Presupuesto y Gasto Público
S. E. de Presupuestos y Gastos
Instituto de Estudios Fiscales

Desequilibrios Territoriales y Políticas Públicas

SUMARIO

Presentación
Julio López Laborda
Vicente Pinilla

Colaboraciones

Tendencias de largo plazo de la desigualdad territorial en España (1860-2015)
Daniel A. Tirado Fabregat
Julio Martínez-Galarraga
Alfonso Díez-Minguela

Desequilibrios demográficos en España: evolución histórica y situación actual
Francisco J. Goerlich
Silvia Mollá

Políticas de redistribución espacial y regeneración urbana
David Cuberes
Rafael González-Val

La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas
Vicente Pinilla
Luis Antonio Sáez

Rural y urbano, inseparables frente a la despoblación
Luis Antonio Sáez Pérez

El convidado de piedra: un balance histórico de las políticas europeas ante la cuestión rural
Fernando Collantes

Medidas adoptadas por las comunidades autónomas en los tributos cedidos para combatir la despoblación de las áreas rurales: una primera aproximación
Ángela Castillo Murciego
Julio López Laborda
Fernando Rodrigo Sauco
Eduardo Sanz Arcega

Actuaciones presupuestarias y fiscales de las administraciones locales para evitar el despoblamiento en el medio rural: situación actual y líneas de mejora
Alberto Vaquero García

102-(1/2021)

Presupuesto y Gasto Público

102-(1/2021)

Desequilibrios Territoriales y Políticas Públicas

NIPO: 188-20-010-1
ISSN: 2695-7574
Depósito Legal: M-21.543-1979

Elaboración y coordinación: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

Secretaría de Redacción: Dirección General de Presupuestos
Avda. Alberto Alcocer, n.º 2 (pta. 1.ª) 28071 Madrid
Teléfono: 91 583 52 82
Correo electrónico: mmartinz@sepg.hacienda.gob.es

Distribución: Instituto de Estudios Fiscales
Avda. Cardenal Herrera Oria, 378
28035 Madrid
Teléfono: 91 339 89 02 - Fax: 91 339 89 68
www.ief.es

Catálogo general de publicaciones oficiales
http://publicacionesoficiales.boe.es

Maquetación: Dagaz Gráfica, s.l.u.

MINISTERIO
DE HACIENDA

Presupuesto y Gasto Público

102-(1/2021)

SUMARIO

PRESENTACIÓN 7
Julio López Laborda
Vicente Pinilla

COLABORACIONES

Tendencias de largo plazo de la desigualdad territorial en España (1860-2015) 9
Daniel A. Tirado Fabregat
Julio Martínez-Galarraga
Alfonso Díez-Minguela
Universitat de València
Departament d'Anàlisi Econòmica

Desequilibrios demográficos en España: evolución histórica y situación actual 31
Francisco J. Goerlich
Universidad de Valencia e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie)
Silvia Mollá
Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie)

Políticas de redistribución espacial y regeneración urbana 55
David Cuberes
Clark University
Departamento de Economía, Jonas Clark Hall, 950 Main Street
Worcester, MA, Estados Unidos
Rafael González-Val
Universidad de Zaragoza
Facultad de Economía y Empresa (Campus Paraíso)
Zaragoza, España
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Facultat d'Economia i Empresa, Universitat de Barcelona
Barcelona, España

La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas 75

Vicente Pinilla
Universidad de Zaragoza e Instituto Agroalimentario de Aragón (IA2)

Luis Antonio Sáez
Universidad de Zaragoza

Rural y urbano, inseparables frente a la despoblación 93

Luis Antonio Sáez Pérez
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Zaragoza

El convidado de piedra: un balance histórico de las políticas europeas ante la cuestión rural 111

Fernando Collantes
Profesor Titular de Historia e Instituciones Económicas
Universidad de Oviedo, e investigador asociado al Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR)

Medidas adoptadas por las comunidades autónomas en los tributos cedidos para combatir la despoblación de las áreas rurales: una primera aproximación 131

Ángela Castillo Murciego
Universidad de La Rioja

Julio López Laborda
Universidad de Zaragoza
Grupo de Investigación de Economía Pública

Fernando Rodrigo Sauco
Universidad de Zaragoza
Grupo de Investigación de Economía Pública
Instituto Universitario de Investigación en Empleo, Sociedad Digital y Sostenibilidad (IEDIS)

Eduardo Sanz Arcega
Universidad de Zaragoza
Grupo de Investigación de Economía Pública

Actuaciones presupuestarias y fiscales de las administraciones locales para evitar el despoblamiento en el medio rural: situación actual y líneas de mejora 151

Alberto Vaquero García
GEN-Universidade de Vigo
Codirector de la Red Localis

Presentación

El mundo actual es mucho más desigual que el de hace un par de siglos, aunque también sea mucho más rico. El crecimiento económico moderno abrió una brecha de ingresos entre los países que se industrializaban y aquellos que quedaban al margen de este proceso o lo iniciaban mucho más tarde. Las disparidades espaciales durante estos procesos de crecimiento económico no se han limitado a los ingresos. La actividad económica ha seguido también una pauta de concentración.

Pero estos procesos de desigual distribución de la actividad o el ingreso también han existido dentro de los países que se desarrollaban. La actividad económica también siguió pautas similares en el interior de estos. La industrialización no fue un fenómeno homogéneo, sino que tuvo desde el principio un carácter regional. Como consecuencia de ello, la población también ha crecido de forma desigual. La otra cara de la industrialización y la urbanización ha sido la despoblación rural, producida principalmente por el gran éxodo rural-urbano que ha tenido lugar. Finalmente, es importante destacar que estos procesos de concentración de la actividad o del ingreso han tendido a revertirse, al menos parcialmente. Las pautas de concentración de la industria o los servicios no han ido exclusivamente en una única dirección. En cambio, en el caso de la despoblación, aunque se ha desacelerado la tendencia a la concentración, esta no se ha detenido.

En este contexto, el objetivo de este monográfico es analizar estos desequilibrios territoriales en España desde una triple perspectiva: su génesis y evolución histórica; su situación actual; y las posibles políticas que podrían ponerse en marcha para su corrección. El énfasis del monográfico está, sobre todo, en los desequilibrios demográficos y las políticas más adecuadas para enfrentarse a ellos.

El volumen se inicia con dos trabajos que nos sirven para contextualizar los desequilibrios territoriales en España desde una doble perspectiva: el primer artículo, de **Daniel Tirado, Julio Martínez-Galarraga y Alfonso Díez-Minguela**, analiza la evolución de la desigualdad en el PIB per cápita de las regiones españolas desde 1860 hasta 2015; en el segundo, de **Francisco Goerlich y Silvia Mollá**, se estudian los desequilibrios demográficos en España desde principios del siglo XX desde un punto de vista territorial, utilizando el municipio como unidad básica de referencia espacial.

A continuación, el monográfico se centra en las políticas. Esta parte comienza con el artículo de **David Cuberes y Rafael González-Val**, en el que se sintetizan las políticas de redistribución de la población y de regeneración urbana que se han llevado a cabo en dis-

tintas partes del mundo, para después discutir el caso de España. A continuación, **Vicente Pinilla y Luis Antonio Sáez** se centran en el análisis de la despoblación rural, estudiando sus características y causas y discutiendo cuáles deberían ser las políticas más adecuadas para enfrentarse a ella. Siguiendo en el análisis de las políticas frente a la despoblación, **Luis Antonio Sáez** plantea que es un grave error analítico y político que, en las estrategias frente a la despoblación, se plantee el medio rural como algo diferenciado del ámbito urbano y con dinámicas opuestas, destacando el carácter híbrido de las comunidades que habitan en esos territorios. El trabajo de **Fernando Collantes** ofrece un balance histórico de las políticas europeas de desarrollo rural y su aplicación en España, destacando que estas han constituido la principal acción política ejecutada en respuesta a la cuestión rural.

El monográfico concluye con dos colaboraciones que estudian el papel de las políticas presupuestarias frente a la despoblación. El artículo de **Ángela Castillo Murciego, Julio López Laborda, Fernando Rodrigo Sauco y Eduardo Sanz Arcega** examina los incentivos fiscales introducidos de manera generalizada por las comunidades autónomas de régimen común en los tributos cedidos con la intención de frenar (o revertir) la despoblación de las áreas rurales. Por último, **Alberto Vaquero García** expone algunas de las actuaciones que desde el ámbito presupuestario y fiscal pueden aplicar las entidades locales para evitar el despoblamiento del medio rural.

En la actualidad, existe un intenso debate, político y social, sobre las políticas que deben desarrollarse frente a los desequilibrios territoriales y, en especial, frente a la despoblación rural. Paradójicamente, en este debate se asume que contamos con un diagnóstico consensuado sobre el origen de este problema y las medidas que deberían adoptarse. Sin embargo, muchas de las propuestas que se realizan parten de diagnósticos erróneos o de concepciones sobre las políticas a desarrollar no suficientemente informadas. Con este monográfico, nuestro objetivo es arrojar luz a este debate desde una perspectiva académica. Para ello, hemos contado con especialistas que llevan muchos años trabajando sobre estos temas y cuyas aportaciones pensamos que pueden ser útiles para apoyar la toma de decisiones.

JULIO LÓPEZ LABORDA
VICENTE PINILLA

Universidad de Zaragoza

Presupuesto y Gasto Público 102/2021: 9-30
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
© 2021, Instituto de Estudios Fiscales

Tendencias de largo plazo de la desigualdad territorial en España (1860-2015)

DANIEL A. TIRADO FABREGAT
JULIO MARTÍNEZ-GALARRAGA
ALFONSO DÍEZ-MINGUELA
Universitat de València
Departament d'Anàlisi Econòmica

Recibido: Julio 2021
Aceptado: Julio 2021

Resumen

En este artículo se analiza la evolución de la desigualdad en PIB per cápita de las regiones españolas desde 1860 hasta 2015. Así, se muestra que ésta ha seguido una senda en forma de U invertida desde los inicios del proceso de desarrollo económico a mediados del siglo XIX. La desigualdad alcanzó un máximo en el primer tercio del siglo XX y siguió una senda descendente desde los años 1950 hasta la década de 1980. Desde entonces, se observa un repunte de la desigualdad territorial, conformándose una pauta en forma de N. Además, desde el primer tercio del siglo XX, se ha ido dibujando una geografía de la desigualdad en la que las regiones más pobres se sitúan en una franja que va desde el Sudeste al Noroeste de la Península mientras que las más ricas se ubican en el Nordeste. A su vez, se observa una muy baja movilidad en la posición que ocupan los territorios en términos de PIB per cápita relativo a lo largo del tiempo. Por lo que respecta a las causas próximas de la desigualdad regional, éstas se relacionan fundamentalmente con las diferencias en productividad de los territorios, asociadas a sus diferentes estructuras productivas. No obstante, en los últimos años, las diferencias en los mercados de trabajo regionales han cobrado una importancia creciente en la comprensión de la desigualdad territorial en España.

Palabras clave: España, Desigualdad regional, Cambio estructural, Historia Económica.

Clasificación JEL: R12, O11, O18, N13, N14.

Abstract

This article carries out an analysis of the evolution of per capita GDP regional inequality in Spain between 1860 and 2015. It is pointed out that regional inequality has followed a U-inverted path from the middle of the XIXth century, at the beginning of national economic growth process. Inequality reached a maximum during the first third of the XXth and started a decreasing path from the 1950s to the 1980s. From then on, it has experienced a new increasing trajectory. Thus, the evolution of regional inequality traces an N path. In addition, from the first third of the XXth century it appears a geographical pattern in regional inequality, with the poorer regions placed in the South and Northwest of the Iberian Peninsula, being the richer located in the Northeast of the country. Besides it is also observed a very low mobility in the regional relative per capita income ranking. Differences in labour productivity, arising from different sectoral economic structures, are identified as the main proximate cause of regional per capita GDP inequality. Notwithstanding, in the last decades, it is observed the growing relevance of labour market differences as an important factor for the understanding of regional inequality in Spain.

Keywords: Spain, Regional inequality, Structural change, Economic History.

JEL Classification: R12, O11, O18, N13, N14.

1. Introducción

Desde un punto de vista económico, el mundo es un lugar muy desigual. Los aproximadamente doscientos países en los que actualmente está dividida la superficie del planeta presentan grandes diferencias en su nivel de ingreso[1]. No sólo eso. Dentro de los países también existen importantes disparidades regionales. Por ello, la desigualdad territorial o regional ha centrado la atención de académicos, políticos y organismos internacionales durante los últimos años. Además, la preocupación por las desigualdades territoriales no sólo se da en el contexto de su evolución en las recientes experiencias de crecimiento de países emergentes como China o India (Milanovic, 2005; Kanbur and Zhang, 2005; World Bank, 2009) sino que también está presente en las economías desarrolladas, como las europeas.

El tema no es menor, como tampoco lo es la realidad económica (¿y política?) que pretende ser atendida. Así, la Unión Europea (UE) dedica gran parte de sus recursos financieros a la cohesión territorial, tratando con ello de poner límite a una problemática que ponen de manifiesto de manera recurrente los Anuarios Regionales de Eurostat (ERY). En ellos, se advierte del reto que representa la situación actual y se identifican, al menos, tres características de la desigualdad regional europea que merecen ser destacadas. La primera es su elevada magnitud. Hay, por un lado, regiones (NUTS2) ricas, en las que el PIB per cápita multiplica por un factor superior a 3 la media de la UE-25. O regiones pobres, en las que se registran unos niveles de PIB per cápita por debajo de la mitad de la media UE-25. La segunda es que la desigualdad territorial dibuja un patrón geográfico de tipo centro-periferia. Gran parte de las regiones ricas de Europa se sitúan en un eje que arranca en el Norte de Italia y recorre Austria y Alemania antes de dividirse en dos ramales, uno que transita el Benelux en dirección al Sur de Inglaterra y otro que se dirige hacia los países nórdicos. El eje pobre nace en las repúblicas bálticas, recorre el Este de Europa en dirección sur y alcanza Grecia, el sur de Italia y la parte más meridional de la Península Ibérica. Finalmente, destaca el creciente protagonismo de las regiones en las que se sitúan las capitales de los estados de la Unión. De hecho, con la excepción de Alemania e Italia, en todos los países europeos constituidos por más de una NUTS2, estas regiones encabezan sus respectivos rankings nacionales de renta per cápita.

En relación con estos aspectos, España, un país con aproximadamente 47 millones de habitantes, una extensión de más de 500.000 km^2 y una heterogeneidad climática, geográfica, cultural y lingüística sin parangón en el escenario europeo, constituye un excelente microcosmos para el análisis de la desigualdad territorial. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la situación actual de la desigualdad territorial en España reproduce, en pequeña escala, los mismos patrones identificados en los Anuarios Regionales elaborados por Eurostat para el conjunto de la economía europea. La NUTS2 más rica de España, Madrid, alcanzaba en 2017 un nivel de PIB per cápita de 137 (siendo la media española igual a 100).

La más pobre, Extremadura, registraba un índice de 73. Es decir, la región más rica prácticamente duplicaba el nivel de renta de la más pobre. Además, la desigualdad territorial española también sigue uno patrón geográfico. En este caso, las regiones más ricas se sitúan en el triángulo nordeste de la península Ibérica, con vértices en Comunidad de Madrid (137), País Vasco (129) y Cataluña (119). y, en el área que enmarca este triángulo, se encuentran también la Comunidad Foral de Navarra (122), La Rioja (106) y Aragón (108). La España pobre, por el contrario, se extiende a lo largo de un eje que arranca del Sudeste de la península Ibérica y se alarga hacia su extremo Noroccidental. Este eje incluye a la Región de Murcia (83), Andalucía (74), Castilla-La Mancha (79), Castilla y León (93), Extremadura (73), Cantabria (91), Principado de Asturias (88) y Galicia (89). Finalmente, al igual que en la mayor parte de países europeos, la NUTS2 española con mayor renta per cápita es la Comunidad de Madrid, es decir, la región que alberga la capital del Estado.

Como no podría ser de otra forma, la realidad descrita genera también en España tensiones sociales y políticas entre territorios. Sin duda, la mejor forma de superar esta situación, tanto en Europa como en España, sería lograr una mayor efectividad en las acciones diseñadas para la corrección de estas desigualdades. Sin embargo, la evidencia existente en relación con este aspecto no es especialmente esperanzadora. Así, se ha destacado que, a escala europea, el avance del proceso de integración económica tal vez ha favorecido cierta convergencia en renta entre los estados, pero no ha supuesto el acercamiento de distancias entre las regiones de la UE (Puga, 2002). A pesar de la gran cantidad de recursos dedicados a las políticas de cohesión territorial, la desigualdad regional ha seguido, en los últimos años, una tendencia creciente (Lessmann, 2014; Díez-Minguela *et al*., 2020). Si centramos el objetivo en el caso español, la realidad no es distinta. Desde los años 1980, no se ha reducido la distancia existente entre las regiones ricas y las pobres a pesar de la creciente dotación de recursos dedicados al reequilibrio territorial.

En el marco de esta problemática, en este artículo se considera que la comprensión de la realidad económica actual que se ha descrito previamente ha de partir del estudio y conocimiento de la historia. Es decir, que para entender en toda su complejidad cómo se ha conformado la desigualdad territorial en España, así como sus características principales, es preciso un análisis de largo plazo. Por tanto, en lo que sigue, se ofrece evidencia acerca de la evolución y los determinantes de la desigualdad territorial en España a lo largo de la trayectoria completa de desarrollo económico, en particular, entre 1860 y 2015. Para ello se utilizan nuevas estimaciones históricas de PIB per cápita, agregado y por sectores de producción, con un nivel de desagregación territorial correspondiente a las provincias (NUTS3) y las comunidades autónomas (NUTS2) (Díez-Minguela *et al*., 2018).

Ahora bien, una comprensión profunda de la desigualdad territorial, y de sus implicaciones para las políticas públicas, requiere que ésta sea considerada como un concepto amplio y complejo y, por tanto, abordada desde diferentes ángulos y dimensiones (Yamamoto, 2008). Con este fin, se presentan, en primer lugar, diversos indicadores de desigualdad que permiten examinar las pautas de convergencia o divergencia seguidas por los diferentes territorios (provincias y comunidades autónomas) desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad. A continuación, se explora la evolución de la desigualdad regional en términos

de modalidad y persistencia. En particular, se utilizan diferentes métodos estadísticos con objeto de determinar si ha habido una tendencia general a que los territorios más ricos hayan mantenido sus posiciones a lo largo del tiempo o si, por el contrario, se observan cambios relevantes en la posición ocupada por los diferentes territorios. Finalmente, se analiza la existencia de pautas geográficas en la desigualdad territorial. Es decir, si se da un agrupamiento de territorios geográficamente próximos en *clústers* de pobreza o riqueza relativa. Una vez presentado el análisis descriptivo, el trabajo se centra en el estudio de las causas próximas de la desigualdad territorial en España. Con este objetivo, se realizan diferentes ejercicios de descomposición de la desigualdad en PIB per cápita con objeto de examinar hasta qué punto ésta se relaciona con las diferencias existentes en la productividad del trabajo entre regiones o con aspectos ligados a la presencia de diferencias en los mercados de trabajo regionales. El artículo se cierra con un breve resumen de las principales conclusiones.

2. La desigualdad económica territorial en España (1860-2015)

2.1. Pautas generales de la evolución de la desigualdad territorial

La evolución de la desigualdad territorial o regional en España está bien documentada desde 1955 gracias a las series de renta regional publicadas por el Banco Bilbao Vizcaya (BBV, 1999). A esta información, de carácter bianual, se añade desde 1980 la proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a partir de la Contabilidad Regional de España. Toda esta información ha sido empleada en un gran número de trabajos que abordan el estudio de la desigualdad regional, la mayor parte de los cuales se han centrado en el análisis de la renta per cápita. En particular, trabajos como los de Mas *et al*. (1994) o De la Fuente (1996), han puesto de relieve que las desigualdades regionales se redujeron de manera considerable desde 1955 hasta los años 1970. No obstante, trabajos más recientes han extendido el arco temporal de análisis hasta finales del siglo XX y han mostrado como las disparidades regionales en renta per cápita en España han pasado, entre 1980 y 2000, por dos períodos diferentes: en el primero, que tuvo lugar a lo largo de los años ochenta, se produjo una muy contenida reducción de las mismas. En el segundo, que arranca en la primera mitad de los noventa, las disparidades regionales iniciaron un suave proceso de crecimiento para, a continuación, mantenerse prácticamente estables. El resultado final es que el nivel de desigualdad regional en el año 2000 apenas difería del existente en 1980, de forma que el proceso de convergencia fue muy débil, por no decir inexistente, en estas dos décadas (Cuadrado *et al*., 1999; Tortosa *et al*., 2005; Villaverde, 2007).

La evidencia relativa a la distribución territorial del PIB español es escasa para el período anterior a 1955. Es por ello que el estudio de la desigualdad regional en el largo plazo ha resultado particularmente complejo[2]. No obstante, en los últimos años, nuevas estimaciones de renta per cápita regionales para el período 1860-1930 han permitido analizar las pautas de la desigualdad regional en las primeras etapas del desarrollo económico español. En particular, Rosés *et al*. (2010) han analizado el PIB per cápita de las Comunidades Autónomas (NUTS2) mostrando que, tendencialmente, la desigualdad regional au-

mentó entre estas dos fechas. Su trabajo apunta, por lo tanto, a la ausencia de convergencia entre las regiones españolas a lo largo de las primeras fases del proceso de crecimiento económico.

Con objeto de profundizar en el estudio de estos aspectos, en las próximas páginas se ofrece una visión homogénea de la evolución de la desigualdad territorial en España a lo largo del período 1860-2015. Es decir, a lo largo de la trayectoria completa de crecimiento de la economía española. Para ello, se han construido tres indicadores a diferentes escalas de agregación territorial (NUTS1, NUTS2 y NUTS3)[3]. En primer lugar, se han calculado los valores correspondientes al Coeficiente de Variación Simple (SCV), indicador ampliamente utilizado en la literatura empírica del crecimiento económico para examinar la existencia de σ-convergencia, que se define como:

$$SCV = \sqrt{\sum_{i=1}^{n} \left(\frac{y_i}{y_m} - 1 \right)} \tag{1}$$

donde y representa el PIB per cápita, i y m hacen referencia al valor regional y nacional respectivamente, y n al número de regiones.

Además, para captar si las regiones de mayor tamaño en términos de población han tenido una trayectoria significativamente diferente a la media, se presenta también el Coeficiente de Variación Ponderado (WCV), también conocido como índice de Williamson (Williamson, 1965, p. 11):

$$WCV = \sqrt{\sum_{i=1}^{n} \left(\frac{y_i}{y_m} - 1 \right)^2 \cdot \frac{p_i}{p_m}} \tag{2}$$

donde y representa el PIB per cápita y p la población, mientras que i y m hacen referencia a los valores regionales y nacionales respectivamente, y n al número de regiones.

Por último, se ha calculado un indicador adicional, el llamado índice de Theil, obtenido a partir de la siguiente expresión:

$$T = {}^{1}\!/_{N} \sum_{i=1}^{n} \frac{y_i}{y_m} \cdot \ln \left(\frac{y_i}{y_m} \right) \tag{3}$$

donde y representa el PIB per cápita, mientras que i y m hacen referencia a los valores regionales y nacionales respectivamente, y n al número de regiones.

La tabla 1 resume los resultados obtenidos para los cortes temporales que delimitan las grandes etapas del proceso de desarrollo económico español. En ella se ofrecen los valores calculados para los tres índices, tomando información correspondiente a los niveles de renta per cápita de las NUTS3 (provincias) y las NUTS2 (Comunidades Autónomas) españolas.

Tabla 1

σ-convergencia en España, 1860-2015

Año	SCV	WCV	Theil
		NUTS 3	
1860	0.322	0.363	0.05
1910	0.400	0.478	0.07
1950	0.339	0.367	0.05
1980	0.244	0.213	0.03
2015	0.219	0.232	0.02
		NUTS 2	
1860	0.301	0.299	0.04
1910	0.379	0.391	0.06
1950	0.313	0.341	0.04
1980	0.198	0.201	0.02
2015	0.209	0.228	0.02

Fuente: Díez-Minguela *et al*. (2018).

El primer resultado que merece ser destacado es que la desigualdad territorial en 2015 es más baja que la observada a inicios del proceso de desarrollo económico español, en 1860. Además, este resultado es robusto independientemente del indicador de desigualdad seleccionado (SCV, WCV o Índice de Theil), o del nivel de agregación territorial empleado para el cálculo (NUTS3 o NUTS2).

No obstante, la reducción del nivel de desigualdad territorial no ha seguido una tendencia continuamente decreciente entre 1860 y 2015. En la tabla se muestra que la desigualdad territorial creció entre 1860 y 1910. Es decir, la desigualdad económica territorial avanzó en España durante la primera fase del proceso de crecimiento económico. Esta tendencia se vio alterada a partir de 1910. Desde entonces, y a lo largo de los períodos 1910-1950 y 1950-1980, se abrió una etapa de reducción continuada de la desigualdad económica territorial. Ahora bien, cabe realizar una acotación relevante a esta afirmación: el ritmo al que se redujo la desigualdad territorial fue más intenso en el período 1950-1980 que en el lapso 1910-1950. Se podría convenir que la desigualdad se redujo con mayor intensidad en los años del desarrollismo franquista que en el período que va desde la Primera Guerra Mundial hasta el final de la autarquía, pasando por la gran depresión de los años 1930 y la Guerra Civil Española.

