cursos en colaboración con la UIMP. Como señala Pinilla (2023), el contexto de pandemia obligó a una redefinición de los contenidos que finalmente se materializaron en el Plan 130 Medidas frente al Reto Demográfico. En este, la comunicación y la implicación de los medios quedan reducidas al plan de comunicación de la Red Rural Nacional con el objetivo de "difundir la existencia y utilidad de los programas de desarrollo rural cofinanciados por el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) y dar a conocer la Red Rural Nacional como la principal plataforma de difusión de la política de desarrollo rural" (Punto 6.11.). Se trata, por tanto, de una visión un tanto limitada que restringe los medios a meros soportes divulgativos de la actividad gubernamental.

En el nivel autonómico, todos los documentos revisados, impulsados en los últimos años, incorporan de uno u otro modo la dimensión comunicativa, con la excepción de la Estrategia frente al Reto Demográfico de Cantabria 2019-2025. La importancia de los medios de comunicación social se pone de relieve con un artículo específico en las leyes de Galicia (Art.27), Castilla-La Mancha (Art.67), Extremadura (Art.12) y Asturias (Art.17), no así en la de Aragón, donde se integran en un artículo dedicado a la sensibilización y atracción del medio rural (Art.6), entendiendo que la comunicación es un elemento transversal y no se puede separar los medios de los efectos que producen. Ligeramente diferente es el planteamiento de la ley valenciana, que vincula los medios con el estudio y la transferencia de conocimiento (Art. 11) y los asocia a los derechos de la ciudadanía en términos de consumo y acceso a la información (Art. 30). Estos enunciados son reflejo de que los gobiernos asumen que la comunicación es un elemento estratégico, que debe ser tomada en consideración y que los medios son aliados en la transformación de imaginarios y en la divulgación de lo que sucede en entornos rurales.

4.2. Medidas sobre comunicación y medios en el corpus normativo

Del análisis del conjunto de documentos y de las medidas propuestas se infieren distintas funciones que se atribuyen a la comunicación y los medios y que se desglosan en los siguientes epígrafes.

4.2.1. Impulso de medios de comunicación social y acceso a información veraz

Las normas autonómicas dedicadas al reto demográfico de Castilla-La Mancha, Extremadura y Comunidad Valenciana respaldan el impulso a "la radiodifusión, la televisión y cualquier otro medio de comunicación social en el medio rural" (CLM, EX, CV). Además, proponen habilitar medidas que favorezcan el acceso a la ciudadanía a "información veraz" (leyes de CLM y EX), término al que se añade "fiable y diversa" en la ley de la Comunitat Valenciana. Esta preocupación es compartida en el marco europeo, donde el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLR, resolución noviembre de 2023) ha alertado de que "las comunidades rurales y socioeconómicamente desfavorecidas son especialmente proclives a convertirse en desiertos informativos locales, exacerbando las desigualdades ya existentes".

La noción de desiertos informativos (Abernathy, 2018), comprendidos como espacios donde no opera ningún medio de comunicación local, viene de Estados Unidos y tiene origen en la crisis de la prensa local a partir de 2008 (Díaz-Noci, 2019).

En las áreas rurales, los medios comerciales tienen dificultades para ser viables, dado el escaso tejido industrial y económico y el público reducido al que se dirigen y esto es más acusado en los lugares despoblados (Negreira-Rey et al., 2023; Saiz-Echezarreta et al., 2023).

El Consejo de Europa ha pedido a los Estados miembros que desarrollen políticas de comunicación que tengan en cuenta las necesidades de información de las comunidades locales. Las recomendaciones se basan en varios ejes de actuación: sistema de apoyo transparente con subsidios directos y ayudas indirectas; iniciativas de colaboración que involucren a medios privados, organizaciones de medios públicos, organismos profesionales, autoridades locales, universidades y escuelas (promoción de iniciativas de periodismo colaborativo); becas y programas de pasantías; fomento de organizaciones sin ánimo de lucro y medios comunitarios y campañas de concienciación pública sobre las consecuencias de los desiertos. Sin embargo, y a pesar de la voluntad política que se plasma en las normativas a distintos niveles, hay que señalar que en España no hay hasta la fecha políticas de ayudas a medios orientadas de manera específica a estos territorios en riesgo demográfico y que presentan un ecosistema mediático singular. La única línea de apoyo orientada a la sostenibilidad de los medios se localiza en Andalucía, donde en 2023 se convocaron subvenciones para el equipamiento e impulso de las emisoras de radio públicas de ámbito municipal.

4.2.2. *Transferencia de conocimiento y divulgación*

Desde el año 2017 y con más intensidad desde 2019 se ha producido una atención creciente hacia la despoblación en los medios (Saiz-Echezarreta et al., 2022; Collantes, 2020).

De hecho, en la Estrategia frente al reto demográfico y la despoblación en La Rioja se reconoce que "la fase de visibilización ya está superada", por lo que se afronta una nueva etapa en la que se busca un acercamiento más ajustado a la hora de transmitir la diversidad de las realidades rurales.