Los valores calculados para los cortes correspondientes a 1980 y 2015 marcan un nuevo cambio de tendencia. El crecimiento de los valores de algunos de los índices de dispersión apuntaría hacia el inicio de una nueva fase de crecimiento de la desigualdad territorial. En particular, ésta es la dinámica que se observa en los índices SCV y WCV construidos a partir de los datos de las NUTS2 y en el WCV elaborado a escala de NUTS3. Es decir, la etapa que se abre con el acceso de la economía española a la UE y se cierra con la

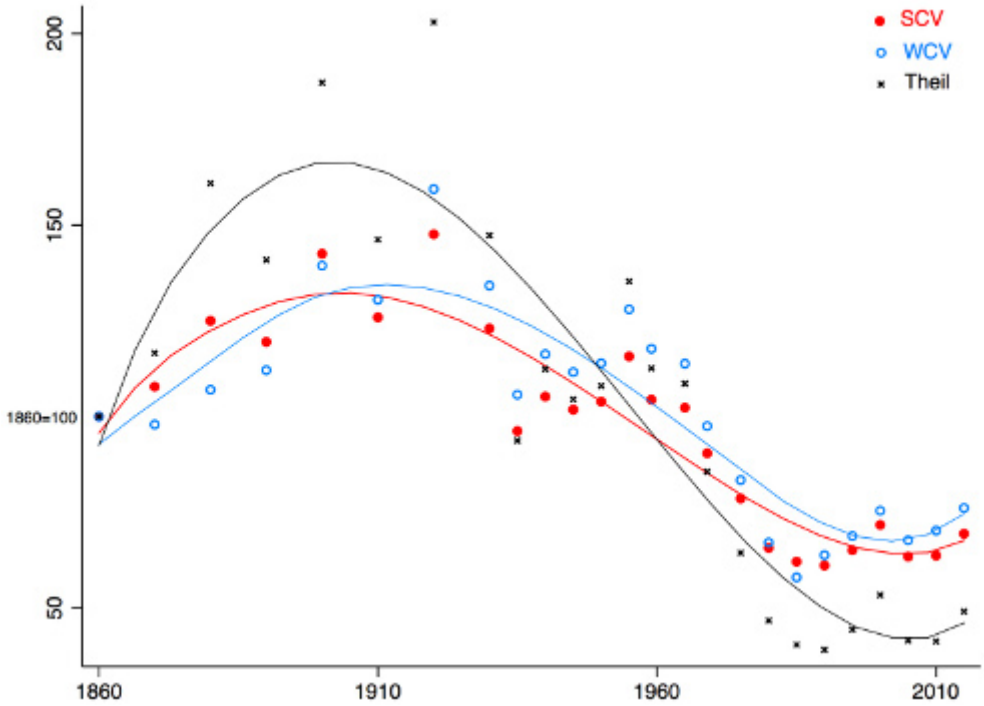
recuperación de los niveles de output per cápita tras la gran recesión de 2008, se caracterizaría por el avance de las desigualdades territoriales.

De los datos ofrecidos en la tabla 1 también se deriva un elemento adicional: los valores calculados para el índice ponderado de desigualdad (WCV) tienden a situarse por encima de los obtenidos con el índice no ponderado (SCV). Este tipo de comportamiento podría estar indicando que, en general, los territorios más poblados de la geografía española son los que registran niveles de renta más alejados de la media.

Con el fin de dotar de una mayor precisión a la cronología propuesta, en la figura 1 se presenta un gráfico con la evolución de la desigualdad territorial en España (medida a través de los indicadores SCV, WCV y Theil) en lapsos decenales entre 1860 y 1930 y quinquenales desde 1935 hasta 2015[4]. El gráfico confirma la presencia de una evolución no monotónica de la desigualdad territorial en el largo plazo (1860-2015). En cuanto a sus fases, se observa una tendencia creciente que se extiende desde 1860 a 1920. Desde ese momento y hasta los años ochenta, predomina la convergencia entre las regiones españolas, aunque los

Figura 1

Desigualdad regional en PIB per cápita (NUTS2) en España (SCV, WCV, Theil), 1860-2015



***Fuente*: Díez-Minguela *et al*. (2018).**

años 1910-1955 se caracterizan por registrar grandes fluctuaciones marcadas por las diversas coyunturas que caracterizan al período. En cualquier caso, la reducción de la desigualdad se vio truncada en los años ochenta. Desde esa fecha, todos los indicadores registran un cambio de tendencia. El WCV alcanza su mínimo absoluto en 1985 y el SCV y el Theil en 1990. Desde entonces, se da un repunte de la desigualdad territorial hasta 2015. En perspectiva histórica, se podría sostener que los ajustes a los que se vio sometida la economía española tras la crisis de los 1970 y con el acceso a la Unión Europea, en 1986, abrieron una nueva etapa caracterizada por el avance de la desigualdad territorial.

En resumen, puede afirmarse que la desigualdad económica regional en España ha seguido una tendencia inicial en forma de U-invertida a lo largo del tiempo, acorde a la hipótesis lanzada por Williamson (1965). No obstante, el surgimiento de un nuevo tramo de crecimiento ha transformado la U-invertida en una N. Además, los cambios de tendencia se corresponderían a grandes rasgos con las grandes etapas del proceso de desarrollo económico español. Esto es, ascenso de la desigualdad en sus primeras fases, 1860-1910; ligera convergencia entre grandes fluctuaciones entre 1910 y 1950; fuerte convergencia en la etapa de aceleración del crecimiento entre 1950-1980; y repunte de la desigualdad coincidiendo con la ralentización del crecimiento desde 1980 hasta 2015.

2.2. Modalidad y movilidad en la distribución del PIB per cápita en el largo plazo

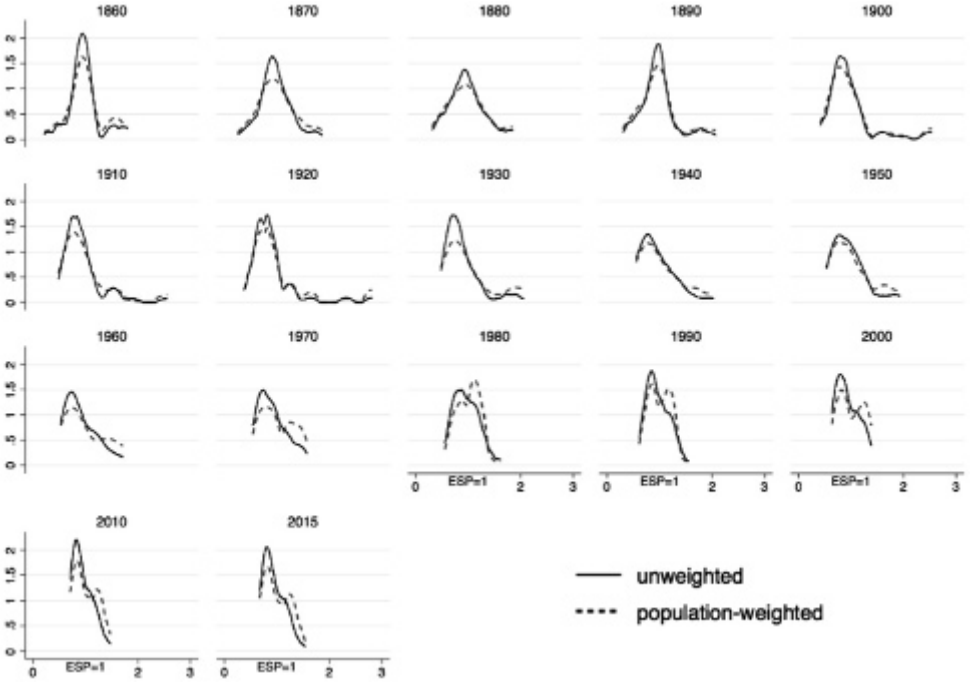
Con el objetivo de examinar la forma y evolución de la totalidad de la distribución de rentas regionales, en la figura 2 se presentan los estadísticos de kernel. En concreto, el gráfico ilustra las densidades de kernel en cada década tomando en este caso las provincias (NUTS3) como unidad de observación. Se incluyen también estimaciones del estadístico que ponderan cada provincia por su tamaño poblacional.

Si se analiza la evolución marcada por los kernel, se observa que, durante el período de relativamente baja desigualdad (1860), un grupo numeroso de provincias se agrupaba en torno a la media española. Sin embargo, desde 1860 a 1910, la distribución muestra una tendencia hacia la concentración de densidad en la cola superior. Los kernel indican, por tanto, que la distribución del PIB per cápita regional en las primeras etapas de desarrollo económico se caracterizó por la presencia de unas pocas regiones (las más ricas) que se distanciaron del resto. En cambio, en el período 1910-1950 coexisten dos tipos de realidades. Hasta 1930 sigue ampliándose la cola superior de la distribución, indicando la posición privilegiada que vinieron a ocupar aquellas provincias que avanzaron en su proceso de industrialización. Por otro lado, desde 1930, la forma de la distribución muestra un retroceso en la masa de la cola superior, que tiende a aproximarse de nuevo a la media.

A lo largo de los años 1950-80, los kernel muestran que la distancia entre los extremos de la distribución se reduce notablemente. Finalmente, entre 1980 y 2015 no se observa un gran incremento en la distancia entre los extremos de la distribución, pero se apunta sobre todo en el estadístico en el que las observaciones son ponderadas por su población, una

Figura 2

Densidades de kernel del PIB per cápita regional (NUTS3), España 1860-2015



Fuente: Díez-Minguela *et al*. (2018).

tendencia a la formación de una masa relevante de probabilidad que se agrupa en niveles de renta por encima de la media. Esta evolución indica que la distribución de los niveles de renta provinciales ha tendido a adoptar una forma bimodal. En terminología propia de los modelos de crecimiento económico, podríamos hablar de la formación de dos clubs de convergencia o, según la expresión popularizada por Quah (1996), de *twin peaks*.

Para profundizar en el estudio de las pautas de la desigualdad regional, a continuación, el análisis se centra en el estudio de la movilidad. Para ello recurrimos a la estimación de las matrices de transición, que ofrecen la probabilidad estimada de cambio, p_{ij}, entre grupos de renta. Es decir, la probabilidad de que un territorio pase de un grupo de renta i a un grupo j durante un período determinado S. En nuestro caso ordenamos las 49 provincias (NUTS3) de acuerdo a su PIB per cápita y las agrupamos en cinco grupos o quintiles (muy pobres, pobres, renta media, ricas y muy ricas) del mismo tamaño. Así, siendo y_t un vector que contiene la distribución de rentas en el año t, entonces

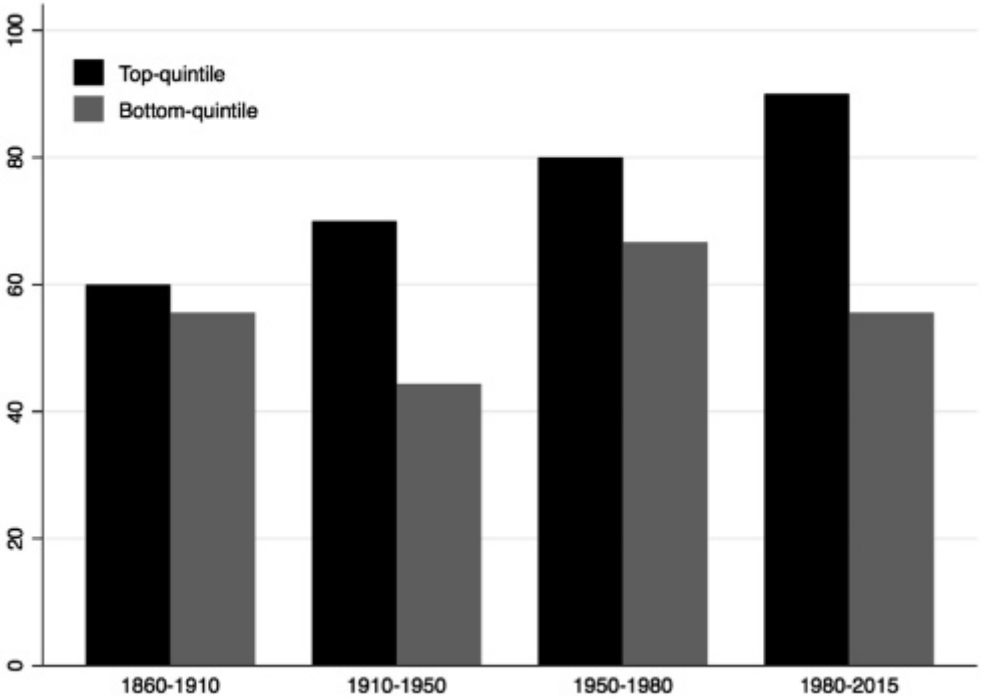
$$y_{t+S} = P_{t,t+S} \cdot y_t \tag{4}$$

donde $P_{y,t+s}$ es la probabilidad de transición de una provincia a un grupo de renta diferente al ocupado en el momento inicial.

La figura 3 muestra la probabilidad media, p_{ij}, de que una provincia situada en el quintil superior o inferior al principio de cada período permanezca en el mismo grupo al final del mismo. Se observa como la persistencia, especialmente en la parte alta de la distribución, es el elemento más característico. Además, la probabilidad de que una provincia situada en el quintil superior permanezca en el mismo creció de forma continuada desde un 60 por ciento a un 90 por ciento entre los períodos 1860-1910 y 1980-2015. Por el contrario, la persistencia es menor en la parte baja de la distribución en la que se observa una mayor movilidad.

Figura 3

Movilidad entre las rentas (grupos) regionales (NUTS3), España 1860-2015



Nota: El eje vertical indica la probabilidad de que una provincia situada en el quintil superior o inferior al inicio de un período permanezca en el mismo grupo al final del mismo.

Fuente: Díez-Minguela *et al*. (2018).

Esta evidencia indicaría que, en conjunto, la movilidad fue mayor en las primeras etapas del proceso de desarrollo económico español. Por ejemplo, el ascenso del País Vasco en las décadas finales de siglo XIX coincidió con el declive relativo de Andalucía en un período marcado por el avance de la industrialización y la integración de mercados. La industrialización abrió oportunidades de crecimiento en algunas provincias, mientras que otras

no fueron capaces de sumarse al impulso industrializador. A partir de entonces, se observa una mayor estabilidad en las posiciones, hecho que apuntaría a la importancia del pasado, de lo acontecido hace más de un siglo, para la comprensión del desempeño actual de las regiones españolas.

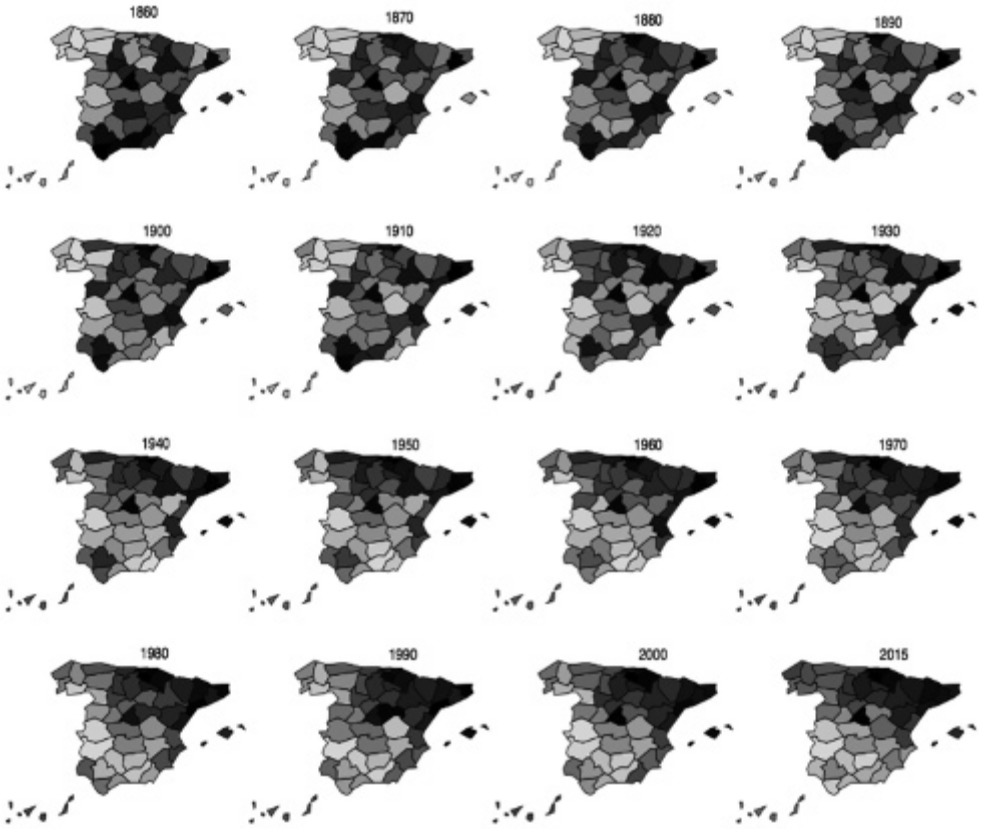
2.3. *Las pautas geográficas del desarrollo económico español*

Como se ha señalado, en la actualidad las regiones más ricas de España se sitúan en el triángulo nordeste de la península Ibérica, con unos vértices que se podrían situar en el País Vasco, la Comunidad de Madrid y Cataluña. La España pobre se extiende a lo largo de un eje que arranca del Sudeste de la península Ibérica y va a lo largo de la misma hacia su extremo Noroccidental. Sin embargo, durante el proceso de desarrollo económico español, como se ha apuntado anteriormente, se han dado historias regionales particulares de éxito y fracaso relativo y, además, como se ha mostrado, la distribución de rentas regionales se ha caracterizado por la presencia de cierta movilidad, particularmente durante el período 1860-1950. En estas condiciones, cabe preguntarse cuándo se configuró el mapa actual de desigualdad.

La figura 4 recoge una serie de mapas que muestran la distribución espacial de las rentas regionales en España en diferentes momentos de la historia. Las provincias (NUTS3) se presentan coloreadas siguiendo una escala de grises en función de su ranking en un año determinado. Las coloreadas en tonos oscuros son las más ricas, mientras que las presentadas en tonos claros son las más pobres. La observación de los mapas permite aproximarse a la existencia de patrones espaciales en los niveles de renta per cápita de las regiones españolas. Así, en las etapas iniciales del desarrollo económico español y del arranque del proceso industrializador, no se constata la existencia de un marcado patrón geográfico en los niveles de renta provinciales. No obstante, el período que se abre en 1910 y se cierra en 1950 permite identificar el surgimiento de un patrón geográfico en la desigualdad territorial en España. De forma paulatina, las regiones ricas van agrupándose en las regiones NUTS1 Noreste, Este y Madrid. Es decir, se situarían en el territorio que ocupa el corredor mediterráneo y que se extiende, a través del valle del Ebro hacia el País Vasco. Madrid, sin tener conexión directa con esta área, aparece con un nivel de renta propio del primer quintil. Las regiones más pobres, por contra, se sitúan en un área que atraviesa la península desde el Sudeste hasta el Noroeste. Es decir, se puede concluir que en esta etapa histórica se habría conformado ya un dibujo de la desigualdad territorial caracterizado por la existencia de un gradiente de rentas que recorre la península desde el Nordeste hacia el Sudoeste.

El período 1950-1980, como se ha visto, se caracterizó por el acercamiento de los niveles de renta regionales en un contexto de escasa movilidad entre clases o quintiles. Por ello, no se perciben grandes variaciones en la geografía económica del país, consolidándose el mapa formado durante los años 1910-1950. Tampoco se aprecian cambios fundamentales en la geografía de la desigualdad territorial española en los años que van desde 1980 hasta la actualidad. En todo caso, se observa que la NUTS2 Valencia se ha ido descabalgando, de forma paulatina, del triángulo de riqueza relativa. Por lo que hace referencia a las zonas en

Figura 4
PIB per cápita regional (NUTS3), España 1860-2015



Fuente: Díez-Minguela *et al*. (2018).

las que se concentran los territorios más pobres, con un PIB per cápita situado en los dos quintiles de la distribución de menor renta, se constatan dos nuevas dinámicas: la mejora relativa de algunas de las provincias situadas en el Noroeste del país y la concentración creciente de territorios de menor renta en el gradiente que recorre, de Este a Oeste, todo el Sur de la península. En resumen, en la actualidad se dibuja una división territorial Norte-Sur que es mayor que la que había caracterizado previamente al caso español.

3. Las causas próximas de la desigualdad económica territorial en España

Una vez descrita la evolución de la desigualdad económica regional en España desde diferentes ángulos, el siguiente paso es analizar el trasfondo económico que la sustenta. Es

decir, las causas que se hallan detrás de ella. Con este objetivo, a lo largo de este apartado se ofrece evidencia de las fuerzas básicas que la han ido conformando, así como de la variación en su intensidad en el transcurso de la historia.

3.1. Productividad *vs*. Mercado de trabajo

Una manera de comenzar el análisis de las diferencias regionales en renta es realizar un ejercicio sencillo de descomposición. Para ello, se divide el PIB per cápita (Y/N) en dos componentes, el output por trabajador (Y/L) y la ratio entre empleo y población total (L/N), de acuerdo a la siguiente expresión:

$$\frac{Y_{it}}{N_{it}} = \frac{Y_{it}}{L_{it}} \cdot \frac{L_{it}}{N_{it}} \tag{4.1}$$

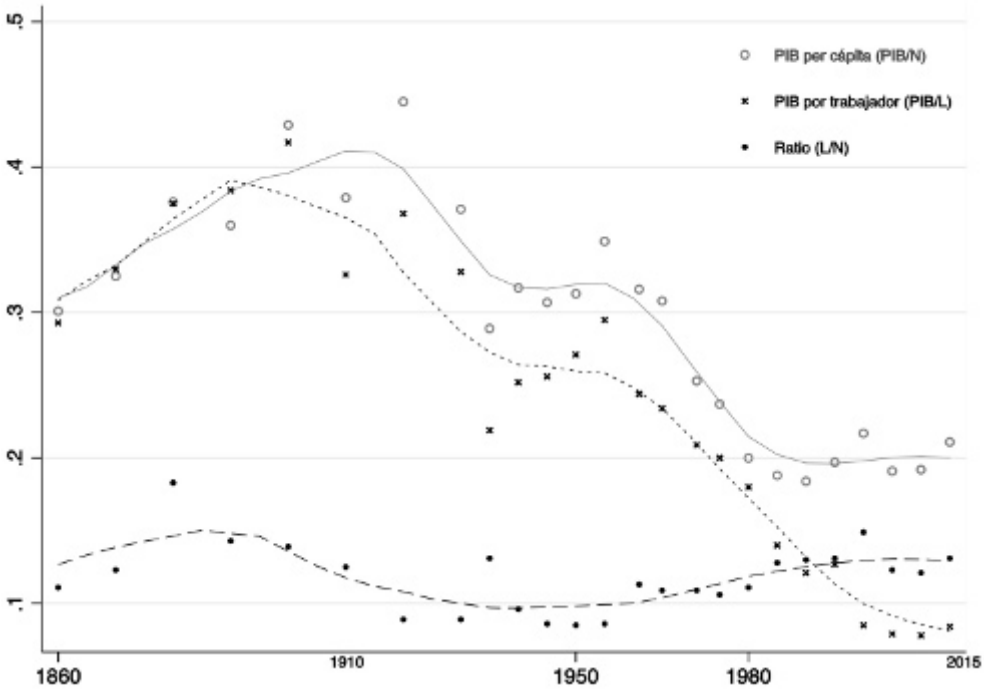
donde Y_{it} es el PIB de la región i en el año t; N_{it} es la población de la región i en el año t; y L_{it} es la población ocupada (o empleo) en la región i en el año t[5]. Por tanto, el PIB per cápita se descompone en dos términos: la productividad del trabajo y la ratio L/N, asociada a las características institucionales o demográficas de los mercados de trabajo regionales[6]. La identificación del papel desempeñado por estos dos componentes (productividad y mercado de trabajo) en la evolución de la desigualdad en renta per cápita no es un aspecto trivial para el diseño de las políticas regionales (Ezcurra *et al*., 2005; Le Gallo and Kamarianakis, 2011). En particular, si las disparidades regionales se relacionan con las diferencias existentes en los mercados de trabajo, la efectividad de las políticas públicas diseñadas a escala regional puede ser limitada[7].

La figura 5 dibuja la evolución de largo plazo de un indicador de σ-convergencia, el SCV del PIB per cápita regional (Y/N), del PIB por trabajador (Y/L) y de la ratio L/N[8]. En primer lugar, se observa que, en el largo plazo, la desigualdad económica regional, medida a través de la desigualdad en PIB per cápita, ha seguido una curva en forma de U-invertida, con una fase de crecimiento entre 1860 y los inicios del siglo XX, seguida por una larga fase de reducción de las desigualdades que se extendió al menos hasta los años 1980, tal y como se ha descrito previamente. En segunda instancia, se constata que las desigualdades en producto por trabajador siguen una trayectoria similar a la de la renta per cápita. Sin embargo, el proceso de convergencia en productividad laboral entre regiones no se detiene en los años 1980 sino que continúa hasta bien entrado el siglo XXI.

Por último, se verifica la escasa magnitud de las diferencias regionales en la ratio entre población ocupada y población total. Por ello, se puede afirmar que las diferencias territoriales en producto por trabajador han sido, históricamente, el principal factor explicativo de la evolución de la desigualdad en renta per cápita. No obstante, la importancia relativa de los aspectos relacionados con el mercado de trabajo ha crecido desde los años 1980. Así, en el último de los períodos analizados, esto es, entre 1980 y 2015, se observa el crecimiento de las diferencias regionales en la ratio L/N. Además, su coeficiente de variación supera, desde 1990, al de las diferencias en productividad. En otras palabras, el incremento de la desigualdad regional observado entre 1980 y 2015 se relaciona con aumento en las diferencias territoriales en el mercado de trabajo. Sin duda, este es un elemento que debe

Figura 5

Desigualdad regional (NUTS2) (PIB per cápita, PIB por trabajador, ratio L/N)



Nota: Coeficiente variación. Las líneas se corresponden al ajuste polinómico de los datos.

Fuente: Díez-Minguela *et al*. (2018).

ser destacado en el relato de los determinantes del crecimiento de la desigualdad territorial en períodos recientes y que, además, pone en cuestión la efectividad de aquellas políticas de cohesión territorial encaminadas a la reducción de las brechas regionales en productividad.

No obstante, siendo éste un aspecto de gran importancia, desde una perspectiva temporal amplia, se puede concluir que la comprensión de las tendencias de largo plazo de la desigualdad económica regional en España requiere del estudio de los factores que han contribuido a la aparición de diferencias relevantes en el producto por trabajador. Por tanto, a continuación, se plantean una serie de ejercicios para analizar con mayor profundidad los factores que explican las diferencias en la productividad laboral, aproximada en este caso a través el PIB por trabajador.

3.2. Determinantes de las diferencias en productividad en el largo plazo

Desde un punto de vista teórico existen múltiples explicaciones para la existencia de diferencias regionales en productividad. De forma genérica, la literatura de corte neoclásico

destaca que la desigual dotación de factores acumulables (capital físico, capital humano, infraestructuras) explicaría la presencia de diferencias de productividad entre territorios. Otro aspecto relevante, destacado por los modelos de crecimiento endógeno o New Growth Theory, es la importancia de la tecnología. Las diferencias tecnológicas entre territorios también generan desigualdades regionales en producto por activo empleado. Finalmente, cuando se considera que la economía se compone de diferentes sectores, y que cada uno de ellos alcanza diferentes niveles de productividad, la estructura productiva regional se convierte en un factor explicativo de la desigualdad regional.

Para aproximar las causas de las diferencias regionales en productividad entre las comunidades autónomas (NUTS2) españolas, se calcula un índice de Theil[9]. Este índice permite medir la desigualdad regional en productividad empleando datos de PIB y de ocupación a nivel sectorial siguiendo la expresión:

$$T = \sum_{j=1}^{3} \sum_{i=1}^{n} \left(\frac{Y_{ji}}{Y} \right) \log \left(\frac{Y_{ji}/Y}{E_{ji}/E} \right) = \sum_{j=1}^{3} \sum_{i=1}^{n} \left(\log(x_{ji}) - \log(\bar{x}) \right) \frac{Y_{ji}}{Y} \tag{4.2}$$

$$\bar{x} = \frac{Y}{E}$$

en la que Y es el PIB per cápita, E es el empleo, j los principales sectores productivos (agricultura, industria y servicios), e i las regiones. El índice de Theil puede ser a su vez desagregado en dos componentes: el componente desigualdad *within-sector* (T_W) y el componente desigualdad *between-sector* (T_B). De forma específica:

$$T = T_W + T_B = \sum_{j=1}^{3} \left(\frac{Y_j}{Y} \right) T_j + \sum_{j=1}^{3} \left(\frac{Y_j}{Y} \right) \log \left(\frac{Y_j/Y}{E_j/E} \right) \tag{4.3}$$

en la que:

$$T_W = \sum_{j-1}^{3} \left(\frac{Y_j}{Y} \right) \sum_{i=1}^{n} \left(\log(x_{ji}) - \log(\bar{x}_j) \frac{Y_{ji}}{Y} \right) \text{para } j = 1, 2 \text{ y } 3 \tag{4.3a}$$

y

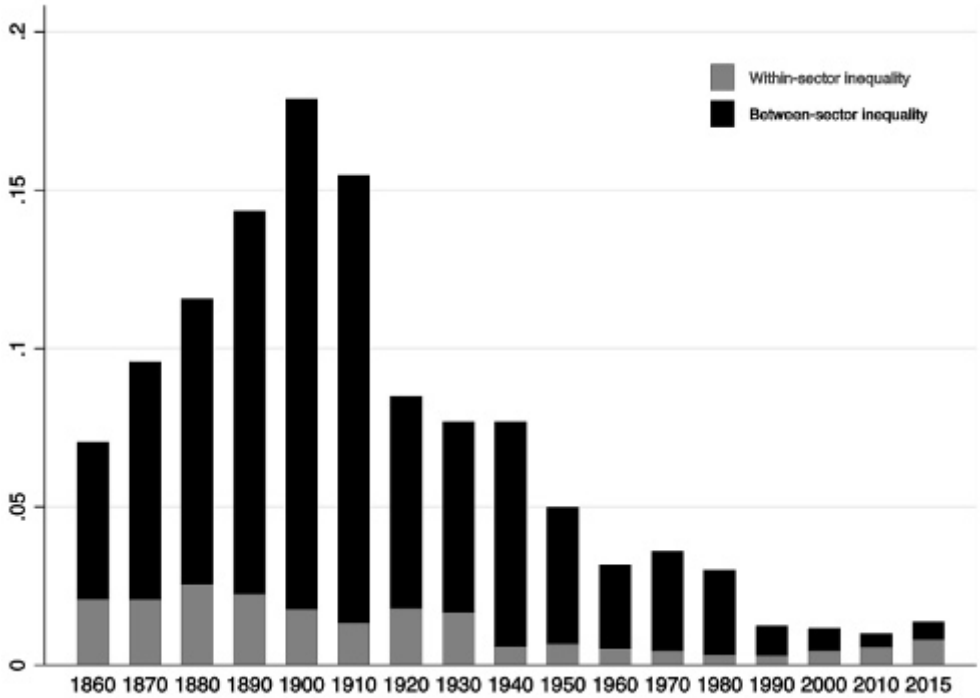
$$T_B = \sum_{j-1}^{3} \left(\frac{Y_j}{Y} \right) \log \left(\frac{Y_j/Y}{E_j/E} \right) = \sum_{i-1}^{3} \left(\log(\bar{\mathrm{x}}_j) - \log(\bar{\mathrm{x}}) \right) \frac{Y_j}{Y} \tag{4.3b}$$

donde T_W es la media ponderada de la desigualdad regional en productividad en cada sector, y T_B es la desigualdad en productividad entre sectores. Estos subíndices de Theil se presentan para los años que marcan el inicio y final de las grandes fases de la evolución de la desigualdad regional en España entre 1860 y 2015, en la tabla 2 y la figura 6.

Como se puede comprobar, la desigualdad total en output por trabajador creció de forma drástica entre 1860 y 1900, siguió una tendencia decreciente hasta los años 1920, y se estabilizó durante las siguientes décadas. De hecho, a la altura de 1930, las diferencias regionales en productividad eran similares a las existentes en 1860. Desde ese momento, la convergencia en el PIB por trabajador ha sido la norma, al menos hasta los años noventa. En particular, los valores del Theil indican que la desigualdad en producto por trabajador en 2015 (0.014) es mucho menor que la registrada un siglo atrás, cuando alcanzó su máximo (0.179).

Figura 6

Theil T-index, descomposición de la productividad (NUTS2), España 1860-2015



Fuente: Díez-Minguela *et al*. (2018).

Ahora bien, ¿qué aspecto resulta más importante a la hora de explicar esta evolución a lo largo del tiempo? Como se puede observar en la figura 6, el efecto *between sector* es el que mayor impacto ha tenido sobre la desigualdad en producto por trabajador. Con la excepción de los últimos tres cortes temporales considerados, este efecto explica más de dos tercios de la desigualdad en productividad. No obstante, es importante señalar la relevancia del efecto *within sector* en la antesala de la primera gran fase del proceso de desarrollo económico español (en 1860 explica cerca de un 30% del total). Además, en los últimos

años analizados, el efecto *within sector* ha vuelto a incrementar su contribución a la explicación de la desigualdad, hasta sobrepasar al componente *between* en el período más reciente. En concreto, el componente *within sector* explicaría cerca del 60% de la desigualdad total en producto por trabajador tanto en 2010 como en 2015.

Estos resultados sirven para acreditar la hipótesis según la cual existe una relación entre el crecimiento de la desigualdad territorial y la aparición de diferencias relevantes en la estructura sectorial de las regiones españolas. Diferencias que, dada la relevancia del componente *between sector*, tendrían su origen en la fuerte concentración territorial de la industria durante las primeras fases del proceso de desarrollo económico (Williamson, 1965). A su vez, estos resultados sirven para apuntar a la difusión territorial de la industrialización desde las décadas centrales del siglo XX como el gran factor impulsor de la convergencia regional. No obstante, también indican que las diferencias regionales en productividad dentro de los sectores tuvieron un destacado protagonismo en la comprensión de las diferencias regionales en productividad tanto en el arranque del proceso de crecimiento, a mediados del siglo XIX, como en el contexto de los primeros años del siglo XXI.

De forma adicional, la tabla 2 permite revisar la contribución de cada uno de los sectores productivos al componente *within sector*. Ésta ha variado sustancialmente a lo largo del tiempo. En 1860, el sector que registraba mayores diferencias en productividad entre

Tabla 2

Theil T-index, descomposición de la productividad (NUTS2), España 1860-2015

	1860	1910	1950	1980	2015
Primary					
Inequality	0.031	0.012	0.009	0.020	0.006
GDP share (%)	39.5	27.8	28.7	6.5	2.6
Secondary					
Inequality	0.010	0.025	0.007	0.001	0.008
GDP share (%)	20.4	30.7	27.0	34.7	23.6
Tertiary					
Inequality	0.016	0.006	0.006	0.002	0.008
GDP share (%)	40.1	41.4	44.3	58.8	73.8
Within-sector inequality	0.021	0.013	0.007	0.003	0.008
Between-sector inequality	0.049	0.141	0.043	0.027	0.006
Overall inequality	0.070	0.155	0.050	0.030	0.014
Within-sector component (%)	29.7	8.6	13.7	10.8	59.8
Between-sector component (%)	70.3	91.4	86.3	89.2	40.2
Overall (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Díez-Minguela *et al*. (2018).

regiones fue el sector primario. Hay dos elementos que podrían explicar este hecho: las grandes diferencias en dotaciones relativas de factores (tierra-trabajo) y climatológicas existentes entre las regiones españolas. No obstante, la importancia relativa de los diferentes sectores varió en los años comprendidos entre 1910 y 1930. En estos años, la industria se convirtió en el sector que más contribuyó al *within component*. Finalmente, de la información ofrecida en la tabla también se deriva que, en los últimos años, es el sector servicios el que ha contribuido en mayor medida, y de forma creciente, al avance del componente *within sector* del índice de desigualdad de Theil.

4. Conclusiones

El análisis realizado ha permitido señalar algunas características de la evolución de la desigualdad económica regional en España a lo largo del proceso de desarrollo económico español. Durante la primera gran frase, que concluyó con la Guerra Civil (1936-39), se alcanzó el máximo histórico por lo que a desigualdad territorial se refiere. En estos años, regiones como Cataluña, País Vasco y Madrid se distanciaron de los niveles medios de renta gracias a la elevada y diferencial participación en su estructura productiva del sector industrial. La economía española se paralizó durante la autarquía franquista y sólo reemprendió con fuerzas renovadas su largo camino hacia el desarrollo a partir de la segunda mitad de los años cincuenta. En esta ocasión el crecimiento de la economía española no vino acompañado de un incremento en la desigualdad territorial. Muy al contrario, entre 1950 y 1980 el PIB per cápita de las regiones españolas tendió a converger. La pérdida de peso del sector agrario, las migraciones interiores y la difusión de la industria y servicios a un conjunto más amplio de territorios impulsaron el acercamiento relativo del PIB per cápita de la mayor parte de territorios del Estado.

La economía española continúa transitando hoy, bien que con marcados altibajos, por la senda histórica de progreso. Ahora en un contexto de globalización creciente y de profundo cambio tecnológico que favorece, de nuevo, la aparición de desigualdades territoriales en el seno de las grandes regiones económicas (Europa) o en el de los viejos estados-nación. En el caso español, la trayectoria de convergencia regional se quebró en los años ochenta y, desde entonces, especialmente desde la década de los noventa, la desigualdad territorial ha vuelto a crecer. Además, y esto es una novedad, este crecimiento de la desigualdad territorial se ha visto acompañado por el distanciamiento relativo, en términos de renta, de dos grupos de regiones. Uno está conformado por territorios relativamente pobres y situado geográficamente en una banda que recorre la península desde el Noroeste al Sudeste, atravesando Galicia, Extremadura, Andalucía, Castilla-la Mancha y Murcia. Otro, el de regiones relativamente ricas, se sitúa en el Norte y Nordeste de la península, e incluye Baleares, Cataluña, Aragón, la Rioja, Navarra, País Vasco, una parte de Castilla y León, y Madrid.

El análisis de las causas de esta evolución arroja una serie de resultados que, creemos, resultan de interés. Por un lado, se ha constatado que, en el largo plazo, las diferencias en productividad del trabajo entre regiones han sido un factor clave para entender la dinámica

de la desigualdad regional en España. Además, se ha mostrado que los elementos que explican el éxito o fracaso de las regiones en términos de productividad han variado a lo largo del proceso de desarrollo económico español. En las primeras etapas de este proceso, la posición relativa de las regiones se explicaba en gran medida por las diferencias en la estructura productiva, hecho que se relaciona con que el arranque de la industrialización se circunscribió, inicialmente, a un limitado número de territorios. En otras palabras, fue la creciente especialización industrial la que permitió mejoras sustanciales en la productividad de las economías regionales que se industrializaron en aquellos años. Sin embargo, la progresiva convergencia entre las estructuras productivas de las regiones a lo largo de gran parte del siglo XX ha hecho que, desde las últimas décadas, sean las diferencias entre las productividades sectoriales las que determinen la posición ocupada por las regiones en términos de output por trabajador.

Ahora bien, también se ha mostrado que gran parte del aumento de la desigualdad regional en España desde los años ochenta se explica por las diferencias existentes en los mercados de trabajo regionales. El hecho de que estos aspectos hayan pasado a tener una importancia relativa destacable en las últimas décadas tiene consecuencias directas sobre las políticas de cohesión territorial. Por un lado, porque pone en cuestión la efectividad de aquellas políticas encaminadas exclusivamente a la reducción de brechas regionales en productividad, y por otro, porque apunta al funcionamiento de los mercados laborales regionales como un ámbito en el cuál cabe incidir a través de las políticas públicas. Así pues, resulta fundamental ahondar en la comprensión de las características del mercado de trabajo, examinando en mayor profundidad aspectos como las diferencias territoriales en tasas de actividad, tasas de desempleo o estructura de edad de la población.

En un mundo globalizado y en el que la tecnología avanza a una velocidad como jamás lo ha hecho a lo largo de la historia, la economía española se enfrenta a retos de gran magnitud. El declive relativo de un amplio conjunto de territorios, que dura ya décadas, se ha de revertir puesto que, en caso contrario, los desequilibrios territoriales pueden continuar una senda de crecimiento como la registrada durante la primera revolución industrial. Corresponde a la administración, que es la encargada de llevar a cabo la política económica, tomar las decisiones que permitan corregir la tendencia seguida en las últimas décadas y solucionar los problemas existentes a través de la generación de incentivos al sector privado. El análisis presentado en estas páginas y el contexto de la economía mundial revelan que nos encontramos frente a una encrucijada histórica y si, como sociedad, no somos capaces de dar respuesta y superar los retos que tenemos ante nosotros, ello puede tener consecuencias profundamente negativas sobre la cohesión socioeconómica territorial para las generaciones que han de venir.

Agradecimientos

Los autores agradecen la financiación recibida a través del proyecto PGC2018-095821-B-I00 del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Notas

1. Noruega, uno de los países que encabezan el ranking internacional de riqueza en la actualidad, supera los 70.000 $, multiplicando en más de 100 veces el PIB per cápita de la República Centroafricana, que apenas alcanza los 680 $ (dólares internacionales PPP). Datos del Fondo Monetario Internacional.
2. La fiabilidad de las estimaciones existentes para el período previo a 1955, ofrecidas por Álvarez Llano (1986) para el siglo XIX y por Alcaide Inchausti (2003) desde 1930 a 1955, ha sido ampliamente cuestionada.
3. También se ha calculado otros índices habituales en la literatura sobre desigualdad como el índice Gini o la varianza de los logaritmos, obteniéndose resultados similares.
4. El análisis se lleva a cabo a nivel de Comunidades Autónomas (NUTS2). Los resultados a nivel provincial (NUTS3) presentan una evolución similar a la que aquí se describe (Díez-Minguela *et al*., 2018, p. 91).
5. Entre 1860 y 1930 los datos de población ocupada provienen de los Censos de Población y en este caso hacen referencia a la población activa. Por tanto, estamos asumiendo la inexistencia de población desempleada durante esos años. Este supuesto resulta hasta cierto punto razonable puesto que las tasas de desempleo en la economía española no registraron valores significativos hasta la Gran Depresión de los años treinta.
6. La ratio entre población ocupada y población total engloba diferentes componentes, como la tasa de actividad económica, la tasa de desempleo, y también se ve afectada por la estructura de edades de una sociedad.
7. Éste era el caso de los Estados Unidos en la década de los ochenta, donde las diferencias en tasas de empleo entre estados resultaban básicas para entender la desigualdad regional (Carlino, 1992).
8. Los resultados que aquí se muestran son similares si el ejercicio se plantea a otros niveles de agregación territorial (NUTS1, NUTS3).
9. En particular se sigue la propuesta de desagregación de Akita y Kataoka (2003).

Bibliografía

Akita, T., Kataoka, M. (2003). «Regional income inequality in the Post-War Japan». *ERSA Conference Papers ersa03p480*, European Regional Science Association.

Álvarez Llano, R. (1986). «Evolución de la estructura económica regional de España en la historia: una aproximación». *Situación* 1, 5-61.

Alcaide Inchausti, J. (2003). *Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX*, Fundación BBVA, Bilbao.

BBV (1999). *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea. Años 1955 a 1993 y avances 1994 a 1997*, vols. I-II, Fundación BBV, Bilbao.

Carlino, G. A. (1992). «Are regional per capita earnings diverging?». *Business Review*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, 3-12.

Cuadrado, J. R., Garcia-Greciano, B., Raymond, J. L. (1999). «Regional convergence in productivity and productive structure: the Spanish case». *International Regional Science Review* 22(1), 35-53.

De la Fuente, A. (1996). «Economía regional desde una perspectiva neoclásica. De convergencia y otras historias». *Revista de Economía Aplicada* 10(4), 5-63.

Díez-Minguela, A., Martinez-Galarraga, J., Tirado-Fabregat, D. A. (2018) *Regional income inequality in Spain, 1860-2015*, Palgrave-Macmillan, London.

Díez-Minguela, A., González-Val, R., Martinez-Galarraga, J., Sanchis, M. T., Tirado-Fabregat, D. A. (2020). «The long-term relationship between economic development and regional inequality: South-West Europe, 1860-2010». *Papers in Regional Science* 99, 479-508.

Ezcurra, R., Gil, C., Pascual, P., Rapún, M. (2005). «Regional inequality in the European Union: does industry mix matter?». *Regional Studies* 39(6), 679-697.

Kanbur, R., Zhang, X. (2005). «Fifty years of regional inequality in China: a journey through central planning, reform, and openness». *Review of Development Economics* 9(1), 87-106.

Lessmann, C. (2014). «Spatial inequality and development. Is there an inverted-U relationship». *Journal of Development Economics* 106, 35-51.

Martinez-Galarraga, J., Rosés, J. R., Tirado, D. A. (2015). «The long-term patterns of regional income inequality in Spain, 1860-2000». *Regional Studies* 49(4), 502-517.

Mas, M., Maudos, J., Pérez, F., Uriel, E. (1994). «Disparidades regionales y convergencia en las comunidades autónomas». *Revista de Economía Aplicada* 4, 129-148.

Milanovic, B. (2005). «Half a world: regional inequality in five great federations». *Journal of the Asia Pacific Economy* 10(4), 408-445.

Puga, D. (2002). «European regional policies in light of recent location theories». *Journal of Economic Geography* 2, 373-406.

Quah, D. (1996). «Twin Peaks: growth and convergence in models of distribution dynamics». *Economic Journal* 106(437), 1045-1055.

Rosés, J. R., Martinez-Galarraga, J., Tirado, D. A. (2010). «The upswing of regional income inequality in Spain (1860-1930)». *Explorations in Economic History* 47(2), 244-257.

Silvestre, J. (2007). «Temporary internal migrations in Spain, 1860-1930». *Social Science History* 31(4), 539-574.

Theil, H. (1967). *Economics and information theory*, North Holland, Amsterdam.

Tortosa-Ausina, E., Perez, F., Mas, M., Goerlich, F. J. (2005) «Growth and convergence profiles in the Spanish provinces (1965-1997)». *Journal of Regional Science* 45, 147-182.

Villaverde, J. (2007). «Crecimiento y convergencia regional en España. (Algunas) causas del cambio». *Papeles de Economía Española* 111, 240-254.

Williamson, J. G. (1965). «Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns». *Economic Development and Cultural Change* 13(4), 1-84.

World Bank (2009). *World Development Report: Reshaping Economic Geography*, Washington.

Yamamoto, D. (2008). «Scales of regional income disparities in the United States, 1955-2003». *Journal of Economic Geography* 8(1), 79-103.

Presupuesto y Gasto Público 102/2021: 31-54
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
© 2021, Instituto de Estudios Fiscales

Desequilibrios demográficos en España: evolución histórica y situación actual

FRANCISCO J. GOERLICH
Universidad de Valencia e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie)

SILVIA MOLLÁ
Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie)

Recibido: Julio 2021
Aceptado: Julio 2021

Resumen

Este trabajo examina los desequilibrios demográficos desde un punto de vista territorial en España. Utiliza para ello el municipio como unidad básica de referencia espacial. El análisis se realiza desde una doble perspectiva. Por una parte, se repasa la evolución histórica de los movimientos de población desde principios del siglo XX hasta la actualidad, movimientos especialmente intensos en la segunda mitad del siglo. Por otra parte, se exploran las características demográficas básicas de la sociedad española actual.

Palabras Clave: demografía, distribución de la población, censos de población, dicotomía rural-urbano.

Clasificación JEL: J10, N94.

Abstract

This work examines demographic imbalances in Spain from a territorial point of view. It uses the municipality as a basic unit of spatial reference. The analysis is carried out in a double dimension. On the one hand, we review the historical evolution of population movements from the beginning of the 20th century to the present, these movements were especially intense in the second half of the century. On the other hand, the basic demographic characteristics of current Spanish society are explored.

Keywords: Demography, Population distribution, Population censuses, Rural-urban dichotomy.

JEL Classification: J10, N94.

1. Introducción

Este trabajo examina los desequilibrios demográficos en España desde un punto de vista territorial, tomando el municipio como unidad básica de análisis, aunque consideraremos diversas agrupaciones de estos que son de interés para destacar determinadas características.

Es bien conocido que la distribución de la población española sobre el territorio no es en absoluto homogénea, y su progresiva concentración se viene intensificando desde hace más de un siglo (Goerlich, Ruiz, Chorén y Albert 2015), si bien a ritmos muy diferentes en el tiempo. Además, la creciente concentración de la población en unos pocos lugares lleva aparejadas estructuras demográficas muy diferentes a lo largo de la geografía española. El trabajo presta atención a estos dos aspectos. El primer apartado examina la dinámica histórica de la población sobre el territorio desde principios del siglo XX hasta los datos más actuales disponibles, 2020. Analizamos los movimientos de población a escala municipal centrándonos en las zonas de origen y destino, y también examinando la evolución de los movimientos a lo largo del tiempo, inexorablemente ligados al desarrollo económico. El segundo apartado estudia las características demográficas y socioeconómicas para determinadas agrupaciones municipales, ya sea por tamaños o según la dicotomía rural-urbano.

2. Dinámica histórica de la población española sobre el territorio

2.1. Dinámica espacial de la población en el largo plazo

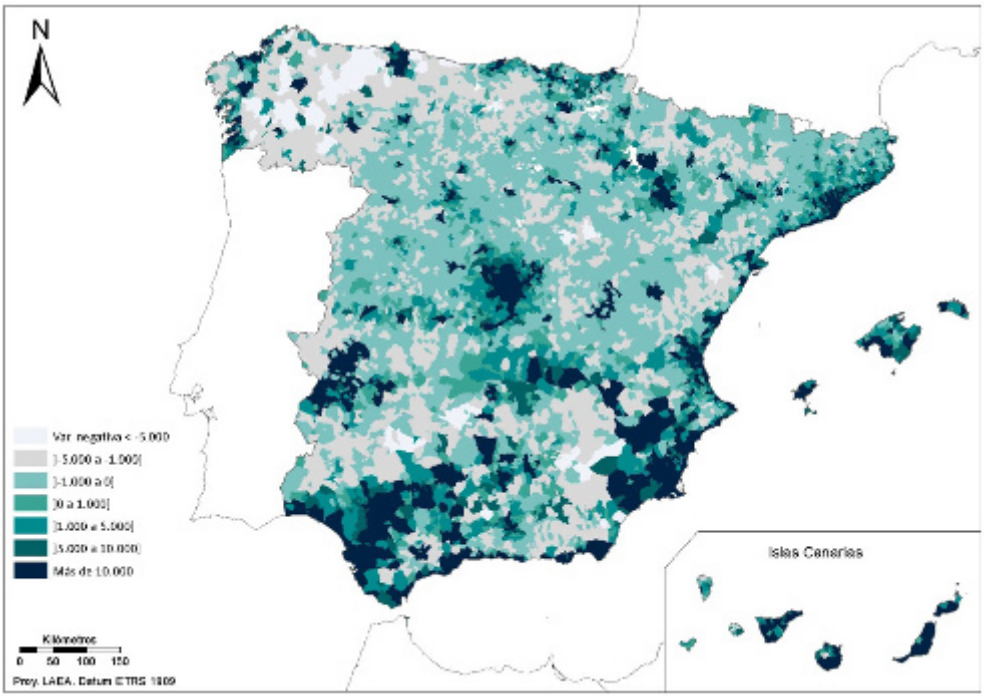
La población española presenta en la actualidad un elevado grado de concentración espacial, muy por encima de la de los países europeos de nuestro entorno y más similar, en algunas áreas, a los países nórdicos (Gutiérrez, Moral-Benito, Oto-Peralías y Ramos 2020). Aunque el proceso de concentración espacial de la población, en los lugares donde hoy la observamos, comenzó varios siglos atrás (Oto-Peralías 2020), es suficiente una mirada al siglo XX para hacernos una idea de las principales características de la dinámica espacial de la población en el largo plazo. Para este período disponemos de fuentes estadísticas suficientemente fiables, detalladas y homogéneas —a escala municipal— (Goerlich, Ruiz, Chorén y Albert 2015), que cubren todos los censos desde 1900 hasta 2011 y que nos permiten enlazar con los datos del Padrón de 2020. Además, fue durante la segunda mitad del siglo XX cuando se produjeron los desplazamientos más importantes, ligados al tardío desarrollo económico, y dando lugar a la despoblación de amplias zonas del país (Collantes y Pinilla 2019).

España pasó de tener algo menos de 19 millones de habitantes en 1900 a más de 47 millones en 2020. Así pues, la población se ha multiplicado por un factor de 2,5. Sin embargo, ese crecimiento no solo no ha afectado a todos los lugares por igual, sino que un 70% de los municipios han perdido población en estos 120 años. El mapa 1 muestra la geografía de este proceso. Observamos que la práctica totalidad del territorio perdió población, pero que las pérdidas fueron especialmente acusadas en muchas zonas de Castilla y León, Galicia, Asturias, Cantabria, Aragón, Navarra y Extremadura.

A nivel provincial también se observa este proceso de pérdida de efectivos demográficos. Para el período completo, 1900-2020, 10 provincias registran pérdidas absolutas de población, superando los 100 mil efectivos de pérdida en 4 de ellas: Lugo, Ourense, Teruel y Zamora.

Mapa 1

Variación absoluta de la población por municipios, 1900-2020



Fuente: Goerlich, Ruiz, Chorén y Albert (2015), INE (Padrón 2020), IGN y elaboración propia.