Un marco ampliamente compartido en las normas analizadas es que los medios son agentes para la transferencia de conocimiento en materia demográfica. Así lo recoge la normativa de Galicia, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y el proyecto de ley de Asturias. En este caso, la más concreta es la de Aragón, que señala que "se promoverá la información y la formación de periodistas y profesionales a través de jornadas, foros y programas de especialización formativa en el lenguaje, contenidos, tratamientos e imágenes adecuados" (Art. 6.4), al mismo tiempo que incorpora para ello a agentes como "la Universidad de Zaragoza, escuelas de negocios, del profesorado del medio rural

y de otros agentes representativos". Con ello, por un lado, se prioriza por ley el conocimiento especializado y se promueve una formación adecuada para los profesionales de la información; por otro, se implica a las instituciones como la universidad autonómica, entendiendo que es necesario el rigor científico en los diagnósticos, la comprensión del fenómeno y el diseño de medidas, pero también en la forma de transmitirlos a la ciudadanía a través de los medios de comunicación. Se pone en valor así el uso de fuentes especializadas por parte de los profesionales del periodismo, con el fin de presentar la despoblación desde el rigor y como un proceso complejo y multifactorial. Hay que tener en cuenta que Aragón fue ya pionera en promover nexos entre agentes políticos, sociales y académicos. Ya en 2017 en la Directriz especial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón se acordaba, entre otras acciones, la "realización de encuentros especializados de carácter periódico para abordar la evolución de las políticas demográficas y poblacionales" (Tomo II, p.92). Ese mismo año se creó la primera cátedra dedicada a la cuestión entre la Universidad de Zaragoza y la Diputación Provincial, la Cátedra DPZ sobre Despoblación y Creatividad.

Lo recogido en las normas refleja que desde los territorios afectados las administraciones priorizan dar una respuesta científica a los desafíos que plantean las desigualdades demográficas y territoriales y parece que se ha producido un cambio de paradigma que pone en valor la especialización, tanto en el estudio de medidas como en el modo de comunicarlas.

4.2.3. Los medios como agentes de sensibilización

El objetivo al que las leyes y estrategias dedican más espacio es el de modificar los imaginarios, enciclopedias y representaciones acerca de los territorios despoblados para incidir en la percepción de prácticas, valores y modos de vida asociados a estos, utilizando mayoritariamente la estrategia de sensibilización, si bien con algunas diferencias. En la ley gallega, por ejemplo, las tareas de concienciación se vinculan al fomento de la natalidad desde la idea de la repoblación, pues la propia ley se adscribe desde su título al objetivo del "impulso demográfico", distinguiéndose así del resto del corpus.

El enmarcado más asentado en el conjunto de normas es el de la necesidad de un cambio global en las representaciones mediáticas del medio rural. Se utilizan expresiones como "poner en valor la *reputación*" (CLM, EX), "visibilizar aspectos positivos que *atesora* la vida rural" (CLM) y "consolidar el *orgullo* de pertenecer al territorio" (Estrategia AVANT 20-30). A partir de los términos utilizados es posible reconocer en el corpus un posicionamiento enunciativo que abandona la voz impersonal y neutral y parece identificarse con la voz del activismo frente a la despoblación desde la resistencia. Esto explica que la defensa de la ruralidad aparezca como un movimiento

contrahegemónico, que precisa medidas para "contrarrestar la hegemonía cultural y social que ensalza la vida urbana" (CLM).

Así mismo, se infiere un lugar de enunciación (Larraín y Medina, 2007) que alude a la memoria de lo rural y de sus habitantes como sujetos subalternos y víctimas. Desde esta posición, se promueven propuestas de intervención mediática orientadas, entre otros objetivos, a "mejorar la autoestima de la población rural", como propone la Estrategia Avant 20-30 de la Comunitat Valenciana.

Se puede interpretar que estos planteamientos surgen desde la reacción a lo que se considera un discurso estereotipado y estigmatizado, que ha sido preeminente en el pasado (Castelló, 2023). Las normas recientes se proponen circular al otro extremo y potenciar "lo positivo": promover "una imagen moderna" (Estrategia AVANT 20-30), "aspectos positivos" del medio rural (CLM y EX), así como sus "atractivos, potencialidades, fortalezas y oportunidades" (Estrategia AVANT) y sus "ventajas sociales, económicas y ambientales" (CA). Incluso se identifica como "una buena política de comunicación" aquella que "difunda los atractivos del medio rural" (CLM). Esta puesta en valor del medio rural, entendida prácticamente en términos de promoción, suele dar pie a medidas de comunicación como la creación de campañas publicitarias de tipo institucional para los territorios. Sin embargo, la imagen y reputación no solo se transforma mediante la comunicación publicitaria sino también a partir de los encuadres que adoptan los medios de comunicación en la transmisión de informaciones sobre el medio rural. Solo la ley de la Comunidad Valenciana señala explícitamente la colaboración de los medios para la sensibilización.

Es interesante señalar que la ley aragonesa y las estrategias de La Rioja y Navarra introducen algunos matices. En el primer caso se propone "la sensibilización e información de la sociedad sobre el potencial de los recursos endógenos" (AR), sin una calificación tan explícita sobre sus bondades. La estrategia de La Rioja presenta un planteamiento que trata de ser equilibrado, hacia "la configuración de una imagen del medio rural diferente, no basada en aspectos negativos y de déficit sino en sus potencialidades y recursos, pero sin caer en visiones idealistas que generan expectativas que no son reales y que están lejos de cumplirse". La Estrategia de lucha contra la despoblación de Navarra, por su parte, aboga por una Estrategia de Comunicación diseñada "desde un punto realista". De nuevo, los documentos remiten a la necesidad de transmitir la complejidad de la cuestión demográfica y la diversidad del medio rural. Sobre esta visión, destaca la mención a la "construcción de un concepto de ruralidad" en la ley aragonesa, una expresión más abierta y diversa y que además aparece acompañada de adjetivos como "integradora e igualitaria", ampliando el horizonte de lo rural a un espacio en constante transformación.