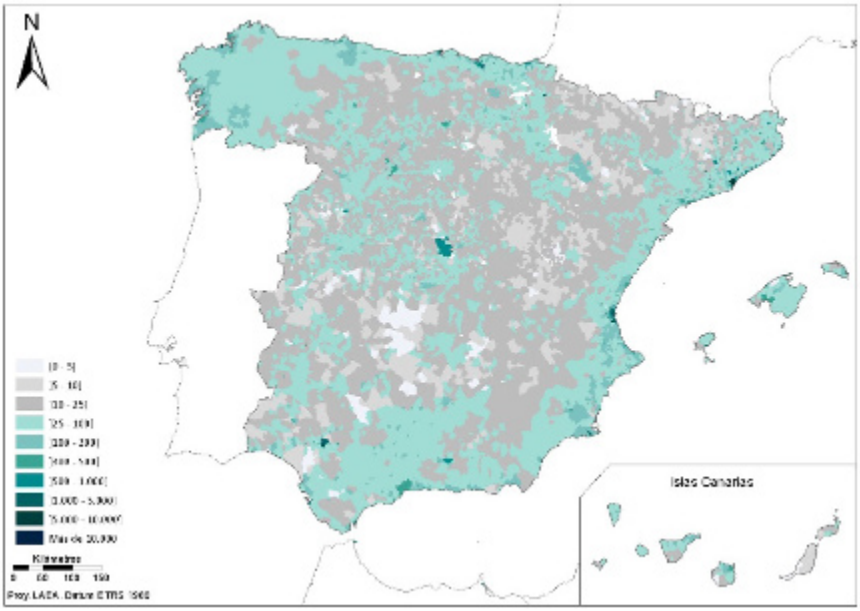
Este proceso de despoblación en importantes zonas del país también se observa en períodos más cortos, aunque naturalmente no ha sido uniforme en el tiempo. Así, el período intercensal entre 2001 y 2011 fue el de mayor crecimiento demográfico, con un incremento de población de casi 6 millones de personas, de los que más de 3,5 millones eran extranjeros, pero durante este período más de la mitad de los municipios perdieron población. También en ese período cuatro provincias perdieron población: Lugo, Ourense, Palencia y Zamora. En el otro extremo, el período que va desde 2011 hasta 2020 registra el menor aumento de población desde 1900, con tan solo un incremento de algo más de 600 mil personas en casi una década[1]. Durante este período, un 75% de los municipios perdieron efectivos demográficos, pero lo que resulta más llamativo es que 30 provincias registraron pérdidas de población. Además de Asturias, Cantabria y La Rioja, se vieron afectadas todas las provincias de las comunidades de Aragón, Castilla y León, Extremadura, Galicia y Castilla-La Mancha, con la excepción de Guadalajara, debido a la influencia del área metropolitana de Madrid.

Una forma complementaria de analizar la distribución de la población sobre el territorio es en relación con la superficie municipal. Para el conjunto del país la densidad de po-

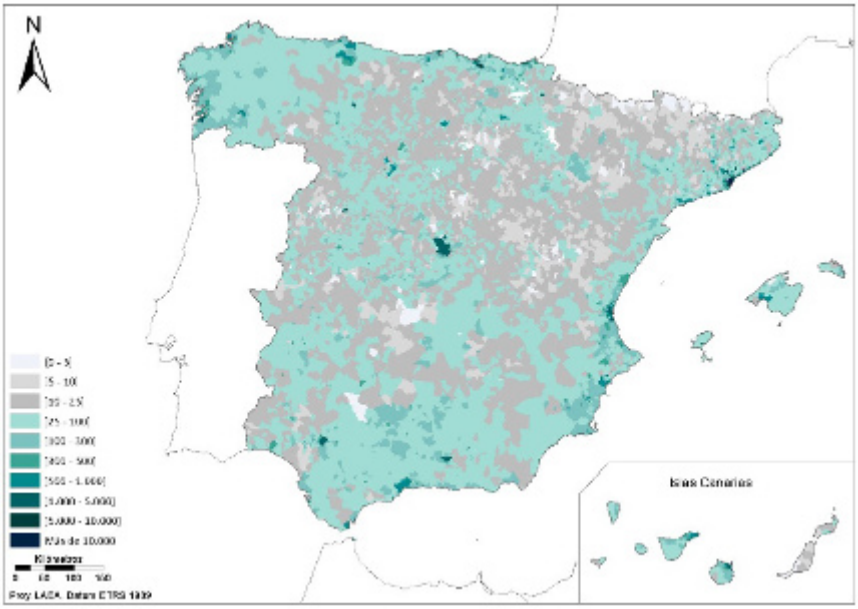
Mapa 2

Densidad de población municipal, 1900-2020 (habitantes por km²)

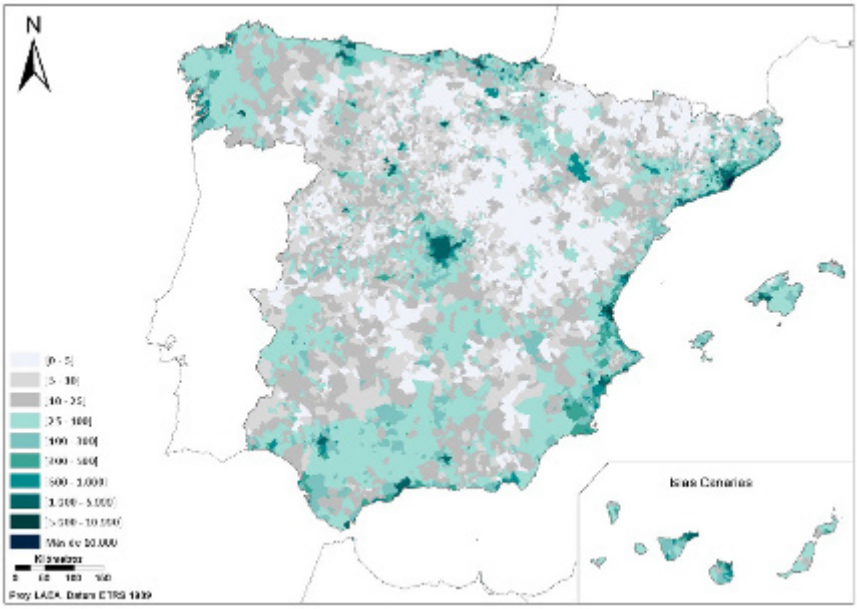
a) 1900



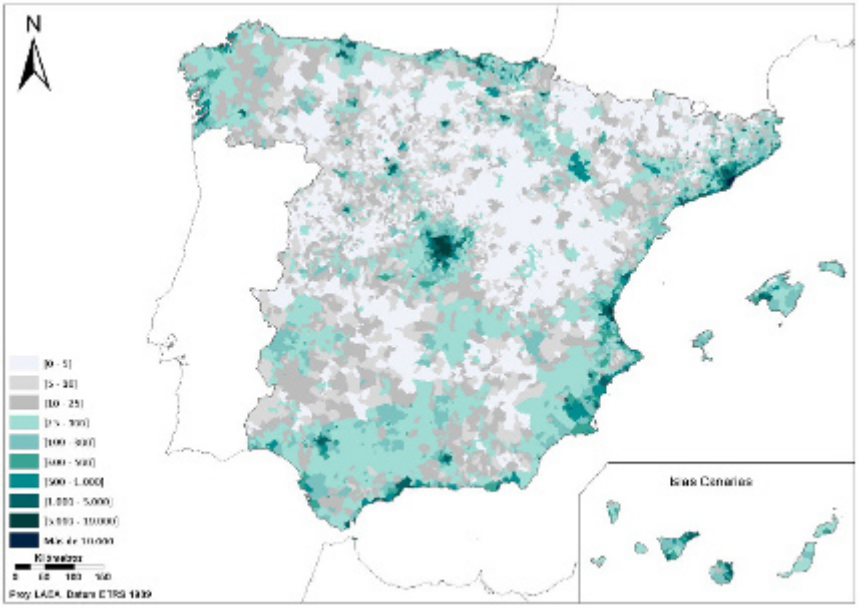
b) 1950



c) 2001



d) 2020



Fuente: Goerlich, Ruiz, Chorén y Albert (2015), INE (Padrón 2020), IGN y elaboración propia.

blación paso de 37 habitantes por km^2 en 1900 hasta los 94 en 2020, lo que no hace sino reflejar el crecimiento demográfico. Sin embargo, la desigual distribución de la población sobre el territorio provoca grandes discrepancias en la densidad de población a nivel municipal. El mapa 2 presenta esta densidad en los años 1900, 1950, 2001 y 2020. Puesto que los municipios y sus superficies son fijos en estos mapas, podemos leerlos en términos de desplazamientos de la población. Aunque estos ya se observan de forma tímida en la primera mitad del siglo XX, es en la segunda mitad de dicho siglo cuando se producen los cambios más bruscos, especialmente en las décadas de los 60 y los 70, ligados al fuerte desarrollo de la economía española (Collantes y Pinilla 2019; Gutiérrez, Moral-Benito y Ramos 2020). El mapa 2 también permite observar cómo en las primeras dos décadas del siglo XXI este proceso de desplazamiento de la población hacia el litoral y Madrid continúa produciéndose de forma lenta pero continua, lo que se aprecia en el progresivo oscurecimiento de estas zonas.

Los mensajes del mapa 2 son, pues, claros: los desplazamientos de población son perceptibles desde principios de 1900 —en realidad desde antes (Collantes 2004; Franch, Marti-Hennenberg y Puig-Farré 2013)—, fueron muy acentuados en la segunda mitad del siglo XX, y todavía se mantienen en la actualidad.

A nivel provincial, y excluyendo por motivos obvios las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, encontramos que, frente a una densidad de población de 94 hab./km^2 a nivel nacional, en 2020 conviven provincias con densidades de población notablemente superiores, Madrid con 845 hab./km^2 o Barcelona con 743 hab./km^2, con otras provincias con una densidad casi testimonial, como Soria y Teruel con 9 hab./km^2 o Cuenca con 11 hab./km^2, lo que ha dado origen el término de la Laponia española (Cerdá 2017).

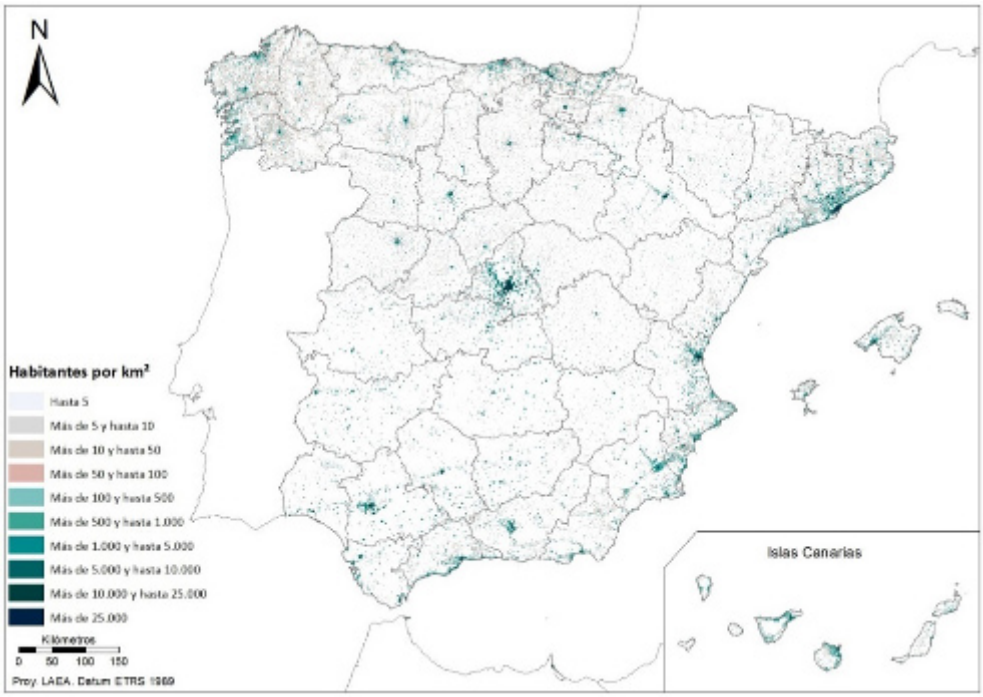
Sabemos, sin embargo, que los términos municipales distorsionan la verdadera distribución de la población sobre el territorio, puesto que la distribución de tamaños de los lindes municipales es notablemente heterogénea y esto distorsiona la representación cartográfica (Goerlich y Cantarino 2012). El mapa 3 muestra la distribución de la población en formato de malla regular con resolución de 1 km^2 a partir de la población del censo de 2011 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Aunque carecemos de visión histórica con este formato, esta representación permite visualizar de forma notable algunas características fundamentales de la distribución de la población en nuestro país. Una gran parte del interior, con la excepción de Madrid, se encuentra prácticamente vacío. La *grid* del mapa 3 contiene algo más de 63 mil celdas habitadas, un 12% del territorio nacional. La densidad de población por celda habitada asciende a 737 hab./km^2 y dos celdas superan los 50 mil habitantes, ambas en el área metropolitana de Barcelona. El mapa 3 también permite apreciar la localización de los grandes centros urbanos en España, así como pequeñas aglomeraciones dentro de los lindes provinciales, las capitales de provincia.

La información cartográfica mostrada hasta el momento indica no solo una distribución de la población muy concentrada en determinados lugares, sino también muy asimétrica en cuando a su evolución temporal —los mayores desplazamientos de la población se produ-

Mapa 3

***Grid* de población con resolución 1 km². Censo 2011**



Fuente: INE (Censo 2011).

jeron durante la segunda mitad del siglo pasado (Collantes y Pinilla 2019)—, todo ello dentro de una tendencia general que se observa desde hace tiempo y que todavía persiste en las primeras décadas del siglo XXI. Naturalmente la tendencia en la actividad sigue los patrones generales de la población (Goerlich, Más, Azagra y Chorén 2007).

Resulta conveniente analizar brevemente hacia donde se han dirigido espacialmente estos movimientos de población, porque orígenes y destinos han permanecido invariantes en el tiempo desde un punto de vista de las tendencias agregadas. En concreto, y como los mapas anteriores permiten intuir, los movimientos de población se han producido del interior a la costa, de la montaña al valle, del campo a la ciudad y a las capitales de provincia.

2.2. Del interior a la costa

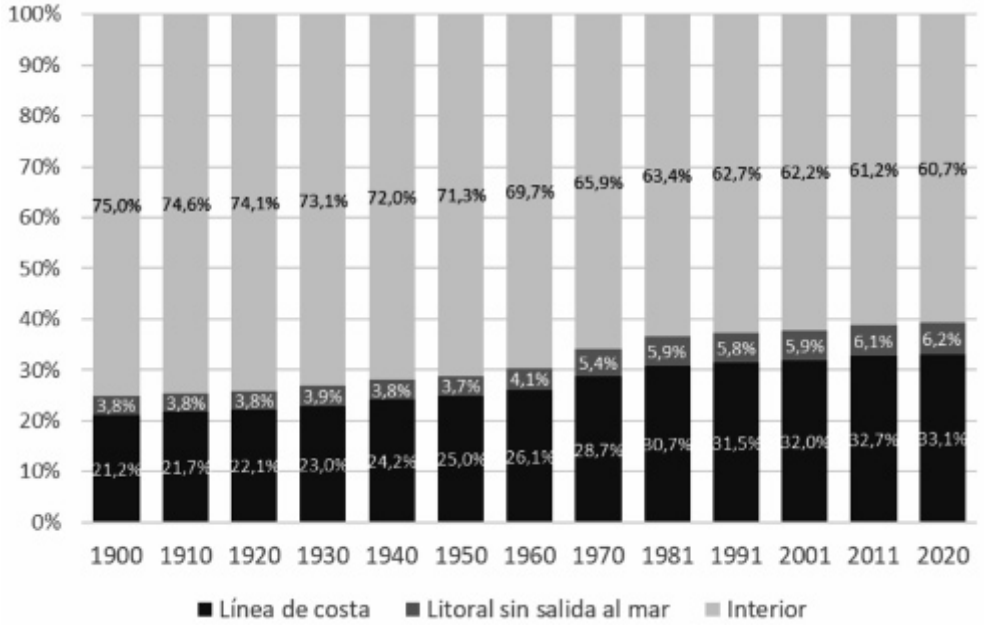
España se caracteriza por tener casi 8.000 kilómetros de costa, e incluye entre sus territorios dos archipiélagos, Baleares y Canarias. Los mapas anteriores ya reflejan la importancia de litoral en lo que a la localización de la población se refiere. Aunque solo el 6% de los municipios tienen salida al mar, estos 467 municipios ya concentraban algo más de la

quinta parte de la población española en 1900. Esta proporción se eleva hasta el 25% de la población, alrededor de 4,7 millones de habitantes, si definimos la franja costera como aquellos municipios con salida al mar, 467, o que tienen al menos el 50% de su superficie dentro de una distancia de 10 km de la línea de costa (Eurostat 2018). En este caso, la cifra asciende a un total de 803 municipios que supone el 10% del total y que ocupan un porcentaje similar de la superficie nacional, el 9%. España era, pues, ya a principios del siglo XX, un país eminentemente costero, una característica compartida por otros países desarrollados (Rappaport y Sachs 2003; Rappaport 2007).

El mapa 2 muestra que esta tendencia a concentrar población en la costa se ha acentuado desde principios del siglo pasado. El gráfico 1 cuantifica esta tendencia y permite observar cómo, en 2020, el 39% de la población se localizaba en la franja costera, pero un tercio lo hacía en los 467 municipios que tienen salida directa al mar, lo que en términos absolutos representan 15,7 millones de personas. Si la densidad de población en la costa ya era 3,5 veces mayor que la densidad en el interior peninsular a principios del siglo XX, la densidad del litoral ha pasado a ser casi 7 veces mayor que la del interior en la actualidad. El gráfico 1 también permite observar que esta es una tendencia mantenida en el tiempo, cuyo auge se produjo en la década de los 60, y que continúa de forma lenta pero inexorable en la actualidad.

Gráfico 1

Distribución de la población por municipios de interior o de costa, España, 1900-2020 (porcentaje)



Fuente: Goerlich, Ruiz, Chorén y Albert (2015), INE (Padrón 2020), Eurostat (2012) y elaboración propia.

2.3. De la montaña al valle

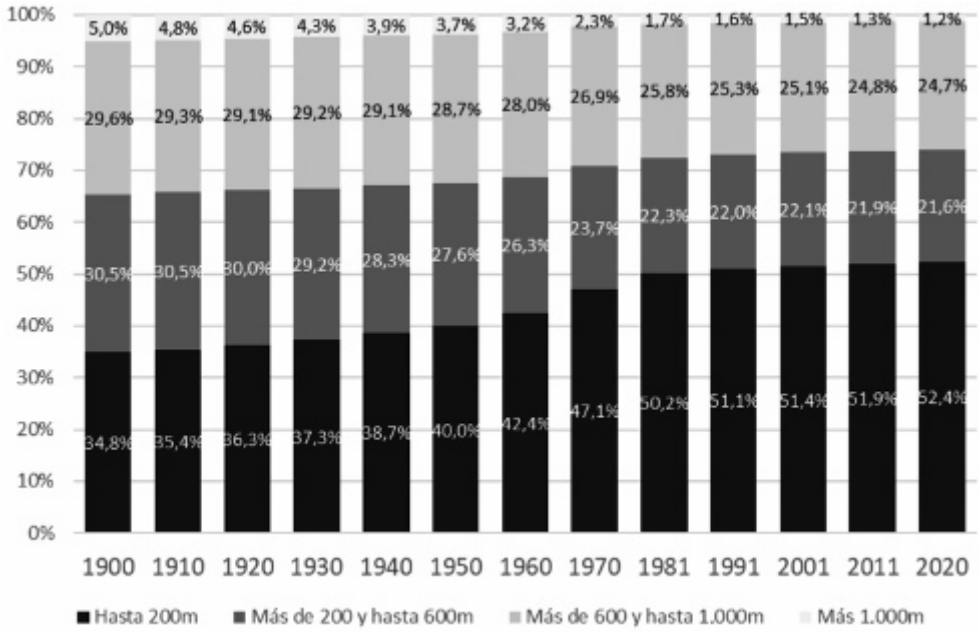
Además de ser una nación costera, España es un país montañoso y con una orografía compleja en muchas partes del país. La altitud media a la que vive la población supera ligeramente los 600 metros y unos mil municipios, que representan el 11% de la superficie nacional, se sitúan por encima de los 1.000 metros de altitud, entre ellos 3 capitales de provincia (Ávila, Segovia y Soria).

La inspección del mapa 2 permite apreciar la importante regresión demográfica de las zonas de montaña durante el período analizado (la meseta castellana, el Sistema Central, Picos de Europa, Pirineos y el Sistema Ibérico) siendo un declive, tanto demográfico como económico, que comenzó mucho antes (Collantes 2003), y que todavía continúa de forma lenta en una parte importante de estos lugares.

El gráfico 2 muestra la evolución relativa de la población según cuatro cortes altimétricos: hasta los 200 metros, desde los 200 metros y hasta los 600 metros —lo que representa aproximadamente la mitad del territorio—, desde los 600 metros hasta los 1.000 metros y por encima de esta cifra. Si bien la distribución de la población ya experimentaba cierto grado de concentración por debajo de los 200 metros de altitud en 1900, donde se concen-

Gráfico 2

Distribución de la población por cortes altimétricos del núcleo principal del municipio, España, 1900-2020 (porcentaje)



Fuente: Goerlich, Ruiz, Chorén y Albert (2015), INE (Padrón 2020), IGN y elaboración propia.

traba el 35% de los efectivos demográficos de la época, la distribución era relativamente uniforme en los tres primeros tramos, en los dos intermedios encontramos aproximadamente un 30% de la población en cada uno de ellos a principios del siglo XX. Por el contrario, por encima de los 1.000 metros de altitud se localizaba ya entonces un porcentaje muy pequeño de población, solo el 5%.

No obstante, esta distribución se va a ver afectada de forma sustancial a lo largo del siglo XX y principios del siglo XXI. Con excepción del primer corte, el resto pierde población de forma continuada en el tiempo. En 2020 más de la mitad de la población, el 52%, se localiza en la franja por debajo de los 200 metros, que engloba solo un 17% de los municipios. Las franjas intermedias representan entre un 22% —desde los 200 metros y hasta los 600 metros— y un 25% —desde los 600 metros hasta los 1.000 metros— de la población total, si bien la magnitud de este último corte se ve influida por el municipio de Madrid, con una altitud de 657 metros, y que representa en 2020 el 7% de la población del país. Por su parte, la población residente en la franja de mayor altitud ha quedado reducida a un escaso 1%, lo que representa algo más de medio millón de personas repartidas en unos 1.000 municipios. Es esta la única franja que pierde población en términos absolutos a lo largo del período, unos 350 mil efectivos.

En términos de densidades, solo la franja por debajo de los 200 metros mantiene una densidad de población por encima de la media nacional (3,5 veces mayor en 2020). En el otro extremo, la densidad de población de las zonas de montaña —por encima de los 1.000 metros—, que era ya muy reducida en 1900, 16 hab./km^2, es en la actualidad de tan solo 10 hab./km^2.

2.4. Del campo a la ciudad

Si algo caracterizaron los desplazamientos de población a lo largo del siglo XX, especialmente en su segunda mitad, fueron las migraciones del campo a la ciudad, la denominada desruralización y el consiguiente proceso de urbanización, especialmente asociado a las décadas de la industrialización tardía de España en los 60 y 70 (Silvestre 2001, 2010; Collantes y Pinilla 2019; Budí 2020).

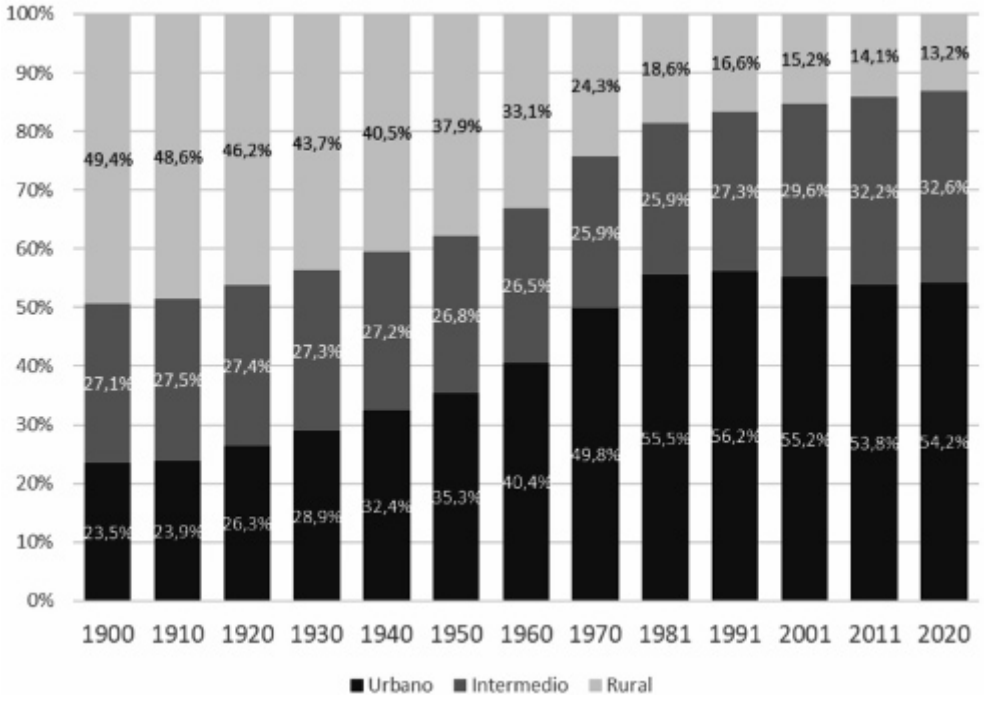
Este es un proceso bien estudiado por los especialistas. Sin embargo, no existe una definición armonizada de ciudad (Capel 1975; Reig, Goerlich y Cantarino 2016; Goerlich y Reig 2020), y en consecuencia de lo rural, tampoco existe un consenso entre los estudiosos que permita una comparación homogénea de resultados entre los diferentes trabajos. A pesar de ello, las tendencias fueron tan fuertes, que los grandes rasgos son robustos a múltiples de definiciones de ciudad. A efectos prácticos consideraremos la clasificación de los municipios entre urbanos, intermedios —muchos de ellos periurbanos— y rurales realizada con criterios de Eurostat (Degurba, 2018) a partir de la *grid* de población del censo de 2011, mapa 3, y la mantendremos fija a lo largo del tiempo. Con esta taxonomía del grado de urbanización disponemos de 220 municipios urbanos —el 2,7%—, muchos de ellos pequeños y en el entorno de otros municipios más grandes, pero con su mayoría de población

dentro de un centro urbano definido a partir de un conglomerado de celdas con al menos 50.000 habitantes y una densidad mínima de 1.500 hab./km^2; 1.104 municipios intermedios —el 13,6%—; y 6.792 municipios rurales —el 83,7%— que ocupan la mayor parte del territorio —el 73%—.

El gráfico 3 muestra la evolución relativa de la población según esta tipología municipal y ofrece algunos patrones interesantes. Prácticamente la mitad de la población se localizaba en 1900 en los actuales municipios clasificados como rurales, pero su declive demográfico ha sido considerable y en 2020 este porcentaje ha quedado reducido a un 13%. Se trata de una disminución continuada a lo largo de todo el período, si bien fue especialmente intensa en la década de los 60, con 9 puntos porcentuales de caída, aunque también se observan disminuciones importantes en las décadas de los 50 y los 70. En el otro extremo, los actuales municipios urbanos albergaban en 1900 casi una cuarta parte de la población, y mantenían una participación no muy diferente de los municipios intermedios. En 2020 estos municipios engloban más de la mitad de la población, un 54%, si bien llegaron a albergar un porcentaje ligeramente superior en 1991, un 56%. A finales del siglo XX y principios del XXI se observa pues un incremento en el auge de los municipios intermedios,

Gráfico 3

Distribución de la población por grado de urbanización del municipio, España, 1900-2020 (porcentaje)



Fuente: Goerlich, Ruiz, Chorén y Albert (2015), INE (Padrón 2020), Eurostat (2012) y elaboración propia.

como consecuencia de la saturación y efectos de congestión de los municipios más densamente poblados. La densidad de población en los municipios urbanos supera los 1.000 hab./km^2 desde 1981. Si asociamos los municipios intermedios a una definición amplia de espacio urbano entonces más del 80% de la población española está actualmente urbanizada.

En cierto modo, lo que el gráfico 3 esconde es la evolución de la población en términos absolutos. Los municipios rurales ganaron población durante la primera mitad del siglo XX, pero lo hicieron a un ritmo más lento que el agregado nacional, por lo que perdieron participación en términos relativos. Durante la segunda mitad del siglo XX, estos municipios se despoblaron y solo se observa un ligero repunte de la población en la primera década del siglo XXI, coincidiendo con una tímida vuelta a los espacios rurales en gran medida asociada a la migración extranjera y que no ha tenido continuidad en la década siguiente. La evolución es muy similar a la reseñada por Collantes y Pinilla (2019) a partir de una clasificación diferente de los espacios rurales, lo que muestra la robustez de las tendencias.

El resultado de esta evolución es una polarización extrema en la distribución de tamaños de los municipios españoles (Goerlich y Mas 2008). Mientras el tamaño medio municipal crecía al mismo ritmo que la evolución de la población, pasando de los 2.320 habitantes en 1900 a los 5.847 en 2020, el municipio mediano mermaba desde algo menos de los 1.000 habitantes, una cifra ya reducida en 1900, hasta aproximadamente la mitad de dicha cifra en 2020. Ello significa que el 50% de los municipios españoles tiene en la actualidad una población inferior a los 500 habitantes, y un 25%, inferior a los 150 efectivos demográficos. En 2020 existen más de 1.300 municipios que no superan los 100 habitantes con una población, en conjunto, muy escasa —no alcanza a los 80 mil habitantes—. Esta atomización de la población va acompañada de estructuras demográficas muy heterogéneas, que serán examinadas en el segundo apartado.

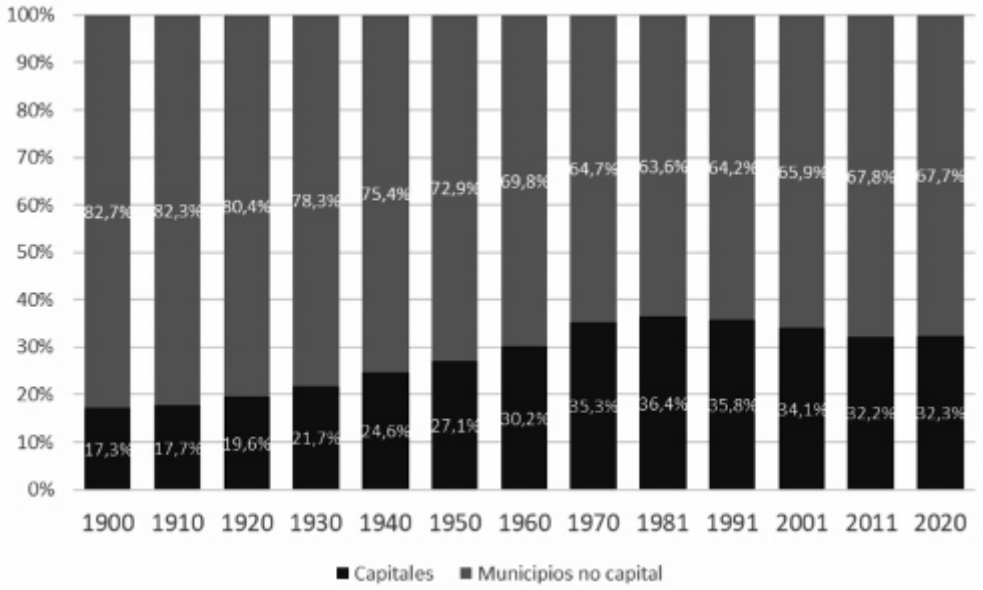
2.5. A las capitales de provincia y a la capital de la nación

La atracción de población por parte de las capitales de provincia puede ser vista, sin duda, como una parte de las migraciones campo-ciudad, pero presenta algunas particularidades que conviene resaltar. Ya hemos observado como en el período que va desde 1900 a 2020, un total de 10 provincias perdieron población, sin embargo, ninguna capital de provincia lo hizo. Así pues, las capitales de provincia han actuado como polos de atracción de población en sus respectivos mercados locales, en gran parte, por su característica de centro administrativo y de servicios. Ello les otorga un carácter urbano más allá del tamaño o la densidad de población.

La pérdida de población de algunas capitales de provincia sí parece ser un hecho en lo que llevamos de siglo XXI. Así, entre 2001 y 2020 un total de 10 capitales de provincia perdieron población —13 provincias lo hicieron—, mientras que entre 2011 y 2020, con un crecimiento demográfico muy reducido y cuando hasta un total de 30 provincias perdieron población, 23 capitales de provincia experimentaron mermas demográficas.

Gráfico 4

Distribución de la población en función de la condición o no de provincia, España, 1900-2020 (porcentaje)



Fuente: Goerlich, Ruiz, Chorén y Albert (2015), INE (Padrón 2020) y elaboración propia.

El gráfico 4 muestra la evolución relativa de la población residente en capitales de provincia *versus* aquellos que no lo son. En 1900, en solo 52 municipios residía el 17% del total de población, este porcentaje más que se dobla en 1981, 36%, para iniciar un suave descenso hasta representar en 2020 el 32%. Así pues, en la actualidad, un tercio de la población española reside en las capitales de provincia. La pérdida de importancia relativa que se observa desde las últimas décadas del siglo XX se debe a dos fenómenos que ya hemos mencionado anteriormente: la importancia de los municipios intermedios —gráfico 3— y el desbordamiento de los lindes administrativos en muchos casos. En términos relativos, municipios como Cádiz o Barcelona, entre otros muchos, encuentran difícil o imposible crecer demográficamente por estar prácticamente saturados, de forma que los nuevos efectivos demográficos se asientan en los municipios periféricos.

Existe una enorme heterogeneidad en la importancia demográfica de la capital dentro de cada provincia: mientras que en provincias como Álava o Zaragoza la capital acoge a más del 70% de la población provincial, en Cádiz o Pontevedra el porcentaje no llega al 10%.

Una mención especial requiere Madrid, capital del Estado. En 1900 solo dos municipios superaban el medio millón de residentes, Madrid y Barcelona. A lo largo del período Madrid multiplicó su población por 6, alcanzando en 2020 los 3,3 millones de personas, mientras que Barcelona solo consiguió triplicarla, alcanzando en la misma fecha 1,6 millones de re-

sidentes. Sin duda, el crecimiento de Barcelona frente al de Madrid está limitado por su superficie, 99 km^2 de Barcelona frente a los 606 km^2 de Madrid, pero este fenómeno también se observa, aunque menos acusado, en las áreas urbanas de ambos municipios, que no están restringidas por los límites administrativos.

Claramente Madrid destaca sobre el resto de las capitales de provincia, y no solo en términos demográficos (Garrido y Gallo 2017; Goerlich y Reig 2020; Pérez, Reig, Fuenmayor, Granell y Mollá 2020). Se trata de un fenómeno que no es nuevo (Bahamonde y Otero 1999) y que se debe, en gran medida, a su posición de capital del Estado y gran centro político, administrativo y de servicios.

3. La estructura sociodemográfica de la España actual

El apartado anterior muestra una localización espacial de la población muy desigual. En este segundo apartado examinamos algunas de las características sociodemográficas esenciales de nuestra población en la actualidad.

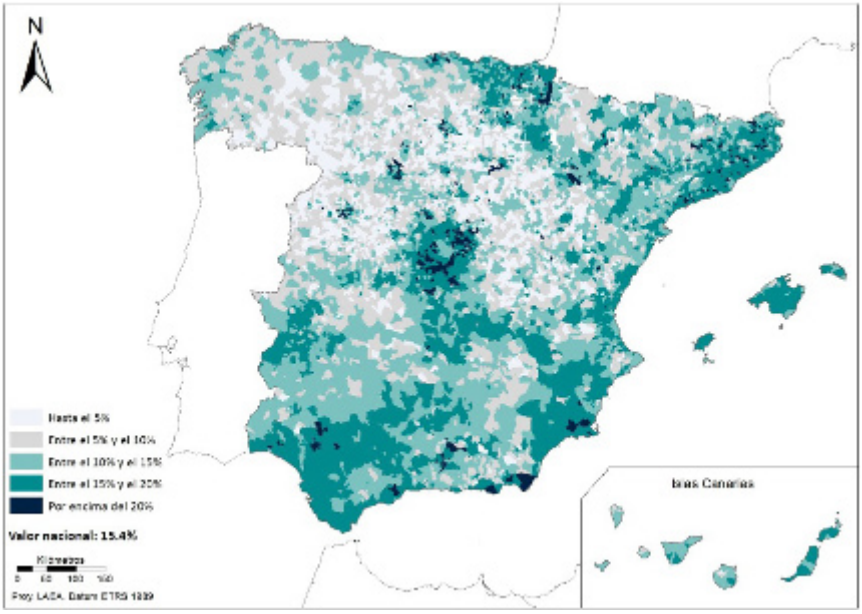
La principal particularidad demográfica que ha dejado el éxodo rural de la segunda mitad del siglo pasado es un notable proceso de envejecimiento de la población en determinadas zonas de nuestro país. El mapa 4 muestra la geografía de esta huella a partir de cuatro indicadores demográficos sencillos a nivel municipal: 1) el porcentaje de población inferior a los 16 años (panel a); 2) el porcentaje de población de 65 años y más (panel b); 3) la edad media de la población (panel c); y 4) la tasa de dependencia (panel d), entendida como el cociente entre la población potencialmente inactiva, por debajo de los 16 años y de 65 y más años, y la población potencialmente activa, entre los 16 y los 64 años, expresada en tanto por 100 (INE 2020a). Un valor de 50 en este último indicador nos dice, por tanto, que por cada 2 personas potencialmente activas en un determinado ámbito existe una persona, joven o mayor, potencialmente inactiva, por lo que se trata de un indicador de sostenibilidad económica potencial de la estructura demográfica de un ámbito territorial concreto.

El mapa 4 no puede ser más ilustrativo. El envejecimiento y nivel de dependencia de una parte sustancial de la geografía española, aquella situada en la parte noroeste de la península, es sustancial[2]. En particular, esta estructura demográfica es particularmente llamativa en la práctica totalidad de Castilla y León, pero también en una gran parte de Galicia, La Rioja, Aragón —especialmente Teruel—, y algunas zonas de Castilla-La Mancha, aunque se trata de un fenómeno relativamente generalizado. En el centro peninsular destaca Madrid, en sentido contrario y al igual que en el proceso de concentración de la población, no solo porque muestra una estructura por edades mucho más equilibrada, sino porque en los mapas se percibe claramente un círculo de juventud relativa alrededor del núcleo central de la capital. Es aquí donde se establecen las familias más jóvenes huyendo de los elevados precios asociados a la vivienda y asumiendo costes de desplazamientos más elevados (Henderson 1974; Fujita y Thisse 2013; Combes, Duranton y Gobillon 2019). Madrid vuelve a mostrar aquí su dinamismo diferenciado a través de la estructura demográfica de su población.

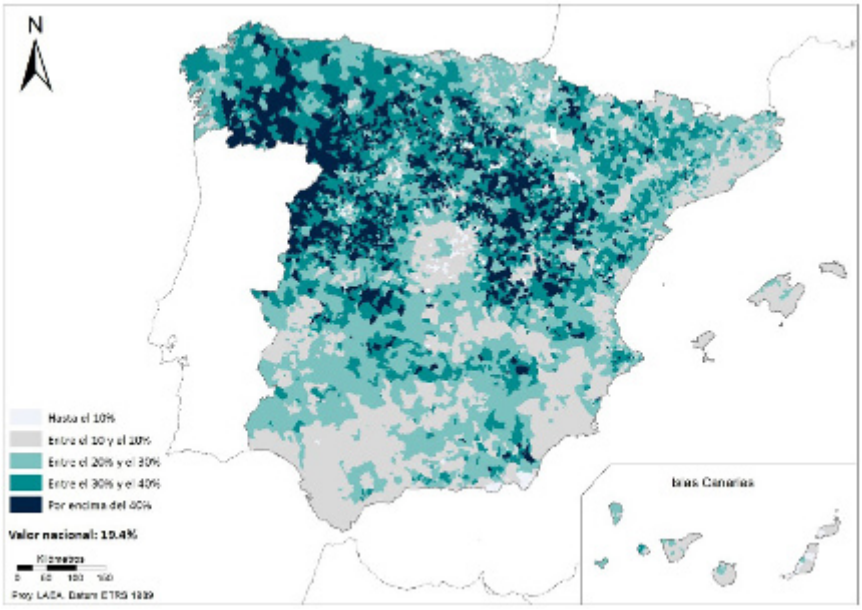
Mapa 4

Indicadores demográficos a nivel municipal, 2020

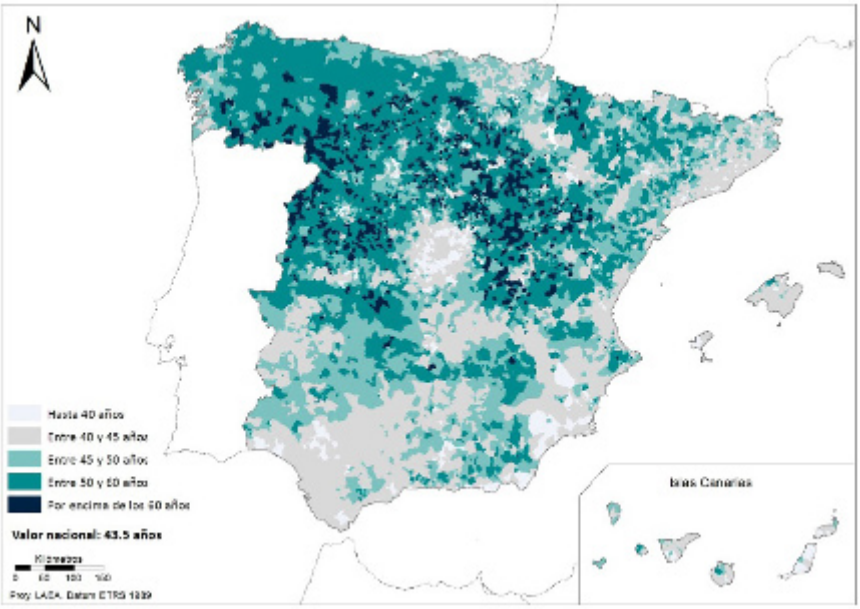
a) Población menor de 16 años (porcentaje)



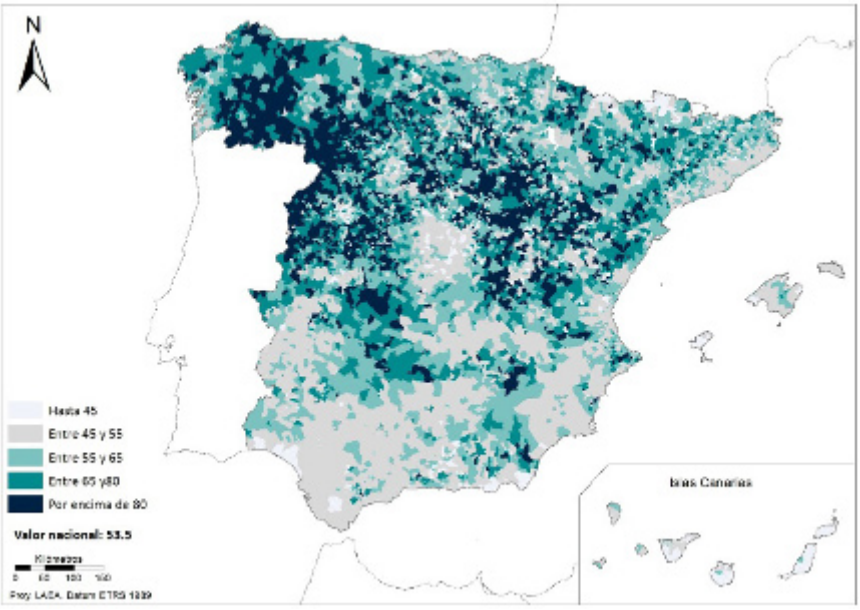
b) Población de 65 años y más (porcentaje)



c) Edad media (años)



d) Tasa de dependencia (porcentaje)



Fuente: INE (Padrón 2020) y elaboración propia.

El enorme éxodo demográfico que hemos examinado en el apartado anterior, y que tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XX, provocó un círculo vicioso al que se enfrentaron muchas áreas en esas décadas y cuyo resultado es el que se aprecia en el mapa 4. Conforme la despoblación avanzaba, y amplias zonas rurales de la montaña interior se despoblaban, se inició un proceso de envejecimiento de difícil reversión en algunos lugares. La emigración afectaba fundamentalmente a la población en edad de trabajar y a los más jóvenes —incluidos los niños— lo que restaba, todavía más, atractivo a estas zonas para retener población, que veían como se dificultaba su acceso a determinadas infraestructuras y servicios que cada vez eran consideradas más como de primera necesidad. Los que quedaban no podían contribuir a un crecimiento vegetativo positivo de la población, lo que tendía a aumentar la despoblación, tanto por emigración como por un mayor número de fallecimientos sobre los nacimientos (Collantes y Pinilla 2019).

El resultado de este proceso, que no operó ni en todos los lugares ni en todas las épocas de la misma forma, es el envejecimiento mostrado en el mapa 4, y que el siglo XXI no ha conseguido revertir, a pesar de que a principios de este siglo algunos de estos lugares consiguieron aumentar y rejuvenecer ligeramente su población gracias a la inmigración. Se trató, sin embargo, de un efecto reducido y temporal, vinculado a la recesión económica.

Lo que el mapa 4 difumina son algunos detalles extremos cuando examinamos los datos a escala municipal, y que vale la pena poner de manifiesto. De acuerdo con el Padrón de 2020, en España existen 437 municipios en los que no hay población menor de 16 años, y 260 más en los que solo existe un niño o adolescente. En el otro extremo, hay 374 municipios en los que más de la mitad de su población tiene 65 o más años. Ciertamente, el volumen de población total en estos municipios no es elevado, no supera las 50 mil personas en ninguno de los casos. La edad media, ya de por sí elevada en el conjunto nacional, 43,3 años, supera los 60 años en 870 municipios. Todo ello se traduce en tasas de dependencia muy elevadas en numerosos municipios, superándose el valor de 100 en 730 de ellos, lo que significa que por cada persona potencialmente activa existe más de una persona residente en el municipio potencialmente inactiva. De nuevo el volumen de población afectada no es sustancial, no llegando a las 150 mil personas en ninguno de estos dos últimos casos.

Los cuadros 1 y 2 amplían los indicadores demográficos atendiendo a dos criterios diferentes de clasificación de los municipios. Por una parte, el tamaño municipal, desde los más pequeños, que no superan los 100 habitantes, hasta los de más de medio millón de residentes —cuadro 1— y, por otra parte, el grado de urbanización, que distingue entre municipios urbanos, intermedios y rurales —cuadro 2— y que ya hemos utilizado en el apartado anterior (Eurostat Degurba, 2018).

El cuadro 1 refleja la situación de importante declive demográfico de los municipios más pequeños. En los municipios que tienen entre 101 y 500 habitantes, la edad media de la población es 9 años superior a la media nacional, pero en los que no superan los 100 residentes es 14 años superior a dicha media. Se trata de municipios con muy bajas tasas de población joven (la población menor de 16 años no alcanza el 5%) y, al contrario, tasas muy elevadas de población mayor (hasta un 40% de población de 65 y más años en los municipios más pequeños). Estos municipios representan un escaso volumen de población, pero

Cuadro 1

Indicadores demográficos por tamaño de municipio, 2020

Tramos de Población	Municipios	Superficie (km²)	Altitud (m)	Población	Población (%)	Edad media	Población menor de 16 años (%)	Población de 65 años y más (%)	Índice de envejecimiento	Tasa de dependencia	Ratio de masculinidad	Población extranjera (%)	Población nacida en el mismo municipio de residencia (%)	Renta por hogar (€)
Hasta 100 hab.	1.399	35.013	915	79.850	0,2	58	4,6	39,7	867	79	136	4,5	45,0	24.966
De 101 a 500 hab.	2.605	109.849	730	650.018	1,4	53	8,6	33,1	386	71	115	5,8	43,5	24.173
De 501 a 1.000 hab.	1.001	62.185	570	718.689	1,5	49	11,2	28,0	250	64	108	7,4	43,5	24.373
De 1.001 a 2.000 hab.	867	68.992	512	1.227.235	2,6	48	12,4	25,8	208	62	104	7,2	45,9	24.765
De 2.001 a 5.000 hab.	955	80.379	416	3.014.825	6,4	45	14,8	21,4	145	57	102	8,6	43,3	25.639
De 5.001 a 10.000 hab.	545	51.100	358	3.844.677	8,1	43	16,0	18,9	118	54	100	9,1	40,4	27.648
De 10.001 a 20.000 hab.	343	32.887	275	4.827.217	10,2	43	16,4	18,3	112	53	99	10,4	39,5	28.469
De 20.001 a 50.000 hab.	267	36.162	221	7.858.627	16,6	42	16,7	17,0	102	51	98	12,2	37,4	28.544
De 50.001 a 100.000 hab	86	14.235	295	6.189.980	13,0	42	16,8	17,2	103	51	96	13,3	36,9	31.307
De 100.001 a 500.000 hab.	57	11.588	267	11.288.818	23,8	44	15,3	19,7	128	54	93	10,7	47,6	30.987
Más de 500.000 hab.	6	2.355	152	7.750.859	16,3	44	14,2	20,3	143	53	89	14,9	53,1	36.332
Total	**8.131**	**504.745**	**613**	**47.450.795**	**100,0**	**44**	**15,4**	**19,4**	**126**	**54**	**96**	**11,5**	**43,6**	**30.264**

Fuente: INE (Padrón 2020, 2020b), IGN y elaboración propia.

Cuadro 2

Indicadores demográficos por grado de urbanización a nivel municipal, 2020

Tramos de Población	Municipios	Superficie (km²)	Altitud (m)	Población	Población (%)	Edad media	Población menor de 16 años (%)	Población de 65 años y más (%)	Índice de envejecimiento	Tasa de dependencia	Ratio de masculinidad	Población extranjera (%)	Población nacida en el mismo municipio de residencia (%)	Renta por hogar (€)
Urbano	220	25.395	241	25.733.960	54,2	43	15,3	19,4	126	53	92	11,9	45,6	32.896
Intermedio	1.109	109.702	297	15.447.541	32,6	42	16,6	17,4	105	51	99	12,0	39,7	28.038
Rural	6.802	369.648	676	6.269.294	13,2	47	13,0	24,7	191	60	105	8,2	44,7	25.113
Total	**8.131**	**504.745**	**613**	**47.450.795**	**100,0**	**44**	**19,4**	**19,4**	**126**	**54**	**96**	**11,5**	**43,6**	**30.264**

Fuente: INE (Padrón 2020, 2020b), IGN, Eurostat (2012) y elaboración propia.

ocupan más de la cuarta parte del territorio nacional y suponen la mitad del total de municipios, lo que implica una población tremendamente dispersa en núcleos minúsculos en algunas zonas. Resulta interesante observar que se trata de municipios de montaña, con una altitud media bastante elevada, que adicionalmente muestran tasas de masculinización muy por encima del promedio nacional y mucha menor presencia de población extranjera, en el entorno del 5%, cuando a nivel nacional se supera ligeramente el 11%.

La relación entre envejecimiento y tamaño demográfico no es lineal. Si bien es cierto que los municipios más pequeños son los que muestran mayor declive demográfico, los más jóvenes no son exactamente los más grandes, sino los situados en la franja entre los 20 y los 100 mil habitantes. Son también los que muestran mayor movilidad, medida por la población que ha nacido en el mismo municipio de residencia. Se trata del efecto dinamizador de las ciudades intermedias (Goerlich y Reig 2020), muchas de ellas situadas en el entorno de municipios más grandes, en gran medida saturados, y que facilitan la localización de nuevos residentes.

El cuadro 2 ofrece una perspectiva similar, aunque dado que solo tenemos 3 tipos de municipios las diferencias no son tan acusadas. El mundo rural aparece como más envejecido frente a los otros dos grupos de municipios, siendo los intermedios, muchos de ellos situados alrededor de las grandes ciudades, los más dinámicos demográficamente.

Los cuadros 1 y 2 ofrecen también la renta media por hogar por tipo de municipio en euros nominales de 2017. En lo que hace referencia al tamaño municipal —cuadro 1— no se observa una asociación clara entre nivel de renta y tamaño del municipio hasta los 5.000 habitantes, pero a partir de ese umbral sí se observa una tendencia ligeramente creciente, que se mantiene estable para los municipios entre 50 y 500 mil habitantes, pero se dispara en las grandes ciudades, donde la renta media por hogar se sitúa un 20% por encima del promedio nacional, mientras que en los municipios más pequeños tiende a situarse un 20% por debajo de dicho promedio.

Si atendemos a la clasificación entre municipios urbanos, intermedios y rurales —cuadro 2— se observa una clara penalización rural, o si se quiere un premium urbano, ya que estos municipios presentan una renta por hogar superior al promedio nacional, mientras que los intermedios y rurales inferior a la media, especialmente estos últimos. En definitiva, los procesos de urbanización están asociados a rentas del hogar mayores, pero debe tenerse en cuenta que se trata de valores nominales, que no están ajustados por paridades de poder de compra, y sabemos que los niveles de precios, especialmente los asociados a los costes de la vivienda no son los mismos en las grandes ciudades que en el mundo rural (Combes, Duranton y Gobillon 2019). En este sentido Gutiérrez, Moral-Benito, Oto-Peralías y Ramos (2020) encuentran que los municipios con baja densidad de población presentan efectivamente menor renta per cápita nominal, pero, curiosamente, mayor renta per cápita si esta es ajustada por un índice de paridad de poder de compra que tiene en cuenta, a nivel municipal, los precios de transacción de la vivienda a partir del Registro de la Propiedad. Los altos precios de la vivienda son uno de los costes asociados a la densidad urbana tradicionalmente recogidos por la literatura (Fujita y Thisse 2013) y que aproxima los niveles de vida en

términos reales entre el mundo rural y el urbano, aunque la penalización económica no es la única que soportan las áreas con muy baja densidad de población (Collantes y Pinilla 2019).