Finalmente, otra conclusión que se detrae de las normas es la que se sitúa en contraposición con lo urbano, reforzando una dicotomía que algunos autores consideran superada (Camarero y Oliva, 2018; Sáez, 2021b). Se presenta el objetivo de visibilizar las ventajas del medio rural en oposición a "la vida urbana" (CLM), "visibilizar ante la sociedad urbana" (AS), "vivir en las zonas rurales frente a las urbanas" (EX) y se señala la "desconexión entre la población rural y la urbana" (CV). Considerando el territorio desde una dimensión social, la hibridación en las prácticas y estilos de vida que han traído consigo los procesos de modernización, globalización y mediatización de las últimas décadas hablan de entornos más heterogéneos y mestizos donde las fronteras son cada vez más difusas. Por ello, los planteamientos sobre el discurso y las representaciones que encontramos en las normas resultan excesivamente polarizados. Al contrario, los medios deberían asumir desde una óptica cultural y social las interrelaciones que se producen en las formas de vida, sea cual sea el hábitat, además de apostar por la cooperación.

4.2.4. Los medios locales para la cohesión de la comunidad

Por último, señalaremos otra expresión coincidente en las leyes de Castilla-La Mancha, Extremadura y Comunidad Valenciana: que la información debe propiciar "los intercambios humanos, culturales y económicos de la población del medio rural". Bajo esta premisa, los medios se interpretan como acicates de la vida social y cultural de la comunidad, cumpliendo una función conectiva, el rol que fomenta la cohesión comunitaria, entre los habitantes del lugar, con los de entornos vecinos y con quienes tienen vínculos afectivos con él. El marco político europeo reconoce este valor esencial de los medios locales, señalando que pueden servir como herramientas poderosas para promover el entendimiento intercultural e intergeneracional, para fomentar el diálogo y la empatía entre los residentes y para empoderar grupos marginados y dotarlos de capacidad de agencia y de un lugar en el espacio público. A modo de ejemplo, señala su labor en la integración de la comunidad migrante en estos entornos (CPLR, 2023). Sin embargo, la excesiva abstracción de los términos en una formulación que parece heredada de unas normas a otras impide dotarlos de un sentido práctico, ya que requiere definir indicadores de calidad para que las informaciones puedan cumplir el propósito. Desde este punto de vista, no basta con tener acceso a la información, tal y como se recogía en líneas anteriores, sino promover un contenido que tenga que ver con los intereses locales y que contribuya a enriquecer los debates políticos y sociales que afectan a estos territorios. Una información de calidad resulta esencial para la toma de decisiones y la gobernanza de estos lugares y posibilita participar en la gestión de recursos. La opacidad, en cambio, puede dar lugar a proyectos que se diseñan

desde arriba, sin la implicación de la comunidad local y que podrían acabar incluso con perjuicios hacia ella.

5. *Discusión y conclusiones*

Un hallazgo que ponemos de relieve con este estudio es que desde 2017 existe un marco compartido que reconoce el papel de la comunicación y la labor de los medios locales en los territorios despoblados. Las normas así lo recogen, en coherencia con los estudios académicos y los planteamientos políticos. El valor de la comunicación local tiene que ver con la escucha a las audiencias, sirve para facilitar orientación sobre asuntos locales (Costera, 2020), para la dinamización social, política y cultural (Mathews y Ali, 2022) y para fomentar el sentimiento de pertenencia (Gulyas y Baines, 2020). Además, los medios locales actúan como un lugar de reconocimiento público, tanto a nivel del propio territorio como hacia el exterior (Harte et al., 2017).

Es una preocupación común a todos los niveles –europeo, nacional y autonómico– la falta de acceso a información local de calidad, más aún cuando los territorios en riesgo demográfico tienen más tendencia a convertirse en desiertos informativos (Negreira-Rey et al., 2023; Saiz-Echezarreta et al., 2023). Las investigaciones sobre estos espacios han puesto el foco en el aumento de la desinformación (Jerónimo y Sánchez-Esparza, 2022). Pese a que, a priori, cabría pensar que cuanto más pequeño es el ámbito geográfico, más fácil es que la información alcance a toda la ciudadanía, un informe del Comité Europeo de Regiones (2022) advierte sobre los riesgos de la proliferación de noticias falsas en el entorno local, especialmente cuando los contenidos se comparten en grupos cerrados de Facebook, Telegram o WhatsApp, ya que "es más fácil la introducción de sesgos porque el nivel de escrutinio es reducido" (p.10). Por otro lado, compartir información local únicamente a través de redes sociales privadas puede conducir a un doble aislamiento, derivado de no tener acceso a medios profesionalizados y comunicarse solo entre personas con puntos de vista homogéneos. Esto puede llevar a endurecer y reforzar las opiniones existentes y que "la ciudadanía se aisle dentro de su propia versión de la realidad" (Comité Europeo de Regiones, 2022, p.10).