4. Conclusiones

Este trabajo ha realizado una breve descripción de la distribución de la población española sobre el territorio. Hemos examinado los grandes rasgos de la dinámica histórica de los desplazamientos de la población y sus características básicas en la actualidad. Naturalmente se trata de una visión agregada, temporal y espacialmente, que no permite entrar en el detalle de la enorme heterogeneidad que observamos en la distribución de la población, y su dinámica, cuando nos centramos en zonas concretas o miramos a períodos más cortos de tiempo. En el seno de las provincias o comunidades autónomas existen diferencias notables en las trayectorias del mundo rural, muchas veces influidas por la proximidad a las grandes ciudades o las capitales de provincia (Saco 1995; Furió y Alonso 1997; Ayuda, Pinilla y Saez 2000; Ayuda, Nievas y Pinilla 2009). Mientras unas zonas han seguido despoblándose y envejeciendo de forma lenta y paulatina, como sucede con muchas áreas de Castilla y León, otras han conseguido una cierta revitalización, por ejemplo, la zona pirenaica en la provincia de Huesca, todo ello ligado a una mejora en las condiciones económicas relacionadas con las actividades del turismo de montaña y una mejora en el acceso a infraestructuras y servicios básicos.

Igualmente existen grandes diferencias en el tiempo. Durante los primeros años del siglo XXI muchas áreas despobladas recuperaron efectivos demográficos, pero otras siguieron su declive, tanto en términos absolutos como relativos (Collantes y Pinilla 2019). Este cambio de tendencia fue, sin embargo, transitorio y en los años recientes el proceso de concentración de la población en unos pocos lugares —la costa, el valle, las ciudades, las capitales de provincia y Madrid— prosigue de forma lenta pero continuada.

El gran éxodo que se produjo en la sociedad española en la segunda mitad del siglo XX puso en marcha un mecanismo de retroalimentación de la despoblación que, a grandes rasgos y en la mayor parte del país, no se ha revertido. Por el contrario, ha dejado una atomización en la estructura municipal en muchas partes de España que condiciona fuertemente la gobernanza local en grandes áreas del país. Cierto es que la población afectada no es muy numerosa, pero también que tiene una estructura de edades muy concreta y que el principio de equidad territorial exige prestar atención a estos lugares y sus moradores. La dinámica de concentración de la población que hemos repasado en este trabajo no está agotada y todo indica que, a grandes rasgos, continuará en el futuro con mayor o menor intensidad, aunque, naturalmente, con mucho menor ímpetu que el experimentado en la segunda mitad del siglo XX. La actual situación, relacionada con la pandemia del COVID-19, abre sin embargo algunos interrogantes relacionados con este proceso, y sobre el que es difícil hacer predicciones. Las políticas públicas deberán anticiparse a estas tendencias y promover medidas que se revelen útiles para contener la despoblación allí donde sea posible (Duranton y Venables 2018), al tiempo que atender la provisión en estos lugares de lo que las sociedades

modernas y desarrolladas consideran servicios básicos ligados a la calidad de vida. Ciertamente no es tarea fácil.

Agradecimientos

Francisco Goerlich agradece la ayuda del proyecto del Ministerio de Ciencia y Tecnología, ECO2015-70632-R, y del programa de investigación de la Fundación BBVA-Ivie. Resultados mencionados, pero no incluidos en el texto, están disponibles si se solicitan a los autores.

Notas

1. De hecho, este crecimiento enmascara algunos años de pérdida de población, por primera vez en la historia reciente de España, tras el censo de 2011 y debido a la gran recesión de 2008 que afectó de forma importante a la población extranjera.

2. Obsérvese que el contraste de colores en los paneles a) y b) es opuesto. Colores claros en el panel a) indican un mayor grado de envejecimiento, al representar un menor porcentaje de población menor de 16 años, mientras que colores oscuros en el panel b) indican un mayor grado de envejecimiento al representar un mayor porcentaje de población de 65 años y más.

Bibliografía

Ayuda, M. I., Nievas, J. y Pinilla, V. (2009). «Evolución de la población de las comarcas aragonesas, 2000-2007: factores determinantes». En V. Pinilla y L. A. Sáez (eds.), *Tendencias recientes en la evolución de la población de las comarcas aragonesas: el problema de las comarcas demográficamente regresivas (2000-2007)*. Zaragoza: CEDDAR, pp. 25-66.

Ayuda, M. I., Pinilla, V. y Saez, L. A. (2000). «El problema de la despoblación en Aragón: causas, características y perspectivas». *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, núm. 18, vol. 1, pp. 137-173.

Bahamonde, A. y Otero, L. E. (1999). «Madrid, de capital imperial a región metropolitana. Cinco siglos de terciarización». *Papeles de Economía Española*, núm. 18, pp. 18-30.

Budí, T. (2020). «Rural depopulation, urbanization, and structural change» (tesis doctoral). *Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI)*.

Capel, H. (1975). «La definición de lo urbano». En «Homenaje al Profesor Manuel Teran». *Estudios Geográficos*, núm. 138-139, pp. 265-301.

Cerdá, P. (2017). «Los últimos. Voces de la Laponia española». *Pepitas de calabaza*. Logroño.

Collantes, F. (2003). «El declive demográfico y económico de las zonas de montaña en España: Un análisis de largo plazo (1850-2000)». Tesis Doctoral. *Universidad de Cantabria*.

Collantes, F. (2004). «El declive demográfico de la montaña española (1850-2000) ¿Un drama rural?». *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*. Madrid.

Collantes, F. y Pinilla, V. (2019). «¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente». *Prensas de la Universidad de Zaragoza*. Zaragoza.

Combes, P. P., Duranton, G. y Gobillon, L. (2019). «The Costs of Agglomeration: House and Land Prices in French Cities». *Review of Economic Studies*, núm. 86, pp. 1556-1589.

Duranton, G. y Venables, A. J. (2018). «Place-Based Policies for Development». *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, núm. 24562, pp. 1-74.

Eurostat (2018). «Methodological manual on territorial typologies. 2018 edition». *Publications Office of the European Union*. Luxembourg.

Eurostat. RAMON: Reference and Management of Nomenclatures. Degree of Urbanization (DEGURBA)—Local Administrative Units. Luxemburgo. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/miscellaneous/index.cfm?TargetUrl=DSP_DE-GURBA [consulta: abril de 2020].

Franch, X., Marti-Henneberg, J. y Puig-Farré, J. (2013). «Un análisis espacial de las pautas de crecimiento y concentración de la población a partir de series homogéneas: España (1877-2001)». *Investigaciones Regionales*, núm. 25, pp. 43-65.

Fujita, M. y Thisse, J. F. (2013). «Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Globalization». *Cambridge University Press*. Cambridge.

Furió, C. J. y Alonso, M. (1997). «El desarrollo económico-rural en la Comunidad Valenciana: potencialidades y estrangulamientos de las áreas rurales valencianas». *Agricultura y Sociedad*, núm. 84, pp. 197-224.

Garrido, R. y Gallo, M.ª T. (2017). «La geografía del talento en la ciudad de Madrid». *Papeles de Economía Española*, núm. 153, pp. 127-148.

Goerlich, F. J. y Cantarino, I. (2012). «Una grid de densidad de población para España. Informe Técnico». *Fundación BBVA*. Bilbao.

Goerlich, F. J. y Cantarino, I. (2014). «El concepto europeo de ciudad: Una aplicación para España». *Investigaciones Regionales*, núm. 30, pp. 145-156.

Goerlich, F. J. y Mas, M. (2008). «Algunas pautas de localización de la población española a lo largo del siglo XX». *Investigaciones Regionales*, núm. 12, pp. 5-33.

Goerlich, F. J. y Reig, E. (2020). «Las áreas urbanas funcionales en España. Economía y calidad de vida». *Fundación BBVA*. Bilbao.

Goerlich, F. J., Mas, M., Azagra, J. y Chorén, P. (2007). «Actividad y territorio. Un siglo de cambios». *Fundación BBVA*. Bilbao.

Goerlich, F. J., Ruiz, F., Chorén, P. y Albert, C. (2015). «Cambios en la estructura y localización de la población: Una visión de largo plazo a partir del censo de 2011». *Fundación BBVA*. Bilbao.

Gutiérrez, E., Moral-Benito, E. y Ramos R. (2020). «Tendencias recientes de la población en las áreas rurales y urbanas en España». *Documentos* Ocasionales, núm. do2027. Banco de España.

Gutiérrez, E., Moral-Benito, E., Oto-Peralías, D. y Ramos R. (2020). «The Spatial Distribution of Population in Spain: An Anomaly in European Perspective». *Documentos de Trabajo*, núm. dt2028e. Banco de España.

Henderson, J. V. (1974). «The Sizes and Types of Cities». *American Economic Review*, núm. 64, pp. 640-656.

INE (2020a). «Indicadores demográficos básicos. Metodología». *Instituto Nacional de Estadística*. Madrid.

INE (2020b). «Atlas de distribución de renta de los hogares (ADRH): Proyecto técnico». *Subdirección General de Estadísticas Sociodemográficas*. Madrid.

Oto-Peralías, D. (2020). «Frontiers, warfare and economic geography: The case of Spain». *Journal of Development Economics*, núm. 146, pp. 1-19.

Pérez, F., Reig, E. (dirs.), Fuenmayor, A., Granell, R. y Mollá, S. (2020). «Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal». *Generalitat Valenciana*. València.

Rappaport, J. (2007). «Moving to nice weather». *Regional Science and Urban Economics*, núm. 37, pp. 375-398.

Rappaport, J. y Sachs, J. D. (2003). «The United States as a Coastal Nation». *Journal of Economic Growth*, núm. 8, pp. 5-46.

Reig, E., Goerlich, F. J. y Cantarino, I. (2016). «Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad». *Fundación BBVA*. Bilbao.

Saco, A. (1995). «Dinamismo sociodemográfico y ruralidad en Galicia». *Agricultura y Sociedad*, núm. 76, pp. 187-201.

Silvestre, J. (2001). «Viajes de corta distancia: Una visión espacial de las migraciones interiores en España». *Revista de Historia Económica*, núm. 19, pp. 247-283.

Silvestre, J. (2010). «Las emigraciones interiores en España, 1860-2007». *Historia y Política*, núm. 23, pp. 113-134.

Presupuesto y Gasto Público 102/2021: 55-74
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
© 2021, Instituto de Estudios Fiscales

Políticas de redistribución espacial y regeneración urbana[1]

DAVID CUBERES
Clark University
Departamento de Economía, Jonas Clark Hall, 950 Main Street
Worcester, MA, Estados Unidos

RAFAEL GONZÁLEZ-VAL
Universidad de Zaragoza
Facultad de Economía y Empresa (Campus Paraíso)
Zaragoza, España
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Facultat d'Economia i Empresa, Universitat de Barcelona
Barcelona, España

Recibido: Julio 2021
Aceptado: Julio 2021

Resumen

En este trabajo revisamos varias políticas de redistribución espacial y de regeneración urbana que se han llevado a cabo en las últimas décadas, con especial atención al caso español. Nuestra conclusión es que algunas políticas han funcionado relativamente bien, aunque los resultados varían mucho dependiendo del contexto. Si bien los gobiernos pueden contribuir a la revitalización de las regiones y ciudades con proyectos de inversión, la experiencia comparada muestra que a menudo la política más efectiva es intentar atraer capital humano, garantizar los servicios públicos básicos y favorecer el emprendimiento de la gente que vive en ellas.

Palabras Clave: redistribución espacial, regeneración urbana, crecimiento urbano, ciudades.

Clasificación JEL: R11, R12, R53, R58.

Abstract

In this paper, we review various policies of spatial redistribution and urban regeneration that have been carried out in recent decades, with special attention to the Spanish case. Our conclusion is that some policies have worked relatively well, but the outcomes vary a lot depending on the context. Although governments can contribute to the revitalization of regions and cities through investment projects, the comparative experience shows that often the most effective policy is to try to attract human capital, maintain basic public services, and promote entrepreneurship.

Keywords: spatial redistribution, urban renewal, urban growth, cities.

JEL Classification: R11, R12, R53, R58.

1. Introducción

La población de España está altamente concentrada en unas pocas ciudades. Imaginemos que dividimos España en cuadrados de 1 kilómetro de lado. Considerando aquellos cuadrados en los que vive alguien —muchos de ellos estarían despoblados—, la densidad de población española resulta ser la más alta de Europa. Este ejercicio fue llevado a cabo recientemente por Alasdair Rae[2] y muestra como Barcelona y Madrid acumulan muchísima población, más que Londres, París, u otras ciudades europeas.

Desde hace ya algunos años existe en los medios de comunicación y entre algunos observadores una creciente preocupación acerca de la excesiva concentración de población en algunas ciudades. Por ejemplo, el *World Development Report* (2009) dedicó un capítulo entero a discutir la baja calidad de vida de la gente que vive en las megaciudades de los países en vías de desarrollo, y ya en el año 2008 *The Economist* se preguntaba si las ventajas de las grandes ciudades empezaban a verse dominadas por sus inconvenientes[3]. En España, uno de los nueve desafíos de futuro que se plantean en el reciente documento *España 2050: Fundamentos y Propuestas para una estrategia Nacional de Largo Plazo*[4] es promover un desarrollo territorial, equilibrado, justo y sostenible. En concreto, a la preocupación sobre el crecimiento de Madrid y Barcelona —y el aumento del precio de la vivienda asociado a este crecimiento— se añade el debate alrededor de los desequilibrios de población entre regiones y provincias, y en especial al de la despoblación rural. Este último problema, conocido como la *España Vacía o Vaciada*, se discute en detalle en Collantes y Pinilla (2019). Desde 1975 la población española ha aumentado aproximadamente un 34%, desde 35,4 millones de habitantes hasta 47,4 millones en enero de 2021. Sin embargo, este crecimiento de la población se ha distribuido de forma muy desigual. Durante los años en que el país ha experimentado una revolución económica, se han producido movimientos migratorios a gran escala desde las zonas rurales a las grandes ciudades en determinadas regiones. Por ejemplo, ha habido una disminución en la población de provincias como Soria y Teruel de más del 19%, mientras que otras provincias, como Madrid y Barcelona, han crecido en un 64% y 37%, respectivamente[5]. Recientemente la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas a partir de datos del INE destacaban que, mientras que España gana un 15,4% de habitantes desde el 2000, más del 60% de municipios y 13 provincias pierden población. En concreto, desde el último censo de población de 2011, el número de municipios de 1.000 o menos habitantes ha aumentado hasta alcanzar los 5.005 en 2020, lo que representa el 61,5% del total de municipios españoles, el valor más alto desde el año 2000.

Relacionado con el potencial exceso de población de unas pocas ciudades, existe un debate sobre el hecho de que algunas de ellas están extendiéndose demasiado, creando problemas medioambientales y reduciendo la interacción entre sus habitantes. El aumento del *sprawl* es muy común en ciudades estadounidenses desde hace décadas, pero en Europa es un proceso más reciente (Patacchini *et al*., 2009). Por ejemplo, en el reciente documento mencionado anteriormente, *España 2050: Fundamentos y Propuestas para una estrategia Nacional de Largo Plazo*, se hace hincapié en las ventajas que conllevaría promover un

modelo de ciudad «compacta»[6]. Aunque este es un tema de gran interés, su análisis es demasiado complicado para incluirlo en este trabajo[7].

En este trabajo hacemos un breve resumen de las políticas de redistribución de la población y de regeneración urbana que se han llevado a cabo en distintas partes del mundo para después discutir el caso de España. Una de las conclusiones a las que llegamos es que los éxitos cosechados por algunas regiones y/o ciudades del mundo que han conseguido reconvertirse y superar *shocks* negativos tienen muy diversas explicaciones. Nuestra impresión es que es difícil evaluar muchas de las políticas llevadas a cabo debido a que estas son a menudo poco comparables y en parte también debido a la falta de estudios rigurosos. Por lo que respecta a las políticas de regeneración urbana, en la mayor parte de los casos, a nuestro parecer, las ciudades que han triunfado lo han hecho en muchos casos no necesariamente gracias a intervenciones públicas explicitas, sino más bien a través de medidas que podríamos considerar de libre mercado o poco intervencionistas. Como explicamos más adelante, las ciudades que han resurgido tras las crisis o las que ni siquiera han sufrido estas crisis son a menudo aquellas que han conseguido atraer individuos con alto nivel de capital humano, y que han facilitado un clima empresarial adecuado para fomentar el emprendimiento y la diversidad industrial. Por otro lado, como comenta Glaeser (2011), la mayoría de las ciudades en declive que no han podido superar grandes *shocks* negativos lo han hecho cometiendo errores comunes en cuanto a sus políticas públicas. Más adelante discutimos algunos ejemplos de este tipo de intervenciones poco productivas y en ocasiones contraproducentes.

2. Políticas de redistribución espacial

El mejor resumen de las llamadas *place-based policies* (políticas basadas en el lugar) que existe en la literatura es el de Neumark y Simpson (2015)[8]. En los siguientes párrafos nos centramos en resumir la tipología de estas políticas y en ofrecer algunos ejemplos de ellas en diferentes países, así como discutir brevemente su efectividad.

El principal objetivo de las *place-based policies* es mejorar la situación económica de una zona geográfica específica, habitualmente una región, provincia o estado. Los economistas urbanos y de economía laboral hemos encontrado distintos motivos por los que estas intervenciones están justificadas. Estos motivos incluyen la existencia de economías de aglomeración, *knowledge spillovers* (desbordamiento del conocimiento), y *network effects* (efectos de redes), la importancia de localización industrial, la problemática del *spatial mismatch* (discordancia espacial), y la búsqueda de una mayor igualdad entre los habitantes de la zona geográfica en cuestión.

Un problema práctico a la hora de evaluar la efectividad de las *place-based policies* es cómo medir el efecto *causal* de las mismas, un problema bien conocido por los economistas: para estar convencidos de que una variable X tiene un efecto causal sobre otra variable Y, es necesario asegurarse de dos cosas. En primer lugar, es fundamental que no existan otros factores que podrían explicar este efecto y que no estamos teniendo en cuenta. En segundo

lugar, hay que demostrar que la relación entre las dos variables va en una sola dirección, es decir que no es posible que cambios en *Y* afecten a la variable *X*. Una forma de solventar estos problemas es usando *field experiments* (experimentos de campo) donde es posible aislar el efecto de una política gracias al cuidadoso diseño de la intervención. Otra posible solución es el uso de variables instrumentales, aunque en la práctica resulta extremadamente complicado encontrar este tipo de variables[9]. Aparte de establecer causalidad, existen otras dificultades a la hora de evaluar estas políticas. En primer lugar, es importante entender no solo si la intervención aumenta el bienestar de los ciudadanos de la zona en cuestión, sino también si esta política va asociada a movimientos migratorios en la zona y cuál es el efecto de los mismos, por ejemplo, en los mercados locales de trabajo o de la vivienda. En segundo lugar, hay que entender las implicaciones de la política a nivel agregado, ya que conseguir mejorar las condiciones en una zona geográfica concreta puede ser en detrimento de otras localidades o regiones. Finalmente, es necesario entender si el impacto de estas políticas es permanente o, sin más intervenciones, estas áreas volverán a su situación original en poco tiempo.

Un argumento habitual contra este tipo de políticas es que cuando los trabajadores pueden desplazarse de una región a otra sin restricciones, es mucho más eficiente utilizar políticas que les afecten a ellos/as directamente y no a los lugares donde viven. En ese sentido, un punto medio entre políticas que buscan ayudar a lugares específicos y otras que tienen como objetivo ayudar a un grupo específico de población es lo que Ladd (1994) llama las *place-based people strategies* (estrategias basadas en el lugar y la gente). Este tipo de políticas están limitadas a un área geográfica concreta, pero su objetivo es mejorar las condiciones de vida de un grupo específico de gente que vive (o trabaja) en esa área, normalmente aquellos con menor poder adquisitivo. El mejor ejemplo de este tipo de medidas —que pueden considerarse *directas* al afectar directamente a la gente que vive en una zona concreta— son las *enterprise zones* (zonas empresariales), muy utilizadas en Estados Unidos y cuyo principal objetivo es crear puestos de trabajo en zonas habitadas por población con muy bajo poder adquisitivo y con pocas perspectivas de encontrar empleo. En Europa, un ejemplo de este tipo de ayudas son las *Zones Franches Urbaines* francesas, creadas en 1997, y cuyo objetivo es ayudar a las regiones con mayor desempleo y pobreza.

La literatura sobre *enterprise zones* es ambigua respecto a su efectividad. Algunas de ellas —mayormente proyectos de infraestructura e inversión en educación— han tenido efectos positivos, mientras que otras han demostrado ser manifiestamente ineficientes. En nuestra opinión, sería necesario recoger más datos y elaborar más estudios para poder entender mejor los motivos de estos éxitos y fracasos antes de recomendar este tipo de políticas.

Un ejemplo de políticas indirectas —en el sentido que no representan un desembolso de dinero dirigido directamente a sus beneficiarios— es el famoso programa *Moving to Opportunity*, llevado a cabo en Estados Unidos y que consistió en trasladar, de forma aleatoria, a un grupo de familias que vivían en barrios pobres a un barrio de mucho mayor poder adquisitivo con el objetivo de que el mayor acceso a servicios (como escuelas), así como los *peer effects* (efectos de pares) asociados con la nueva localización mejorasen las perspectivas de los individuos más jóvenes de estas familias[10]. Otras *place-based policies* de

carácter indirecto toman la forma de grandes proyectos gubernamentales para ayudar al desarrollo económico a través de inversión en proyectos de infraestructura en una zona geográfica concreta. Uno de los mejores ejemplos de estos proyectos de inversión es el *Tennessee Valley Authority*, una iniciativa que buscó regenerar la economía de la región del Tennessee Valley (Estados Unidos), que forma parte de los estados de Kentucky, Alabama, y Mississippi. Una gran parte del presupuesto de este proyecto se destinó a la construcción de presas hidroeléctricas, así como a promocionar los negocios de manufacturas, escuelas y a infraestructuras para evitar inundaciones[11].

En la Unión Europea contamos con varios ejemplos de políticas indirectas. Uno de ellos son los *Fondos Estructurales*, que cubren un amplio abanico de proyectos cuyo objetivo es mejorar el acceso a oportunidades para la población de zonas con dificultades económicas. Estos fondos incluyen inversión en transporte e infraestructura de telecomunicaciones, innovación, el medio ambiente y el sector energético entre otros. Otro ejemplo de este tipo de políticas son los subsidios a empresas en zonas específicas como los usados en el Reino Unido para promover la inversión en capital y atraer el empleo e inversión de otras partes del país.

Nuestra interpretación de los diferentes estudios sobre este tema es que la efectividad de estas políticas indirectas para atraer población y mejorar la productividad de las empresas afectadas es bastante limitada, al menos en Europa. En Estados Unidos, sin embargo, hay cierta evidencia de que el uso de subsidios para incentivar la localización de empresas —generalmente de gran tamaño— han tenido en algunos casos importantes efectos en la productividad de la zona.

Algunos países se han apoyado en la evidencia sobre la importancia de la atracción de capital humano para el desarrollo regional (ver la siguiente sección) para promover la creación de universidades como motor de desarrollo económico local. Lo que sabemos al respecto hasta el momento es que las empresas situadas cerca de universidades se benefician de ello de forma muy localizada si existen en la zona industrias con una colaboración fuerte con la universidad sobre todo, es decir, cuando existe transferencia de conocimiento desde las universidades a las empresas, las ciudades que albergan estas universidades suelen beneficiarse de estas sinergias. Otra forma en la que las universidades pueden beneficiar a una ciudad es a través de programas que revitalicen barrios en decadencia. Un buen ejemplo de esto es el de la ciudad de Worcester en Massachusetts (donde vive uno de los coautores de este artículo). Allí, la Universidad de Clark llevó a cabo en la década de los 90 el ambicioso proyecto *University Park Neighborhood Restoration Partnership*, cuyo objetivo fue mejorar las condiciones del barrio donde se encuentra esta universidad. Este fue un proyecto aclamado nacionalmente y que ha conseguido abaratar el coste de la vivienda, fomentar la educación y el desarrollo de los jóvenes, así como facilitar la creación de pequeños negocios en el barrio[12].

Por otro lado, el hecho de que en muchos países el empleo en algunas importantes industrias esté localizado en unas pocas zonas geográficas y que esto se asocie a menudo con una mayor productividad, ha llevado a algunos gobiernos a promocionar la creación de *industrial clusters* (aglomeraciones industriales). Algunos estudios muestran que los gobier-

nos, aparte de influenciar la localización de las industrias, pueden tener un papel importante en solucionar problemas de coordinación a través de la promoción de colaboraciones entre empresas públicas y privadas, aunque la efectividad de crear este tipo de *clusters* no está aún muy demostrada.

Finalmente, la inversión en infraestructura de transporte (carreteras, autopistas, trenes de alta velocidad) ha sido un instrumento utilizado muy a menudo por los gobiernos para fortalecer la economía de una zona geográfica (Beeson *et al*., 2001).

En resumen, aunque tenemos bastante información sobre un amplio abanico de políticas de redistribución espacial, evaluar su eficiencia es una tarea sumamente complicada y sobre la que no existe un claro consenso. En un reciente trabajo, Duranton y Venables (2018) proponen una nueva metodología que supone un importante paso adelante para juzgar la eficiencia y deseabilidad de las mismas. El uso de metodologías como esta y la acumulación de más evidencia empírica debería permitirnos en los próximos años entender mejor cuales de estas políticas funcionan y cuales no.

3. Políticas de regeneración urbana

En las últimas décadas disponemos de bastantes ejemplos de ciudades en declive que han tratado de renovarse para atraer de nuevo población, especialmente a sus centros. El caso de Detroit es un perfecto ejemplo de una ciudad que sufrió un espectacular declive en población, con una pérdida de más de un millón de habitantes (el 58% de su población) entre 1950 y 2008. El resultado de esta enorme caída de población es que la ciudad tiene actualmente una estructura muy obsoleta, con un gran número de edificios vacíos en su centro (Glaeser y Gyourko, 2005; Owens III *et al*., 2019). No obstante, Detroit no es un caso aislado en Estados Unidos. Como explica Glaeser (2011), algunas de las mayores ciudades estadounidenses en 1950 (Buffalo, Cleveland, Detroit, New Orleans, Pittsburgh y St. Louis) han perdido más de la mitad de su población desde entonces. En Europa, algo parecido ha sucedido en ciudades como Liverpool, Glasgow, Rotterdam, Bremen o Vilnius, algunas de ellas, como por ejemplo Leipzig o Berlín, se han reconvertido de forma bastante exitosa. Esta última, por ejemplo, llevó a cabo una política de regeneración urbana que, entre otras cosas, consiguió que, veinte años después de la caída del muro que separaba a las dos Alemanias, el estado de muchos de sus edificios mejorase sustancialmente (Ahlfeldt *et al*., 2017).