Otro aspecto importante, y así lo recogen el corpus, es el uso de fuentes expertas en el contenido periodístico sobre demografía. Estudios previos han comprobado que las informaciones sobre el reto demográfico se presentan desde distintos encuadres, algu-

nos de ellos en un tono un tanto apocalíptico (Saiz-Echezarreta y Galletero-Campos, 2023; Domingo, 2023). Los periodistas no siempre recurren en sus coberturas a expertos en demografía, a veces consultan a especialistas de otras áreas "que pueden dar una visión sesgada o equivocada de asuntos de gran calado como son el envejecimiento, la creciente longevidad, la fecundidad ultrabaja, los movimientos migratorios o la despoblación" (Cuenca y García-González, 2023). Además, el tipo de expertos consultados y el discurso demográfico varían en función de la línea editorial del medio, como han demostrado Cuenca et al. (2023): los conservadores tienden a adoptar una perspectiva menos especializada y con menos uso de datos rigurosos, mientras que medios progresistas acuden con más frecuencia a fuentes de centros de investigación y profesorado universitario. La colaboración con el entorno académico y la promoción de la formación especializada resultan de especial relevancia para trasladar a la ciudadanía mensajes rigurosos y comprensibles sobre la compleja realidad demográfica. Así lo demandan los periodistas rurales, que consideran que la perspectiva rural no siempre se tiene en cuenta en las informaciones relativas a los asuntos demográficos (De Sola, 2021).

Sin embargo, este análisis también permite vislumbrar las limitaciones que afectan a la interpretación de la comunicación y los medios en las estrategias frente al reto demográfico. La primera de ellas es que en algunos planteamientos se está promoviendo una visión instrumental y reduccionista de los medios, circunscrita a su rol de transmisores de información o con una orientación casi persuasiva en su papel de "promoción turística" de los territorios. Este enfoque los aleja de su rol como dinamizadores culturales y preservadores del patrimonio inmaterial de los lugares. Cabría preguntarse, además, qué necesidades comunicativas o informativas tienen estas comunidades de habitantes, para orientar mejor el diseño de recursos. Por otro lado, de los enunciados se infiere aún un eje dicotómico urbano-rural que ignora la hibridación de prácticas y estilos de vida y que presenta una esencialización de lo rural que negaría la visión planteada por Mormont (2015): como un espacio por definir, de conflicto y de lucha de intereses, deseos, expectativas, en diálogo con lo urbano.

Como señala Soriano Moreno (2022), en el campo del derecho la visión urbana ha sido imperante, comprendida como neutra y universal, ocultando que "el territorio se presenta como elemento de discriminación para la eficacia de los derechos de las personas" (p. 15). Este es el escenario en el que se inscriben las políticas de comunicación en España, que si bien son competencia de las comunidades autónomas, no se han promovido en la mayor parte de ellas y se limitan a la protección de la pluralidad lingüística (Aguado-Guadalupe y Blasco-Gil, 2023). Si bien este es un fin relevante, no lo es menos la adecuación del sistema mediático a aquellas áreas con determinadas características territoriales y demográficas. Esta ausencia de regulación es lo que Freedman (2010) define como *nega-*

tive policy, es decir, un marco en el que no se adoptan decisiones formales con respecto a los medios de comunicación, con un amplio espacio de indefinición que prioriza la liberalización y la autorregulación del mercado.

Sin embargo, y dado que en estos lugares los medios de comunicación que mantienen un modelo comercial suelen tener dificultades para subsistir (Negreira-Rey et al., 2023), sería preciso adoptar la perspectiva del *rural proofing* (Esparcia, 2023; Sherry y Shortall, 2019) para establecer mecanismos de compensación para las zonas rurales y despobladas en términos de acceso a los medios de comunicación e información de calidad. En la tarea de imaginar lo que algunas leyes denominan "Estrategias Territoriales de Comunicación" hay que diseñar procesos de participación abiertos a la ciudadanía y observar las recomendaciones de organismos implicados en frenar la expansión de desiertos informativos. La intervención política de los gobiernos, que debe adaptarse en función de cada contexto, puede orientarse no solo a las ayudas directas sino a las deducciones fiscales, a la flexibilización de normas para que los medios comerciales puedan transformarse en entidades sin ánimo de lucro o híbridas o la diversificación de los medios financiados por fondos públicos, más allá de los soportes tradicionales de prensa, radio y televisión hacia, por ejemplo, la creación de podcast (UNESCO, 2022). De manera complementaria, el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (2023) recoge estas y otras ideas como la creación de incentivos para contratar o retener a periodistas en los territorios rurales o programas de becas, entre otros. En cualquier caso, es evidente que el contexto requiere soluciones que tomen en consideración las particularidades de estas comunidades rurales.

6. Orientaciones futuras

En este trabajo se han observado los planteamientos sobre comunicación en las normas, pero cabe observar en el futuro si se están promoviendo planes de acción específicos en las comunidades estudiadas. No existen, por el momento, convocatorias de ayudas a medios locales orientadas a estos territorios pero pueden estar desarrollándose otro tipo de iniciativas de comunicación que podrían ser objeto de interés, como los planes de promoción institucional impulsados desde las administraciones, estudiados habitualmente bajo el paradigma teórico de la "marca territorio" (Kotler et al., 1993), así como las campañas de sensibilización, que pueden presentar resultados interesantes sobre el modo en que se están transformando los imaginarios sobre la ruralidad.

Por otro lado, hay que señalar que uno de los niveles que no ha sido estudiado es el de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo. Aunque excede los objetivos de este artículo, nos gustaría apuntar que las EDLP incluyen toda una serie de aspectos que difícilmente se logran si no se incluyen acciones comunicativas y se reflexiona sobre formas de colaboración con los medios. Los procesos de mediatización implican que sin la adaptación a las lógicas mediáticas es complicado cumplir con eficacia algunos de los objetivos, no sólo aquellos en los que la comunicación interviene de manera más evidente, como "fomentar la participación ciudadana, la información sobre los grupos y la divulgación de los objetivos", sino otros que tienen que ver con fomentar la capacidad de las comunidades locales, considerar las necesidades y potencialidades locales, sus características socioculturales, establecer redes y formas de cooperación entre actores" (Orden 52/2023, de 21 de marzo, BCLM). En el futuro se puede indagar en cómo se está incorporando la comunicación a las EDLP, ya que es posible que, sin un marco nacional y autonómico más claro, quede a expensas de la relevancia que se le conceda en el seno de cada grupo, de sus dinámicas de trabajo y sus recursos disponibles.

Por último, sería interesante conocer en qué medida los periodistas están siendo partícipes de las negociaciones e intercambios que se producen en encuentros y foros especializados. Puesto que en los últimos años se han incrementado los espacios de discusión en los que los actores políticos se interrelacionan con grupos de expertos y otros agentes de la sociedad civil –un ejemplo son las cátedras suscritas con las universidades– es importante que los periodistas puedan hacer también aportaciones en el diseño de estrategias y no solo ser considerados relatores de los proyectos y sus resultados.

7. Financiación

Proyecto I+D+i "Análisis del periodismo local y el sentido de comunidad en el despliegue de estrategias territoriales de comunicación en zonas deshabitadas" (2024-2027) cofinanciado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del Programa Operativo Feder de Castilla-La Mancha 2021-2027.

8. Referencias

- Abernathy, P. M. (2018). *The Expanding News Desert. Report*. Center for Innovation and Sustainability in Local Media. University of North Carolina.
- Abril, G. (1995). Análisis semiótico del discurso. En J. M. Delgado, y J. Gutiérrez Fernández (Coords.). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (pp. 427-464). Síntesis.
- Adams, P. C., & Jansson, A. (2012). Communication Geography: A Bridge Between Disciplines. *Communication Theory*, 22(3), 299-318. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.2012.01406.x>
- Aguado-Guadalupe, G., & Blasco-Gil, J. J. (2023). Regional public subsidies for the media in Spain: amounts, beneficiaries and impact on income statements. *Communication & Society*, 36(1), 81-93. <https://doi.org/10.15581/003.36.1.81-93>
- Alonso-Carrillo, I., Pérez-Morote, R., Núñez-Chicharro, M., & Pontones-Rosa, C. (2023). Do citizens in Spanish municipalities have the same perception of the solution to depopulation? Influence of population size. *Cities*, (135), <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104210>
- Anderson, B. (2019). Cultural geography II: The force of representations. *Progress in Human Geography*, 43(6), 1120-1132.
- Banini, T., & Ilovan, O. R. (Eds.) (2021). *Representing Place and Territorial Identities in Europe*. Springer Cham. GeoJournal Library. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-66766-5>
- Bello, S. A. (2023). La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 125-147. <https://doi.org/10.24965/reala.11167>
- Bryant, R. I., Paniagua, A., & Kizos, T. (2011). Conceptualising 'shadow landscape' in political ecology and rural studies. *Land Use Policy*, 28(3), 460-471.
- Camarero, L., & Oliva, J. (2018). Movilidades, hibridaciones rurales y paisajes sociales. In J. Oliva (ed.), *Movilidades, trayectorias vitales y sostenibilidad rural* (pp. 21-33). Universidad Pública de Navarra.
- Castelló, E. (2023). The resituated rural: exploring narratives beyond the empty Spain. *Journal of Spanish Cultural Studies*, 24(4), 529-544. <https://doi.org/10.1080/14636204.2023.2272044>
- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2023). *Dossier Despoblación*. Madrid. <https://www.cepc.gob.es/actualidad/dossier-sobre-despoblacion>
- Cloke, P. (2006). Conceptualizing rurality. En P. Cloke, T. Marsden, and P. H. Mooney (eds.), *Handbook of Rural Studies* (pp. 18-27). Sage.
- Collantes, F. (2020). Tarde, mal y... ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural. *Panorama Social*, (31), 15-32. <https://bit.ly/3KBVenz>