Las cuestiones urbanas han sido objeto de la acción política de la Unión Europea durante las últimas tres décadas[13]. Los primeros instrumentos específicos de intervención en las ciudades fueron los *Proyectos Piloto Urbanos*, creados en el marco del *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*, y de la experiencia y las lecciones aprendidas de esta etapa con los proyectos piloto surgió el primer programa dirigido específicamente a las ciudades: el *Programa Iniciativa Comunitaria URBAN* (1994-1999), centrado en acciones de regeneración y cohesión urbana. Posteriormente, las ciudades comenzaron a ser consideradas cada vez más como impulsoras del crecimiento regional, creciendo en el presupuesto asignado con cargo a los Fondos Estructurales. Al programa *URBAN* le siguieron los ins-

trumentos específicos *URBAN II* y *URBACT (2000-2006)*, que introdujeron una forma innovadora de abordar los desafíos urbanos en muchos estados miembros. A la par, algunos miembros implementaron programas específicos de regeneración urbana. Por ejemplo, el gobierno británico implementó en 1999 la llamada *National Strategy for Urban Renewal* cuyo programa más destacado fue el *New Deal for Communities*, a través del cual se inyectaron durante diez años más de 2 billones de euros para la rehabilitación de 39 barrios de distintas ciudades del Reino Unido (Blanco y Subirats, 2012; Atkinson y Carmichael, 2007).

Pero ¿qué puede explicar los éxitos y fracasos en las políticas de regeneración urbana? Los economistas urbanos sabemos que hay factores que llevan a un mayor crecimiento urbano pero que no están bajo el control de los gobiernos. En concreto, hay mucha evidencia empírica que muestra que en Estados Unidos las ciudades con climas más cálidos tienden a crecer más rápidamente (Ellison y Glaeser, 1999; Glaeser *et al*., 2001; Beeson *et al*., 2001; Glaeser y Shapiro, 2003; Black y Henderson, 2003; Rappaport, 2007). Otro ejemplo de la influencia de la geografía en el crecimiento urbano es la importancia de la proximidad al mar. Varios estudios (Ellison y Glaeser, 1999; Beeson *et al*., 2001; Cuberes *et al*., 2021).

La mayor parte de las ciudades en declive hoy en día tienen como común denominador que se especializaron en la producción de bienes manufacturados baratos producidos por trabajadores con un nivel bajo de educación. Estas ciudades —en Estados Unidos localizadas en gran parte en el *Rust Belt*[14] caracterizadas por la presencia de empresas de gran tamaño, prosperaron durante mucho tiempo. Sin embargo, en los últimos cincuenta años se han visto superadas por ciudades con empresas más pequeñas y con ciudadanos con un mayor nivel de capital humano. Un claro ejemplo de esto es el caso anteriormente mencionado de Detroit, una ciudad que estaba totalmente dominada por la industria del automóvil y que empleaba a cientos de miles de trabajadores de bajo nivel educativo. Detroit no supo diversificar su industria ni atraer capital humano, pero, además, insistió en intentar mantener su atractivo mediante absurdos proyectos de infraestructura como el *Detroit People Mover* que facilitaba el transporte por una ciudad que perdía población a toda velocidad y que, en consecuencia, acabó siendo usado por muchos menos usuarios de lo que se esperaba y que además no parece que contribuyera a atraer a la gente de vuelta a la ciudad.

Respecto a las ciudades que se han renovado con éxito, podríamos decir que no existe una fórmula mágica para explicar los motivos del mismo. En los siguientes párrafos destacamos varios factores que, a nuestro parecer, han sido fundamentales para explicar el resurgimiento de estas urbes: el capital humano, el emprendimiento, la diversidad industrial, la reducción de las barreras a la construcción de viviendas, y las comodidades (*amenities)* asociadas a cada ciudad.

Disponemos de mucha evidencia empírica que confirma que el capital humano o el nivel de educación de la sociedad es un gran motor de crecimiento urbano (Rauch, 1993; Glaeser *et al*., 1995; Simon y Nardinelli, 1996, 2002; Simon, 1998; Moretti, 2004; Glaeser y Saiz, 2004; Shapiro, 2006; De la Roca y Puga, 2017). Ciudades como Boston, Minneapolis, Atlanta, Milán o Sheffield han conseguido recuperar su crecimiento en varias ocasiones en gran parte gracias a la vitalidad de sus universidades.

Una segunda variable que sabemos con certeza que ha contribuido al crecimiento de las ciudades es su nivel de emprendimiento (Chinitz, 1961; Glaeser *et al*., 1992; Feldman y Audretsch, 1996; Combes, 2000; Cingano y Schvardi, 2004; Glaeser, 2005; Glaeser y Kerr, 2009; Rosenthal y Strange, 2010). Muy relacionado con esto, algunos trabajos muestran cómo un mayor grado de diversificación industrial puede estimular el crecimiento de las ciudades, entre otras cosas porque facilita la adaptación a perturbaciones o *shocks* negativos (Duranton, 2007).

Otras ciudades como por ejemplo Chicago, Atlanta y Houston han conseguido crecer rápidamente y, en algunos casos, resurgir de *shocks* negativos, gracias a sus limitadas barreras a la construcción de viviendas[15]. Hay que destacar aquí la importancia de las medidas laxas respecto a los límites a la altura máxima de los edificios, que han facilitado la proliferación de rascacielos en ciudades como Nueva York, Singapur o Hong Kong. Esto ha sido sin duda fundamental para fomentar el aumento de la población y la densidad de estas ciudades y hacerlo de forma más eficiente y ecológica (Glaeser, 2011).

Finalmente, los economistas urbanos tenemos ya mucha evidencia de que, especialmente en las últimas décadas, las *amenities* (comodidades) de una ciudad, ya sean naturales o construidas por el hombre, son un gran motor de su crecimiento (Glaeser *et al*., 2001; Glaeser y Shapiro, 2003; Rappaport, 2008). Respecto a esto, algunas ciudades han intentado revitalizarse con la construcción de edificios icónicos con bastante éxito[16]. De hecho, en Estados Unidos ha sido habitual intentar revitalizar ciudades en declive a base de la construcción de edificios emblemáticos. Por ejemplo, la anteriormente mencionada ciudad de Worcester, en Massachusetts ha invertido una enorme cantidad de dinero recientemente en la construcción del estadio de béisbol *Polar Park*. Este proyecto ha levantado muchísima expectación en todo el estado de Massachusetts y se espera que la ciudad, y en especial su centro, se beneficie de ello de forma sustancial en los próximos años[17].

Sin embargo, los esfuerzos por potenciar estas *amenities* a través de políticas públicas en ocasiones no han triunfado. Por ejemplo, en Sheffield (Reino Unido), la construcción del *National Centre for Popular Music* no consiguió atraer a muchos turistas ni generar de forma apreciable actividad económica en la ciudad. Otro ejemplo fallido en este sentido es el museo de arte construido en Leipzig, que no contribuyó mucho a la recuperación de la ciudad. Esta ciudad alemana, mencionada anteriormente, es uno de los casos en que lo que verdaderamente ayudó a su recuperación fue la aceptación por parte de su gobierno de que su stock de viviendas no iba a ser usado de nuevo tras la pérdida de población y que, por lo tanto, la mejor opción era que una gran parte de estas viviendas fueran demolidas y reconvertidas en espacios verdes. Otro ejemplo de ciudad que decidió aceptar su declive —perdió más de la mitad de su población desde 1970— destruyendo y reconvirtiendo muchos de los edificios de su centro es el de Youngstown, en el estado de Ohio, Estados Unidos. La lógica detrás de este proceso de demolición de edificios y su reconversión en espacios verdes es el de hacer la ciudad más atractiva para los turistas y tal vez atraer de forma permanente a nuevos ciudadanos, especialmente gente con un alto nivel educativo. En este sentido, Couture y Handbury (2017) muestran que los jóvenes con estudios universitarios se muestran especialmente atraídos por las *amenities* de las ciudades o sus centros[18].

Como comentamos anteriormente, las ciudades que han prosperado en las últimas décadas no lo han hecho por un único factor, sino por la combinación de varios de ellos. De hecho, muchas de las variables que han sido clave en estos éxitos suelen ser complementarias: por ejemplo, a una ciudad con gente más educada le va a resultar más fácil diversificar su estructura industrial y reconvertirse cuando se vea afectada por algún *shock*.

La principal conclusión a la que llegamos tras este repaso a la literatura sobre regeneración urbana es que, si bien es posible reactivar algunas ciudades o sus centros a través de políticas de planificación urbanística como la construcción de museos o edificios deportivos, estas medidas a menudo tienen efectos pequeños. En cambio, políticas tal vez más pragmáticas como facilitar la educación y la creación de empresas, eliminar barreras a la construcción o promover la demolición y sustitución de edificios por espacios verdes u otras *amenities* han sido más efectivas. Como concluye Glaeser (2011, p. 67) respecto al resurgimiento urbano de ciudades industriales en declive (la traducción es nuestra): «*[…] Aparte de invertir en educación y en el mantenimiento de servicios públicos básicos con un nivel de impuestos y regulaciones moderadas, los gobiernos pueden hacer poco para acelerar este proceso*».

4. El caso español

De los apartados anteriores se deduce que, tanto desde el punto de vista teórico como en la práctica, hay una amplia casuística de intervenciones públicas en el ámbito local que pueden englobarse dentro del término de «políticas urbanas». Por tanto, antes de revisar los programas públicos de esta temática en vigor actualmente en España, conviene acotar el término. Blanco y Subirats (2012) destacan que las políticas urbanas en España son, hasta cierto punto, una novedad, y proceden a una delimitación negativa del término mediante una triple negación.

En primer lugar, desde el punto de vista del ámbito territorial de los sujetos activos de estas políticas, las políticas urbanas no corresponden exclusivamente a políticas locales. Obviamente las corporaciones locales juegan un papel fundamental, pero también pueden ser impulsadas por otras esferas de gobierno, tanto regional como nacional o incluso internacional, y a menudo tienen un carácter multinivel (necesitan la cooperación o coordinación simultánea de distintos niveles de gobierno). Tal es el punto de la complejidad del tejido de las distintas administraciones públicas que pueden intervenir, que Remesar y Borja (2014) enumeran hasta seis niveles de administración distintos: europeo, estatal, autonómico, provincial, supralocal y local. Cualquiera de ellos puede estar implicado en las políticas urbanas, aunque Blanco y Subirats (2012) critican que las instituciones supralocales en España han tendido a estar ausentes en este ámbito, trasladando así la responsabilidad sobre los asuntos urbanos a unos gobiernos locales con muchas limitaciones en sus recursos económicos, técnicos y financieros.

Como organismos supralocales, se puede destacar la intervención de las mancomunidades de municipios, las comarcas en algunas Comunidades Autónomas o los propios go-

biernos autonómicos. No obstante, aunque las Comunidades Autónomas disponen de amplias competencias en materias relacionadas con la regeneración urbana, solo unas pocas han iniciado el desarrollo legislativo de dichas competencias. La pionera fue la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, del Parlamento de Cataluña, conocida más coloquialmente como «Ley de barrios». Esta ley impulsaba un programa de ayudas dirigidas de manera prioritaria a aquellas áreas donde se combinaban problemas de involución urbanística, pérdida o crecimiento demasiado acelerado de población y déficits económicos y sociales. Los proyectos se realizaban mediante convocatorias anuales en las que los municipios interesados debían presentar solicitud. Los primeros años fueron bastante ambiciosos en términos presupuestarios; según Nel·lo (2008), cada una de las primeras cinco convocatorias entre los años 2004 y 2008 estuvo dotada con 99 millones de euros por parte de la Generalitat. Desafortunadamente, el programa se interrumpió abruptamente debido a la crisis económica y la última convocatoria fue la de 2010. Sobre los efectos cuantitativos de este programa, existen pocos estudios académicos. González-Pampillón *et al*. (2020) analizan el programa y concluyen que los proyectos de renovación urbana tuvieron poco efecto (si es que tuvieron alguno) sobre la dinámica de la población, lo que sugiere que una inversión sustancial en espacios públicos e instalaciones en barrios desfavorecidos es insuficiente para atraer a residentes nativos o de altos ingresos. La única excepción a esta conclusión parecen ser las intervenciones realizadas en los barrios históricos de Barcelona, ya que hay cierta evidencia de que en ese caso las políticas han acelerado la gentrificación en los barrios desfavorecidos del centro de esta ciudad.

La misma *Ley de barrios* permitió la ejecución de algunas *place-based policies*, normalmente con el objetivo de crear o mantener el empleo local (Remesar y Borja, 2014). Esta iniciativa se denominó *Empleo en los barrios* (*Treball als barris*), y contó con una versión supramunicipal denominada *Empleo en las 7 comarcas* (*Treball a les 7 Comarques*). No obstante, aunque es posible encontrar información sobre el número de personas ocupadas gracias a estos programas, no conocemos de ningún estudio académico que analice en términos de coste-beneficio la efectividad real de estas políticas.

Como hemos comentado antes, en algunos países europeos, el gobierno central ha jugado un papel importante en las políticas de regeneración urbana. No obstante, en España (y en la mayoría de países de la Unión Europea) las iniciativas públicas urbanas exclusivamente nacionales escasean, ya que la mayoría de países aprovechan los fondos de origen comunitarios que se han ido inyectando las últimas décadas mediante diferentes programas de carácter más descentralizado. En la sección previa hemos comentado algunos programas europeos de regeneración urbana (*FEDER, URBAN, URBAN II, URBACT*), de los cuales han sido beneficiarios numerosos municipios españoles. Por citar uno de los muchos ayuntamientos beneficiarios, en Granada se realizaron entre 2000 y 2007 diferentes intervenciones de regeneración urbana de las zonas degradadas con cargo al programa *URBAN*: soterramiento y ocultación de contenedores, rehabilitación de cubiertas y fachadas, etc. Hay que destacar el carácter puramente urbanístico de la mayoría de estas iniciativas, por lo que su efecto sobre el empleo o la población en el largo plazo parece muy limitado.

El Gobierno español decidió continuar con la implementación del este «método *URBAN*» a través de un instrumento especializado para la regeneración urbana de este lanzado en 2007, denominado *Red de Iniciativas Urbanas*[19]. Durante dos períodos, 2007-2013 y 2014-2020, este programa ha impulsado la regeneración urbana de barrios desfavorecidos. La *Iniciativa Urbana* se integró en el eje de «desarrollo local y urbano» de los *Programas Operativos* de las regiones españolas cofinanciados por el *FEDER*, y se implementó a través de una convocatoria pública abierta a todos los municipios españoles con una población superior a 50.000 habitantes y a las capitales de provincia. De Gregorio Hurtado (2017) cuantifica el importe total de las ayudas para el período 2007-2013 en casi 350 millones de euros, aunque también critica el desarrollo del programa, ya que entiende que no es un avance relevante comparado con el programa *URBAN II*, siendo su mayor deficiencia la falta de un marco de colaboración multinivel entre los tres niveles más relevantes de gobierno (gobierno central, regiones y municipios).

En segundo lugar, continuando con la delimitación negativa del concepto de políticas urbanas, desde el punto de vista material las políticas urbanas no corresponden exclusivamente a políticas urbanísticas, aunque en España exista una clara predominancia del componente urbanístico, como se ha indicado en los párrafos anteriores. ¿Por qué es así? Blanco y Subirats (2012) indican que desde hace décadas la agenda urbana de las corporaciones locales, el actor principal en este ámbito, ha estado dominada por el peso corporativo de los arquitectos y urbanistas. A esto se une el hecho de que el planeamiento urbanístico es históricamente una de las competencias principales de los ayuntamientos. No obstante, en la exposición de los apartados anteriores se ha indicado cómo con las políticas urbanas se pueden perseguir y alcanzar objetivos mucho más ambiciosos, como la redistribución de la población o la creación de empleo. El problema práctico es que ese tipo de políticas requieren la coordinación de distintos niveles de la administración, y difícilmente pueden ser llevadas a cabo exclusivamente por unos ayuntamientos principalmente especializados en las materias urbanísticas.

En tercer lugar, en relación con el carácter público-privado de los sujetos activos implicados en estas políticas, las políticas urbanas no implican exclusivamente a los poderes públicos, sino que, al contrario, requieren también de la colaboración de organizaciones públicas, privadas, sociales y comunitarias, además de ciudadanos a título individual. Dentro de estos arreglos institucionales, cada vez más corrientes, el rol de las instituciones políticas suele quedar reducido a un papel de promotor y de gestor de la red.

En resumen, políticas urbanas son aquellos programas públicos cuyos efectos se manifiestan en el ámbito local o regional, implementados por las administraciones públicas (en solitario o mediante acuerdos multinivel) en posible colaboración con agentes privados, y que pueden actuar sobre un abanico muy amplio de materias: regeneración urbana, empleo local, redistribución de la población, sostenibilidad, etc. Desde este concepto tan amplio, ¿cuáles son las iniciativas urbanas actualmente en vigor en España?

La *Agenda Urbana Española*[20], tomada en consideración por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, es la hoja de ruta destinada a marcar la estrategia y las acciones a llevar a cabo hasta 2030. De la Cruz-Mera (2019) define esta Agenda como una verdadera

«política nacional urbana», e identifica como sus principales características su carácter estratégico y no vinculante y su carácter mutable, ya que se conforma como un proceso, más que como un documento o compromiso institucional, con un carácter dinámico y en permanente actualización. La Agenda identifica los principales retos a los que se enfrenta el país, y propone diez objetivos estratégicos principales relacionados con la *Agenda 2030 de las Naciones Unidas* (con sus *Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS*, y metas), con las dos Agendas Urbanas Internacionales y con los objetivos específicos de las *Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado* del período de programación de fondos *FEDER 2014/2020*.

Aunque apenas han transcurrido dos años desde la aprobación de la *Agenda Urbana Española* y por tanto es difícil aventurar los efectos del programa, hay que destacar dos aspectos concretos del mismo. En primer lugar, las propuestas de intervención deben hacerlas las entidades involucradas en cada caso, por lo que no estamos propiamente ante una estrategia «nacional». Volvemos a encontrarnos por tanto ante el problema antes apuntado de la escasez de medios de las corporaciones locales para poder presentar propuestas realmente ambiciosas, y los problemas de coordinación que suelen aparecer entre los agentes públicos de distintos niveles de gobierno. En segundo lugar, los objetivos son muy amplios (desde hacer un uso racional del suelo, prevenir el cambio climático o impulsar las economías urbanas, por citar algunos ejemplos), lo que sin duda merece una valoración positiva, ya que como se ha indicado, las políticas urbanas en España las últimas décadas han estado en la práctica centradas casi exclusivamente en cuestiones urbanísticas.

No obstante, esta variedad de materias a tratar unida a la toma descentralizada de decisiones puede generar algunas dudas *a priori* sobre la posibilidad de dar respuesta a algunos de los retos planteados en la Agenda (como el envejecimiento de la población o la muy desigual distribución espacial de la población) que afectan a la totalidad del país, y que requerirían una estrategia nacional y la coordinación de varias administraciones públicas. Es decir, si nos centramos por ejemplo en el caso de la lucha contra la despoblación, los problemas tradicionales a los que se han enfrentado este tipo de políticas para ser eficaces persisten en el nuevo marco de la *Agenda Urbana*[21]. En primer lugar, son políticas que despliegan sus efectos en el largo plazo. En segundo lugar, exigen un planteamiento interdisciplinar e interdepartamental, la colaboración de diferentes niveles administrativos, especialmente el local, así como entre agentes públicos y privados. Finalmente, y tal vez lo más decisivo, combinan conocimiento analítico y empírico riguroso, competencia y compromiso en su aplicación.

Finalmente, al margen de la Agenda Urbana, queremos destacar también la experiencia española en dos tipos de políticas mencionados en secciones anteriores. En primer lugar, el papel que puede estar jugando la política nacional de infraestructuras de transporte sobre la distribución espacial de la renta y la población. Un estudio de García-López *et al*. (2015) estima que cada autopista que emana de las ciudades centrales provocó una disminución promedio del 8% al 9% en la población de la ciudad central entre 1960 y 2011. Por tanto, kilómetros adicionales de autopista o nuevas vías de acceso fomentarían la suburbanización y la pérdida de población de las ciudades principales, configurándose como una herramienta para alcanzar una distribución menos concentrada de la población en las grandes ciudades.

Relacionado con esto último hay que decir que, sin duda, la estrella de la red nacional de infraestructuras de transporte las últimas décadas es la red ferroviaria de alta velocidad. Hay estudios empíricos que encuentran que la expansión de la red de ferrocarril puede tener un gran impacto en la renta per cápita y el bienestar de los individuos[22]. No obstante, para España los estudios académicos sobre el impacto económico y regional de la alta velocidad son escasos. Albalate y Bel (2012) concluyen que las líneas de alta velocidad no parecen incrementar la cohesión territorial, sino más bien promover la polarización territorial. A este fenómeno se le ha venido a denominar en la bibliografía especializada «efecto túnel» (Gutiérrez Puebla, 2005), ya que la línea de alta velocidad mejora la accesibilidad entre ciudades conectadas por el servicio, absorbiendo actividad económica de las ciudades no conectadas a la red, en una situación desfavorable. Como consecuencia, se genera una concentración de las actividades en los grandes nodos, especialmente del sector servicios, que es el único que parece mostrar un efecto positivo significativo tras la inauguración de una línea de alta velocidad, mientras que el impacto sobre el crecimiento de la población y sobre el mercado inmobiliario es marginal (Albalate y Bel, 2015). Desde un punto de vista histórico, la mejoría en la infraestructura de transporte parece haber beneficiado a las ciudades de tamaño mediano situadas cerca de las grandes urbes. Beltrán *et al*. (2018) usan datos de población urbana entre 1877 y 2001 y demuestran que la cercanía a grandes ciudades limitó el crecimiento de la población local en España desde finales del siglo XIX pero este efecto se volvió positivo a partir de entonces, especialmente desde los años 70. Una interpretación de este resultado es que la caída en los costes de transporte en este último período —en gran parte debida a proyectos públicos de infraestructura— redujo los costes de *commuting* haciendo que los ciudadanos de las ciudades medianas se beneficiasen de la cercanía a una gran urbe sin que fuera necesario desplazarse de forma definitiva a vivir allí[23].

En segundo lugar, en España también se observan intentos de regenerar zonas urbanas específicas o revertir tendencias negativas de crecimiento de la población mediante la construcción de edificios icónicos. Bilbao es un ejemplo de una ciudad que sufrió muy severamente la subida de los precios del petróleo de los años 70 cuando otras ciudades empezaron a competir seriamente con sus industrias[24], y que ha intentado revitalizarse con la construcción del museo Guggenheim.

5. Conclusión

En un mundo cada vez más urbano es imprescindible entender qué podemos hacer para que nuestras ciudades sean lugares atractivos para vivir y trabajar. En este trabajo revisamos la literatura reciente para resumir las políticas de redistribución de la población y de regeneración urbana que se han implementado en diferentes países en las últimas décadas. Nuestra principal conclusión es que no existe una única receta para el éxito; la misma política que ha funcionado en algunos lugares puede no funcionar en otros. Aunque el abanico de políticas e intervenciones disponibles es muy amplio (desde complejos programas de incentivos y subsidios a empresas o individuos a medidas más heterogéneas como la atracción de capital humano, la desregulación de los usos del suelo y la reducción de las trabas

a la construcción de edificios altos, o la construcción de edificios emblemáticos), una vez una ciudad o región entra en declive ninguna de ellas garantiza que dicha situación sea reversible. El problema no es solo la propia complejidad de dichos programas, que deben ser cuidadosamente diseñados e implementados para intentar garantizar algún efecto más allá del corto plazo, sino las amplias diferencias en muchos factores que son específicos (y en muchos casos exógenos) de cada lugar, como por ejemplo el clima o las *amenities*.

En España, las últimas décadas se han implementado varios programas de políticas urbanas que han representado importantes esfuerzos presupuestarios. No obstante, la complejidad del entramado administrativo español hace que en la mayoría de las ocasiones sean las corporaciones locales los agentes encargados de encauzar estos programas, y sus limitaciones han conllevado que tradicionalmente gran parte de las intervenciones tengan un carácter puramente urbanístico o arquitectónico. Aunque los estudios que analizan el impacto de las políticas urbanas en España no son muy numerosos, la escasa evidencia parece indicar que no se están generando efectos significativos más allá del corto plazo. A esto se une la tendencia a la despoblación de muchos municipios que, no solo no se ha conseguido revertir, sino que se está acentuando los últimos años.

La actual Agenda Urbana Española, si bien todavía es pronto para poder evaluar sus efectos, no parece que vaya a suponer un cambio en esta situación, ya que sigue dependiendo de las propuestas que hagan cada una de las administraciones y agentes involucrados. No obstante, la Agenda también permite la colaboración de los diferentes niveles de la administración, cooperación que resulta imprescindible para afrontar algunos de los retos a los que se enfrentan las ciudades españolas. Desde la rehabilitación de barrios deprimidos social y económicamente a la lucha contra la despoblación, cuánto más ambicioso sea el objetivo de la política más necesaria se antoja la colaboración entre las distintas administraciones en el diseño e implementación de los programas.

Notas

1. Agradecemos los comentarios de Vicente Pinilla. Rafel González-Val agradece también el apoyo financiero del Ministerio de Ciencia e Innovación (proyectos ECO2017-82246-P y PID2020-114354RA-100), Gobierno de Aragón (grupo de investigación ADETRE) y FEDER.

2. Véase https://theconversation.com/think-your-country-is-crowded-these-maps-reveal-the-truth-about-population-density-across-europe-90345.

3. Vease https://www.economist.com/international/2008/11/06/lump-together-and-like-it . China ofrece un ejemplo concreto de una política para limitar el crecimiento urbano: su política de urbanización en los años 80 y 90 estuvo basada en controlar el crecimiento de las ciudades grandes, moderar el de las ciudades medias, y promocionar el de las pequeñas (Kamal-Chaoui *et al*., 2009). Henderson (2003) discute más ejemplos de la creciente preocupación sobre el aumento en la concentración urbana en distintos países.

4. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de la Presidencia del Gobierno de España (2021).

5. Instituto Nacional de Estadística (INE): Evolución de la población de España entre los censos de 1970 y 1981, y cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2021.

6. Aunque no existe una definición precisa de la «ciudad compacta», hay varios indicadores —que a menudo varían dependiendo del interlocutor— como una estructura contigua de edificios, calles interconectadas, usos de tierra híbridos, o la facilidad de transporte dentro de la ciudad (Ahfeldt y Pietrostefani, 2017).

7. El aumento del *sprawl* es, en gran parte, el resultado de un aumento en la densidad en el centro de las ciudades que hace que la vivienda se haya encarecido en esas zonas, lo que lleva a mucha gente a trasladarse a vivir a las afueras de la ciudad. Otra explicación de este fenómeno es la creciente preferencia, sobre todo entre gente de mayor poder adquisitivo, a vivir en los suburbios. Esta explicación es especialmente válida, por ejemplo, en Estados Unidos, donde existe evidencia de que la población con menor poder adquisitivo prefiere vivir en el centro de la ciudad, donde hay más servicios públicos. Esto hace que la gente de mayor renta se traslade a vivir en los suburbios de las grandes ciudades (Glaeser *et al*., 2008), donde, además de poder vivir en casas más grandes, disfrutan de mejores escuelas públicas. Cuberes *et al*. (2019) discute este patrón en las ciudades inglesas.