- Comité Europeo de Regiones (2022). *Developing a handbook on good practice in countering disinformation at local and regional level*, <https://data.europa.eu/doi/10.2863/066582>
- Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLR) (2023). *Resolution 496. Local and regional media: watchdogs of democracy, guardians of community cohesion*. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680accd26
- Costera, I. (2020). What does the audience experience as valuable local journalism? Approaching local news quality from a user's perspective. In A. Gulyas, y D. Baines (Eds.), *The Routledge Companion to Local Media and Journalism* (pp. 223-235). Routledge.
- Couldry, N., & Hepp, A. (2022). Media and the Social Construction of Reality. In D. Rohlinger, & S. Sobieraj (Eds.) *The Oxford Handbook of Digital Media Sociology* (pp. 27-39). Oxford University Press.
- Cuenca, C., & García-González, J. M. (2023). Vallines y macarrones: el relato pseudodemográfico en la prensa online. In A. Domingo (Coord.) *La coartada demográfica: y el discurso de la involución en España* (pp. 131-160). Icaria.
- Cuenca, C., Rebollo-Bueno, S., & García-González, J. M. (2023). Los discursos demográficos como herramienta político-mediática. El caso de la prensa española. *Teknokultura: Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, 20(1), 37-47. <http://doi.org/10.5209/tekn.81161>
- De Sola, J. (2021). Informar sobre la despoblación desde la mirada de los periodistas rurales. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 27(3), 825-832. <https://dx.doi.org/10.5209/esmp.70958>
- Díaz-Noci, J. (2019). Cómo los medios afrontan la crisis: retos, fracasos y oportunidades de la fractura digital. *El profesional de la información*, 28(6), e280625. <https://doi.org/10.3145/epi.2019.nov.25>
- Domingo, A. (2023). *La coartada demográfica y el discurso de la involución en España*. Icaria.
- Esparcia, J. (2023). *Avanzando hacia una perspectiva integral sobre la despoblación*. Intervención. Congreso "Cinco años de políticas públicas contra la despoblación". UIMP-Universidad de Valencia. Valencia. <https://www.youtube.com/watch?v=Q1e1vSTJSi8>
- European Commision (2021). *A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:345:FIN>
- European Union (2022). *The Rural Pact conference 2022*. <https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/sites/default/files/2023-07/report-rural-pact-conference-160622.pdf>
- Freedman, D. (2010). Media Policy Silences: The Hidden Face of Communications Decision Making. *The International Journal of Press/Politics*, 15(3), 344-361. <https://doi.org/10.1177/1940161210368292>
- Freedman, D. (2014). Media Policy Research and the Media Industries. *Media industries*, 1(1). <https://doi.org/10.3998/mij.15031809.0001.103>
- Galletero-Campos, B., & Álvarez-Peralta, M. (2021). Mapa de la publicidad institucional en España: Marco jurídico y mecanismos para la rendición de cuentas. *Revista Española De La Transparencia*, 2(13), 107-128. <https://doi.org/10.51915/ret.183>

- Galletero-Campos, B., & López-Cepeda, A. M. (2018). Ayudas directas y publicidad institucional a medios de comunicación en el escenario autonómico: indicadores y pautas de mejora. *El profesional de la información*, 27(3), 682-691. <https://www.doi.org/10.3145/epi.2018.may.21>
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Harper and Row.
- Gulyas, A., & Baines, D. (2020). Introduction. Demarcating the field of local media and journalism. In A. Gulyas, y D. Baines (Eds.), *The Routledge Companion to Local Media and Journalism* (pp. 4-21). Routledge.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2017). Ten Years After Comparing Media Systems: What Have We Learned? *Political Communication*, 34(2), 155-171. <https://doi.org/10.1080/10584609.2016.1233158>
- Harte, D., Williams, A., & Turner, J. (2017). Reciprocity and the hyperlocal journalist. *Journalism Practice*, 11(2-3), 160-176.
- Hepp, A. (2020). *Deep mediatization*. Routledge.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Fundamentos de metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Ivanov, B. (2021). Narratives of Crisis: How Framing Urban Shrinkage and Depopulation Shapes Policy and Planning Responses in Spain, Germany and The Netherlands. *Sustainability*, (13), 11045. <https://doi.org/10.3390/su131911045>
- Jansson, A. (2017). Critical communication geography. Space, recognition and dialectic of mediatization. In P. C. Adams, J. Cupples, K. Glynn, A. Jansson, & S. Moores, *Communications/Media/Geographies* (pp. 95-131). Routledge.
- Jansson, A. (2022). *Rethinking Communication Geographies. Geomedia, Digital Logistics and the Human Condition*. Edward Elgar Publishing.
- Jerónimo, P., & Sánchez-Esparza, M. (2022). Disinformation at a Local Level: An Emerging Discussion. *Publications*, (10), 15. <https://doi.org/10.3390/publications10020015>
- Kotler, P., Haider, D., & Rein, I. (1993). *Marketing places: attracting investment, industry, and tourism to cities, states, and nations*. The Free Press.
- Larraz, A., & Medina, L. (2007). Análisis de la enunciación: distinciones operativas para un análisis dialógico del discurso. *Estudios de Psicología*, 28(3), 283-301. <https://doi.org/10.1174/021093907782506443>
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- Li, L. (2021). How to think about media policy silence. *Media, Culture & Society*, 43(2), 359-368. <https://doi.org/10.1177/0163443720948004>
- Martínez-Puche, A., Martínez Puche, S., García Delgado, F. J., & Amat Montesinos, X. (2022). La representación del éxodo rural en el cine español (1900-2020): evolución, causas y consecuencias territoriales. *Investigaciones Geográficas*, (77), 79-101. <https://doi.org/10.14198/INGEO.19337>
- Mathews, N., & Ali, C. (2022). Desert Work: Life and Labor in a News and Broadband Desert. *Mass Communication and Society*. <https://doi.org/10.1080/15205436.2022.2093749>

- Molina, M., Camarero, L., Sumpsi Viñas, J.M., Bardaji Azcárate, I. & Pérez Campaña, R. (2023). El proceso de despoblación: desequilibrios e inequidades sociales. El tiempo de las políticas públicas. In Y. Gómez Sánchez (Coord.) *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp. 15-80). CEPC.
- Mormont, M. (1990). Who is rural? Or how to be rural. In T. Marsden, P. Lowe & S. Whatmore (Eds.), *Towards a sociology of the rural* (pp. 21-44). Routledge.
- Mormont, M. (2015). As ruralidades nas políticas globais. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, (34), 49-59. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v34i0.39940>
- Moyano-Estrada, E. (2020). Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural en España. *Panorama social*, (31), 33-45. <https://digital.csic.es/handle/10261/221884>
- Muñiz, C. (2020). El framing como proyecto de investigación: una revisión de los conceptos, ámbitos y métodos de estudio. *Profesional de la información*, 29(6). <https://doi.org/10.3145/epi.2020.nov.23>
- Napoli, P. M. (2023). What Is Media Policy? *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 707(1), 29-45. <https://doi.org/10.1177/00027162231211387>
- Negreira Rey, M. C., Vázquez Herrero, J., & López García, X. (2023) No People, No News: News Deserts and Areas at Risk in Spain. *Media and Communication*, 11(3), 293-303. <https://doi.org/10.17645/mac.v11i3.6727>
- Paniagua, A. (2018). Literary Geographies of Contemporary Rural Depopulation. *Annals of Geographical Studies*, 1(1), 11-22. <https://bit.ly/3E2M7db>
- Pazos-Vidal, S. (2022). "Emptied Spain" and the limits of domestic and EU territorial mobilisation. *Revista Galega de Economía*, 31(2), 1-28. <https://doi.org/10.15304/rge.31.2.8365>
- Peñamarín, C. (2015). Creatividad y transformación cultural. El dinamismo de los sistemas de significación. *VS. Versus. Quaderni di studi semiotici*, 121, 53-69.
- Pinilla, V., & Sáez, L. A. (2021). La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, (102), 75-92.
- Pinilla, V. (2023). El reto demográfico: políticas frente a la despoblación rural en España. *Papeles de economía española*, (176), 146-161. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2023/06/PEE-176_Pinilla.pdf
- Ruiz, I., & Esparcia, J. (2021). Sinergias rural-urbanas: hacia un marco conceptual aplicado al área funcional de Valencia (España). *Terra. Revista de Desarrollo Local*, (8), 579-604. <https://ojs.uv.es/index.php/TERRA/article/view/21347>
- Sáez, L. A. (2019). Despoblación, desarrollo y cultura: triángulo cómplice. *Revista PH Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, (98), 70-87. www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/4511
- Sáez, L. A. (2021a). Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (33), 7-34. <https://doi.org/10.4422/ager.2021.18>
- Sáez, L. A. (2021b). Rural y urbano, inseparables frente a la despoblación. *Presupuesto y Gasto Público*, (102), 93-110.

- Saiz-Echezarreta, V., & Galletero-Campos, B. (2023). Despoblación, metáforas y discurso informativo. In C. Navarro, A. R. Ruiz Pulpón, y F. Velasco (Eds.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales* (pp. 27-48). Marcial Pons.
- Saiz-Echezarreta, V., Galletero-Campos, B., & Arias Molinares, D. (2023). From news deserts to news resilience: Analysis of media in depopulated areas. *Journalism*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/14648849231218818>
- Saiz-Echezarreta, V., Galletero-Campos, B., Castellet, A. & Martínez-Rodrigo, A. (2022). The public problem of depopulation in Spain: longitudinal analysis of the media agenda. *Profesional de la información*, 31(5), e310520. <https://doi.org/10.3145/epi.2022.sep.20>
- Sherry, E., & Shortall, S. (2019). Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs. *Journal of Rural Studies*, (68), 336-343. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.12.005>
- Soriano Moreno, S. (2022). Metodologías jurídicas feministas para el abordaje del reto demográfico. *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, (13), 5-26. <https://doi.org/10.15366/jfgws2022.13.001>
- UNESCO (2022). *Encontrar fondos para que el periodismo prospere: opciones de política para respaldar la viabilidad de los medios de comunicación*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381146_spa
- Vila, A. (2012). La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011): análisis comparativo. *Azarbe. Revista internacional de trabajo social y bienestar*, (1), 143-155. <https://revistas.um.es/azarbe/article/view/151201>

Contribuciones de los autores

	Belén Galletero-Campos	Vanesa Saiz-Echezarreta
Conceptualización	50 %	50 %
Tratamiento de datos	50 %	50 %
Análisis formal	50 %	50 %
Acceso a financiación	0 %	0 %
Investigación	50 %	50 %
Metodología	50 %	50 %
Gestión del proyecto	0 %	0 %
Recursos	0 %	0 %
Software	0 %	0 %
Supervisión	60 %	40 %
Validación	0 %	0 %
Visualización	0 %	0 %
Redacción (borrador)	50 %	50 %
Redacción final (revisión y edición)	40 %	60 %

Para más información, ir a CRediT: <https://casrai.org/credit/>

Extended Abstract

1. Introduction

Depopulation is a pressing issue affecting rural areas across Europe, particularly in Spain, where vast swathes of land face declining populations, aging demographics, and economic challenges. In recent years, the demographic challenge has gained political recognition, as evidenced by the creation of institutional frameworks such as the Commissioner for the Demographic Challenge in 2017. This shift marks the prioritization of rural depopulation on Spain's public agenda. Despite this political momentum, communication and media, vital for shaping public perception and fostering community resilience, have not been adequately incorporated into policy responses. This study explores the role of communication and media in the legislative and strategic frameworks developed to address depopulation. It assesses whether these elements are integrated into policies and examines the extent to which media policy silence exists—defined as the absence of specific measures to support local media in depopulated areas, where the lack of information infrastructures further deepens socio-territorial inequalities.

2. Theoretical framework

The theoretical framework of this study is grounded in the concept of mediatization, which posits that all social, political, and cultural processes are deeply intertwined with media and communication technologies. As societies become increasingly mediatized, the way issues such as depopulation are perceived and addressed depends heavily on how they are represented in the media. This framework allows for an understanding of how communication shapes not only public opinion but also the social and cultural fabric of rural territories.

Furthermore, the study adopts the lens of media policy silence, a concept introduced by Freedman (2010), which refers to the absence of policies, discussions, or interventions aimed at supporting media infrastructures in certain contexts. In the case of rural depopulation, media policy silence manifests in the lack of targeted

measures to sustain local media, which are crucial for providing residents with relevant information, fostering local identity, and bridging the rural-urban divide. The absence of these measures in public policies exacerbates rural areas' marginalization and creates news deserts, regions where there is little or no access to local journalism and information, thus limiting the rural population's ability to engage with wider societal discourses.

3. Methodology

This study employs a qualitative content analysis of national and regional laws and strategies designed to combat depopulation. The analysis focuses on regulations enacted since 2017, when the demographic issue gained more visibility in Spain. The corpus includes documents from various regions, such as Galicia, Aragón, Castilla-La Mancha, and the Valencian Community, as well as national frameworks like the National Strategy for the Demographic Challenge and the 130 Measures Plan presented by the Spanish government in 2021. The research aims to identify explicit references to communication and media, examining how these elements are conceived and incorporated within public policies.

A semantic analysis was conducted to catalog references to communication and the media, paying particular attention to how policies frame the role of these elements in addressing depopulation. Additionally, a semiotic discourse analysis was applied to explore how the media's role in rural life is depicted, the assumptions underlying these depictions, and any noticeable gaps or silences. The analysis also draws from framing theory, which examines how the presentation of information influences public understanding and perception. The study seeks to uncover whether communication strategies are framed as central components of demographic policies or are relegated to a secondary, supportive role.

4 Results

The findings reveal that communication and media are recognized as important components in addressing depopulation, but their role is often superficial and lacks concrete policy measures. At the national level, the National Strategy for the Demographic Challenge and the 130 Measures Plan include references to improving

the image of rural areas and countering negative stereotypes through media. However, these strategies primarily focus on external promotion rather than fostering robust local media ecosystems. The 130 Measures Plan, for instance, proposes a communication plan for the National Rural Network aimed at promoting rural development programs, but it lacks specificity regarding support for local media platforms in depopulated areas.

In contrast, regional laws show more explicit, though limited, attempts to integrate communication into policies. For example, a recurring theme in regional laws and strategies is the promotion of local media and the collaboration with them. For example, the regional regulations dedicated to the demographic challenge of Castilla-La Mancha, Extremadura and the Valencian Community support the promotion of "radio broadcasting, television and any other means of social communication in rural areas". However, despite these intentions, the concrete mechanisms for supporting local media remain underdeveloped. There are no comprehensive funding strategies, training programs, or infrastructure investments targeted at bolstering local journalism in depopulated areas. The concept of news deserts is particularly relevant here, as many rural regions in Spain suffer from an absence of local media outlets. Without access to locally produced news, residents are left with a vacuum of information, which can hinder community cohesion and democratic participation. Moreover, there is little acknowledgment of the structural challenges facing rural media, such as low advertising revenues and limited readership, which make it difficult for local outlets to sustain themselves without external support.

Another significant finding is that these laws highlight the need to eliminate stereotypes and improve the image of rural areas, promoting rural life as attractive and viable. The documents argue that transforming public perceptions of rurality is essential to making depopulated areas more appealing to both current residents and potential newcomers. However, while the rhetoric around these strategies is strong, their implementation is weak. The focus is often on promoting a positive image of rural life to urban audiences, with less attention given to addressing the internal communication needs of rural communities themselves. This suggests a disconnect between the policies' stated objectives and their practical execution.

Furthermore, the analysis uncovers a persistent urban-rural dichotomy in how communication is framed in demographic policies. Rural areas are often depicted in contrast to urban centers, with media strategies aimed at highlighting the advantages of rural life over urban life. This binary framing oversimplifies the complexities of rural territories and overlooks the increasing hybridity of urban and rural experiences. For

instance, the Avant 20-30 Strategy in the Valencian Community emphasizes promoting rural areas as spaces with unique advantages, but it does so by positioning them as fundamentally distinct from urban environments. This type of framing can reinforce stereotypes rather than challenge them, potentially limiting the effectiveness of media campaigns designed to attract new residents or investment to rural areas.

5. Conclusions

This study highlights the critical role of communication and media in shaping public perceptions of rural life and addressing the demographic challenge. Yet, even as communication is increasingly acknowledged as a strategic asset, a significant disparity remains between the rhetoric of policy and the implementation of effective measures. The concept of media policy silence is evident in the absence of specific, actionable support for local media in depopulated areas. This silence perpetuates the marginalization of rural communities, limiting their access to information and exacerbating social inequalities.

The research suggests that future demographic policies must go beyond promoting rural areas as attractive destinations for urban dwellers. Instead, they should focus on building sustainable local media ecosystems that can serve the information needs of rural populations and foster a sense of community belonging. This includes the development of targeted funding programs for local journalism, the creation of training initiatives to build media capacity in rural areas, and the establishment of collaborative platforms where rural and urban media can exchange knowledge and resources. Furthermore, policies should move away from the urban-rural dichotomy and embrace a more nuanced understanding of rural life that reflects the hybrid nature of contemporary society.

In conclusion, while communication is recognized as a crucial element in demographic policies, its potential is underutilized. Addressing media policy silence and investing in local media infrastructures are essential for ensuring that rural communities have access to the information and representation they need to thrive. By strengthening the role of media in depopulated areas, policymakers can contribute to a more inclusive and sustainable vision of rural development.