8. Véase también Glaeser y Gottlieb (2008).

9. Un buen ejemplo de *field experiment* es el *Moving to Opportunity* que discutimos más abajo.

10. Un detallado análisis de este programa puede encontrarse en Chetty *et al*. (2016). Véase también esta discusión en el blog de economía *Nada es Gratis*: https://nadaesgratis.es/david-cuberes/moving-to-opportunity-una-intervencion-publica-para-reducir-las-trampas-de-pobreza-en-las-ciudades.

11. Véase Kline y Moretti (2014).

12. El programa fue incluso aclamado por el presidente Obama en uno de sus discursos en el año 2011 acerca de la necesidad de mejorar los estándares de educación del país. Más detalles sobre el impacto de este programa pueden encontrarse en Brown y Geoghegan (2009).

13. Véanse Huete Garcia *et al*. (2016) y De Gregorio Hurtado (2017) para una explicación más extensa de los orígenes y desarrollo de estos programas europeos.

14. Región del Noreste y Medio-Oeste de Estados Unidos que ha experimentado un declive industrial desde alrededor de 1980.

15. Varios trabajos documentan como las barreras a la construcción de vivienda limitan el crecimiento de las ciudades. Véanse, por ejemplo, Glaeser y Ward (2008) y Gyourko y Molloy (2015).

16. Comentamos el caso de Bilbao y su museo Guggenheim en la siguiente sección.

17. Existen varios estudios que muestran el impacto de los eventos y/o infraestructuras deportivas en las economías locales. Véase, por ejemplo, Ahlfeldt y Maennig (2010).

18. Es cierto que la llegada de individuos educados y jóvenes a las ciudades o a sus centros puede causar gentrificación, un tema controvertido que no discutimos aquí por falta de espacio. Para un reciente resumen sobre el proceso de gentrificación, véase Baum-Snow y Hartley (2019).

19. https://www.rediniciativasurbanas.es/.

20. https://www.aue.gob.es/.

21. Para una discusión más detallada de los mismos, véase Sáez *et al*. (2016).

22. Véanse los estudios para los casos estadounidense y de la India en Donaldson y Hornbeck (2016) y Donaldson (2018), respectivamente.

23. En un reciente trabajo, Cuberes *et al*. (2021) muestran que, en Estados Unidos, estar cerca de una ciudad grande tuvo un efecto negativo en la población de las localidades pequeñas o medianas hasta alrededor de 1920. A partir de esa década, el abaratamiento en los costes de transporte hizo que ese efecto cambiara de signo, probablemente porque la gente siguió viviendo en las localidades pequeñas, pero aumentó su *commuting* a

las ciudades grandes. Otros trabajos relacionados con este tema son Duranton y Turner (2012), Beinlich *et al*. (2014), Redding y Turner (2015), y Baum-Snow *et al*. (2020).

24. La población de Bilbao cayó un 14% entre 1981 y 1995.

Referencias

Ahfeldt, G. M., y E. Pietrostefani (2017), «The compact city in empirical research: A quantitative literature review», *ERCDP0215, Spatial Economics Research Centre*, London School of Economics and Political Science.

Ahlfeldt, G. M., y W. Maennig (2010), «Impact of sports arenas on land values: evidence from Berlin», *The Annals of Regional Science*, 44 (2), 205-227.

Ahlfeldt, G. M., W. Maennig, y F. J. Richter (2017), «Urban renewal after the Berlin Wall: a place-based policy evaluation», *Journal of Economic Geography*, 17 (1), 129-156.

Albalate, D., y G. Bel (2012). «High-Speed Rail: Lessons for Policy Makers from Experiences Abroad», *Public Administration Review*, 72(3): 336-349.

Albalate, D., y G. Bel (2015). *La experiencia internacional en alta velocidad ferroviaria*. FEDEA, Documento de Trabajo 2015-02.

Atkinson, R., y L. Carmichael (2007). «Neighbourhood as a new focus for action in the urban policies of West European states», en I. Smith, E. Lepine y M. Taylor (eds.): *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*. Bristol: The Policy Press.

Baum-Snow, N. y D. Hartley (2019), «Accounting for central neighborhood change, 1980-2010», *Journal of Urban Economics*.

Baum-Snow, N., J. V. Henderson, M. Turner, Q. Zhang, y L. Brandt (2020), «Does investment in national highways help or hurt hinterland city growth?», *Journal of Urban Economics*, 115, January.

Beeson, P., De Jong, D. N. y Troesken, W. (2001). «Population growth in US counties, 1840- 1990». *Regional Science and Urban Economics*, 31(6), pp. 669-699.

Beltrán Tapia, F. J., Díez-Minguela, A. y Martinez-Galarraga, J (2021), «The shadow of cities: size, location and the spatial distribution of population», *Annals of Regional Science*, 66, 729-753.

Black, D. y Henderson, J. V. (2003), «Urban evolution in the USA», *Journal of Economic Geography*, 3(4), pp. 343-372.

Blanco, I., y J. Subirats (2012), «Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis», *Geopolítica(s)*, vol. 3, núm. 1, 15-33.

Breinlich, H., G. I. P. Ottaviano, y J. R. W. Temple (2014), «Regional growth and regional decline», in *Handbook of economic growth*, Elsevier.

Brown, J. C., y J. Geoghegan (2009), «Bringing the Campus to the Community: An Examination of the Clark University Park Partnership after Ten Years», in *Large Land Owners*. Editor: Raphael Bostic. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 99-134.

Chetty, R., N. Hendren, y L. Katz (2016), «The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment», *American Economic Review*, 106(4): 855-902.

Chinitz, B. (1961), «Contrasts in agglomeration: New York and Pittsburgh», *American Economic Review*, 51(2), pp. 279-289.

Cingano, F. y Schivardi, F. (2004), «Identifying the sources of local productivity growth», *Journal of the European Economic Association*, 2(4), pp. 720-742.

Collantes, F., y V. Pinilla (2019), «¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente», Colección: Monografías de Historia Rural.

Combes, P.-P. (2000), «Economic structure and local growth: France, 1984-1993», *Journal of Urban Economics*, 47(3), pp. 329-355.

Couture, V., y J. Handbury, «Urban revival in America, 2000 to 2010», *Technical Report*, National Bureau of Economic Research 2017.

Cuberes, D., Roberts, J., and Sechel, C. (2019), «Household Location and Income: a Spatial Analysis for English Cities», *Regional Science and Urban Economics*, 75, pp. 120-135.

Cuberes, D., Desmet, K., y Rappaport, J. (2021), «Urban Growth Shadows», *Journal of Urban Economics*, 123.

De Gregorio Hurtado, S. (2017), «Is EU urban policy transforming urban regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013)», *Cities*, 60: 402-414.

De la Cruz-Mera, A. (2019), «La Agenda Urbana Española. Ciudad y Territorio», *Estudios Territoriales*, Vol. LI, N.º 202, 675-686.

De la Roca, J. y Puga, D. (2017), «Learning by working in big cities», *Review of Economic Studies*, 84(1), January: 106-142.

Donaldson, D. (2018), «Railroads of the Raj: Estimating the Impact of Transportation Infrastructure», *American Economic Review*, 108(4-5): 899-934.

Donaldson, D., y R. Hornbeck (2016). «Railroads and American Economic Growth: A "Market Access" Approach», *The Quarterly Journal of Economics*, 131(2): 799-858.

Duranton, G. (2007), «Urban Evolutions: The Fast, the Slow, and the Still», *American Economic Review*, 97(1), 197-221.

Duranton, G., y M. A. Turner (2012), «Urban growth and transportation», *Review of Economic Studies*, 79(4): 1407-1440, December.

Duranton, G., y A. J. Venables (2018), «Place-Based policies for development», *NBER* Working Paper 24562.

Ellison, G. y Glaeser, E. L. (1999), «The geographic concentration of industry: Does natural advantage explain agglomeration?», *American Economic Review*, 89(2), pp. 311-316.

Feldman, M. P., y Audretsch, D. B. (1999), «Innovation in cities: Science-based diversity, specialization and localized competition», *European Economic Review*, Elsevier, vol. 43(2), pages 409-429, February.

Fundación BBVA (2019). «España gana un 15,4% de habitantes desde el 2000, mientras más del 60% de municipios y 13 provincias pierden población». Fundación BBVA—Ivie, *Esenciales*, N.º 37, Julio, 2019.

Garcia-López, M.-A., A. Holl, y E. Viladecans-Marsal (2015), «Suburbanization and highways in Spain when the Romans and the Bourbons still shape its cities», *Journal of Urban Economics*, 85: 52-67.

Glaeser, E. W. (2005), «Reinventing Boston: 1640-2003», *Journal of Economic Geography*, 5(2) (2005): 119-153.

Glaeser, E. W. (2011), *Triumph of the City*, Mac Millan.

Glaeser, E. W., y J. D. Gottlieb (2008), «The Economics of Place-Making Policies», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2 (2008): 155-239.

Glaeser, E. l. y Kerr, W. R. (2009), «Local industrial conditions and entrepreneurship: How much of the spatial distribution can we explain?», *Journal of Economics and Management Strategy*, 18(3), pp. 623-663.

Glaeser, E. W., J. Kolko y A. Saiz (2001), «Consumer City», *Journal of Economic Geography*, 1 (2001): 27-50.

Glaeser E. L., M. E. Kahn, and J. Rappaport (2008), «Why do the poor live in cities? The role of public transportation», *Journal of Urban Economics*, Volume 63, Issue 1.

Glaeser, E. l. y Saiz, A. (2004), «The Rise of the Skilled City», *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 5, pp. 47-94.

Glaeser, E. l., y J. Gyourko (2005), «Urban Decline and Durable Housing», *Journal of Political Economy*, 113(2) (2005): 345-375.

Glaeser, E. L., y J. Shapiro (2003), «Urban Growth in the 1990s: Is City Living Back?» (joint with J. Shapiro), *Journal of Regional Science*, 43(1): 139-165.

Glaeser, E. L. y B. A. Ward (2008), «The Causes and Consequences of Land Use Regulation: Evidence from Greater Boston», *Journal of Urban Economics*.

Glaeser, E. L., H. Kallal, Scheinkman, J. A. y Shleifer, A. (1992), «Growth in Cities», *Journal of Political Economy*, 100 (1992): 1126-1152.

Glaeser, E. L., Scheinkman, J. A. y Shleifer, A. (1995). «Economic growth in a cross-section of cities», *Journal of Monetary Economics*, 36(1): pp. 117-143.

González-Pampillón, N., J. Jofre-Monseny, y E. Viladecans-Marsal (2020), «Can urban renewal policies reverse neighborhood ethnic dynamics?», *Journal of Economic Geography*, Volume 20, Issue 2, 419-457.

Gutiérrez Puebla, J. (2005), «El Tren de Alta Velocidad y Sus Efectos Espaciales», *Investigaciones Regionales*, 5: 199-221.

Gyourko, J., and Molloy, R. (2015), «Regulation and Housing Supply», in: Gilles Duranton & J. V. Henderson & William C. Strange (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, edition 1, volume 5, chapter 0, pages 1289-1337, Elsevier.

Henderson, V. (2003), «The Urbanization Process and Economic Growth: The So-What Question», *Journal of Economic Growth*, 8(1), 47-71.

Huete Garcia, M. A., R. Merinero Rodríguez, y R. Muñoz Moreno (2016), «Urban Regeneration Policy from the Integrated Urban Development Model in the European Union: an Analytical Approach Based on the Study of Spanish Cities», *Local Government Studies*, 42:2: 267-286.

Kamal-Chaoui, L., Leman, E. and Rufei, Z. (2009), «Urban Trends and Policy in China», OECD Regional Development Working Papers.

Kline, P., y Moretti, E. (2014), «Local economic development, agglomeration economies, and the big push: 100 years of evidence from the Tennessee Valley Authority», *Quarterly Journal of Economics*, 129, 275-331.

Ladd, H. (1994), «Spatially targeted economic development strategies: do they work?», *Cityscape: J. Pol. Devel. Res.*, 1, 193-218.

Moretti, E. (2004), «Workers' education, spillovers, and productivity: Evidence from plant level production functions», *American Economic Review*, 94(3), pp. 656-690.

Nel·lo, O. (2008). *Contra la Segregación Urbana y por la Cohesión Social: La Ley de Barrios de Cataluña*.

Neumark, D. y H. Simpson (2015), «Place Based Policies», *Handbook of Urban and Regional Economics*, Elsevier.

Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de la Presidencia del Gobierno de España (2021), *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*.

Owens, R. III, E. Rossi-Hansberg, and P.-D. Sarte (2020), «Rethinking Detroit», *American Economic Journal: Economic Policy*, 12 (2): 258-305.

Patacchini, E., Zenou, Y., Henderson, J., y Epple, D. (2009), «Urban Sprawl in Europe», *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 125-149.

Rappaport, J. (2007), «Moving to Nice Weather», *Regional Science and Urban Economics*, Mayo, 37(3), pp. 375-398.

Rappaport, J. (2008), «Consumption Amenities and City Population Density», *Regional Science and Urban Economics*, Noviembre.

Rauch, J. (1993), «Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities», *Journal of Urban Economics*, 34: 380-400.

Redding, S. J., y M. A. Turner (2015), «Transportation costs and the spatial organization of economic activity», *Handbook of Urban and Regional Economics*, volume 5, Elsevier.

Remesar, N., y M. Borja (2014), «Promoting a place-based approach in the configuration of local development policies in Spain: The Catalan experience», *Local Economy*, Vol. 29(4-5): 469-485.

Rosenthal, S. S. y Strange, W. C. (2010), «Small establishments/big effects: Agglomeration, industrial organization and entrepreneurship», en E. L. Glaeser (ed.), *Agglomeration Economics* (pp. 277-302). Chicago (IL): Chicago University Press.

Sáez Pérez, L. A., M. I. Ayuda Bosque, y V. J. Pinilla Navarro (2016), «Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política». *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 21: 7-37.

Shapiro, J. (2006), «Smart cities: Quality of life, productivity, and the growth effects of human capital», *Review of Economics and Statistics*, 88(2), pp. 324-335.

Simon, C. (1998), «Human capital and metropolitan employment growth», *Journal of Urban Economics*, 43(2), pp. 223-243.

Simon, C. J., y C. Nardinelli (1996), «The Talk of the Town: Human Capital, Information, and the Growth of English Cities, 1861 to 1961», *Explorations in Economic History*, Volume 33, Issue 3, pp. 384-413.

Simon, C., y C. Nardinelli (2002), «Human capital and the rise of American cities, 1900-1990», *Regional Science and Urban Economics*, 32(1), pp. 59-96.

World Development Report (2009), *Reshaping Economic Geography*, World Bank, Washington D.C.

Presupuesto y Gasto Público 102/2021: 75-92
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
© 2021, Instituto de Estudios Fiscales

La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas

VICENTE PINILLA
Universidad de Zaragoza e Instituto Agroalimentario de Aragón (IA2)

LUIS ANTONIO SÁEZ
Universidad de Zaragoza

Recibido: Julio 2021
Aceptado; Julio 2021

Resumen

La despoblación rural en España tuvo especial importancia entre los años 1950 y 1980. El éxodo rural-urbano fue la principal razón de la contracción demográfica de las zonas rurales, aunque desde finales del siglo XX ha sido el crecimiento natural negativo el que más importancia ha tenido en aquella. Estas migraciones se explican por las diferencias de ingresos y oportunidades laborales entre campo y ciudad, la escasa diversificación productiva del medio rural y la creciente brecha que hubo en el acceso a servicios públicos y oportunidades laborales para las mujeres. Ante la importancia que tiene ahora la despoblación en el debate social y político, proponemos que las políticas públicas tengan un planteamiento holístico, integral e interdisciplinar, y promoviendo una cultura creativa y emprendedora, que apoye las iniciativas locales. El objetivo básico de estas políticas debería ser el bienestar de las personas que viven en el medio rural.

Palabras clave: despoblación, éxodo rural, políticas de desarrollo rural.

Clasificación JEL: J10, J18, N34, R58.

Abstract

Rural depopulation in Spain was particularly important between 1950 and 1980. The rural-urban exodus was the main reason for the rural demographic contraction, although since the end of the 20th century, negative natural growth has been the most important factor. This migration can be explained by the differences in income and job opportunities between rural and urban areas, the lack of productive diversification in rural areas, and the growing gap in access to public services, and the scarce job opportunities for rural women. Given the importance that depopulation now has in the social and political debate, we propose that public policies should have a holistic, comprehensive and interdisciplinary approach, and promote a creative and entrepreneurial culture that supports local initiatives. The basic objective of these policies should be the welfare of people living in rural areas.

Keywords: depopulation, rural exodus, rural development policies.

Classification JEL J10, J18, N34, R58.

1. Introducción

La despoblación rural no ha sido un asunto que hasta fechas recientes haya recibido una gran atención, ni desde el punto de vista académico ni desde el político o social. Es cierto que para algunos economistas, geógrafos, sociólogos o historiadores económicos ha sido un tema visitado y analizado (Acín y Pinilla, 1995; Camarero, 1993; Faus e Higueras, 2000; Collantes, 2004; Camarero *et al*., 2009; López Trigal *et al.*, 2009; Collantes y Pinilla, 2011), con especial atención por parte de la investigación en zonas o territorios especialmente afectados por esta situación (Ayuda *et al*., 2000; Baraja, 2003; Cuesta, 2001; Collantes y Pinilla, 2004; Rey *et al*., 2009)[1].

Desde un punto de vista político el tema ha estado ausente de los grandes debates en España. El centro del debate territorial ha estado en la discusión sobre la financiación de las comunidades autónomas. En consecuencia, hasta hace poco tiempo no ha existido una política regional a escala nacional para el conjunto del país destinada a la cohesión y la sostenibilidad de los territorios rurales (Collantes, 2020). Ha habido algunas excepciones a este olvido en algunas comunidades autonómas donde el tema era vivido con especial preocupación tanto ciudadana como por parte de las fuerzas políticas. Sin embargo, incluso en aquellos casos con políticas pioneras, su aplicación ha sido prácticamente nula y por lo tanto sin un impacto real (Ayuda *et al*., 2003; Pinilla y Sáez, 2021).

Sin embargo, en los últimos años el panorama ha cambiado notablemente. Algunos trabajos periodísticos o programas de televisión tuvieron la virtud de poner el tema en la palestra (Del Molino, 2016). Plataformas ciudadanas en diversas provincias afectadas por la despoblación, se movilizaron también para reivindicar políticas frente a la ella. De esta forma, el tema pasó a ocupar una posición relevante en el debate político. Inicialmente fue en el Senado donde una comisión específica elaboró un informe sobre esta cuestión (Senado de España, 2015). Posteriormente el poder ejecutivo reaccionó creando una secretaría de Estado para el reto demográfico. Tres personas se han sucedido en un corto espacio de tiempo al frente de esta secretaría. En los últimos meses y en el contexto de los programas Next Generation para la recuperación tras la pandemia, esta Secretaría de Estado ha lanzado un plan con 130 medidas, que concretan dos documentos anteriores de ella misma (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019; Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020a y 2020b)[2]. A éste le precedieron algunos programas autonómicos, como el de Aragón de 2017 (Gobierno de Aragón, 2017) o el más reciente de Castilla-La Mancha (Gobierno de Castilla-La Mancha, 2021).

Puede decirse que ha surgido, por lo tanto, una urgencia por el desarrollo de políticas específicas frente a la despoblación. Supuestamente habría un consenso en el diagnóstico sobre este fenómeno y se trataría, en consecuencia, de actuar. Sin embargo, las diferencias entre los planes en marcha o a punto de hacerlo y la visión también que desde el movimiento ciudadano, denominado la España Vaciada, se tiene sobre el tema, pone de relieve que desde el punto de vista político ese diagnóstico consensuado no existe.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es plantear los resultados que diversas investigaciones sobre las causas y características del fenómeno de la despoblación en Espa-

ña, se han realizado en las últimas décadas. Estos resultados ponen de relieve una cierta divergencia entre la visión académica y la visión política sobre este tema.

2. Despoblación y crecimiento económico[3]

En algunos casos se ha presentado la despoblación como una peculiaridad española, como una excepcionalidad (Del Molino, 2016). Sin embargo, la despoblación rural ha sido común en la trayectoria histórica de los principales países europeos. En algunos, como Gran Bretaña, Francia y Alemania, tuvo lugar antes que en España. En otros, como Polonia y Rumania, más tarde. Los ritmos también han sido diversos. Las cifras son contundentes al respecto (cuadro 1).

Cuadro 1

Despoblación en Europa Occidental, 1860-2000

	NUTS-III con caída de población entre 1860-2000 (% del total del país)			Tasa anual crecimiento de la población (%)
	En población		En superficie	
	1860	2000		
Bélgica	0,0	0,0	0,0	–
Francia	33,6	17,3	40,4	–0,2
Italia	8,9	6,7	9,3	–0,1
Países Bajos	0,0	0,0	0,0	–
Portugal	14,7	5,9	15,9	–0,1
España	17,1	5,6	24,3	–0,1
Suecia	0,0	0,0	0,0	–
Switzerland	0,0	0,0	0,0	–
United Kingdom	7,0	2,3	28,5	–0,2
	NUTS-III con caída de población entre 1950-2000 (% del total del país)			Tasa anual crecimiento growth (%)
	En población		En superficie	
	1950	2000		
Belgium	0,0	0,0	0,0	–
France	6,7	4,5	14,0	–0,2
Italy	23,1	17,4	28,9	–0,3
Netherlands	0,0	0,0	0,0	–
Portugal	48,5	33,4	74,7	–0,5
Spain	30,8	17,2	53,5	–0,4
Sweden	6,9	5,3	18,3	–0,7
Switzerland	0,0	0,0	0,0	–
United Kingdom	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Pinilla *et al*. (2008).

Las provincias/distritos despoblados se definen como aquellos que pierden población entre ambas fechas en términos absolutos.

Un análisis de la población de ocho países de la UE (Unión Europea) y Suiza a nivel regional/provincial (NUTS III) desde mediados del siglo XIX hasta 2000, revela importantes procesos de despoblación en todos los casos, excepto en los Países Bajos, Bélgica y Suiza, tres pequeños estados con una geografía relativamente uniforme en los que la industrialización comenzó pronto y en el que sus NUTS-III engloban generalmente ciudades que han tenido un importante crecimiento demográfico.

No obstante, la intensidad y el calendario de estos procesos varían considerablemente. En los grandes estados del norte de Europa (Reino Unido y Francia), la despoblación ha afectado a amplias zonas en el largo plazo (1860-2000). Esta despoblación comenzó pronto y se hizo mucho menos intensa en la segunda mitad del siglo XX. En cambio, en los países del sur de Europa (Italia, España y Portugal) la despoblación se convirtió en un fenómeno relevante sobre todo en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando el proceso se aceleró hasta alcanzar proporciones dramáticas en algunos casos, aunque también tiene importancia en el largo plazo. Estas diferencias en el calendario de los procesos de despoblación son clave para entender los patrones predominantes, y parecen indicar un fuerte vínculo entre las transformaciones que implica el crecimiento económico moderno y los intensos desequilibrios demográficos (Collantes y Pinilla, 2011).

Desde esta perspectiva, la despoblación puede verse como una consecuencia específica de un fenómeno más general, que fue el éxodo rural provocado por el crecimiento económico moderno. Durante el período de industrialización y el posterior crecimiento económico, las ciudades se expandieron enormemente, concentrando la localización de la industria primero y de los servicios después. Esta expansión requirió la contratación de una gran cantidad de mano de obra, procedente principalmente de las zonas rurales, donde la creciente sustitución de fuerza de trabajo por maquinaria agrícola fomentó aún más la importante migración del campo a la ciudad.

Por ello, si en lugar de analizar unidades territoriales que incluyen zonas rurales y ciudades, nos centramos en la población rural, los resultados son mucho más contundentes. La población rural en Europa inició en 1910 su caída en términos absolutos, pasando de algo más de 185 millones en ese año a unos 153 en 2007. En términos relativos era el 81% del total en 1850 y se redujo al 30% en 2007. Si analizamos el comportamiento de la población rural en los países más grandes entre 1850 y 2000, el panorama también muestra por un lado una pauta común de caída de la población rural (despoblación), pero ritmos muy variados. Así Inglaterra perdió significativamente población rural entre 1850 y 1910, pero luego ha tendido a recuperarla; Francia comenzó a perderla en 1850 y mantuvo tasas de crecimiento negativo hasta finales del siglo XX; Alemania la perdió entre 1910 y 1950, y posteriormente se ha mantenido estable; Italia y España perdieron población rural entre 1950 y 2000; y finalmente, Polonia y Rumanía lo hicieron desde 1970 (Collantes y Pinilla, 2011).

Así, que la despoblación no es un rasgo estructural que deba acompañar a todos los procesos de crecimiento económico moderno. Pero lo que si ha tenido lugar en todos estos procesos es la urbanización, es decir el incremento de la importancia relativa de las poblaciones urbanas y declive de la de las poblaciones rurales. Este declive relativo se ha producido en algunos casos como consecuencia solo de la despoblación rural y el incremento de

la población urbana, pero también en algunos casos o períodos ha tenido lugar por un aumento de la población rural menor que el de la población urbana. En suma, la despoblación rural no es un hecho estilizado del desarrollo económico, sino más bien una contingencia histórica característica de la dinámica de estos procesos en el continente europeo. Cuando se combinan una serie de circunstancias históricas (y sólo entonces), la dinámica del desarrollo económico conduce a despoblación rural.

Esta imagen de la despoblación rural como una contingencia histórica europea queda refrendada por el análisis de las distintas sendas nacionales. Por supuesto, hay elementos comunes. Todos los países registraron un claro descenso del peso relativo de sus poblaciones rurales. Casi todos vivieron tarde o temprano algún episodio de despoblación rural. Así que la despoblación no ha sido una especificidad española sino un rasgo común a la mayor parte de los países europeos, aunque como hemos visto los episodios de despoblación rural han tenido horizontes temporales e intensidades muy variadas. Han coincidido con el crecimiento económico moderno, que ha supuesto una intensa urbanización, al aglomerarse en las ciudades las actividades más dinámicas: primero la industria y luego los servicios. El éxodo rural ha sido la causa próxima que explica la despoblación, al menos en el siglo XX, pero para que ésta haya tenido lugar ha sido necesario que el crecimiento natural de la población rural fuera inferior a las pérdidas producidas por aquel.

3. Ritmos y geografía de la despoblación en España

La población rural española alcanzó su máximo en términos absolutos en 1930. Entre este último año y 1960 estuvo básicamente estancada, aunque con una ligera tendencia a la baja. Si bien especialmente en los años veinte, tuvo ya lugar una significativa emigración hacia las ciudades (Silvestre, 2005), el que el país estuviera viviendo su transición demográfica, con un crecimiento rápido de su población, impidió que la emigración rural-urbana se tradujera en despoblación en el conjunto de España, aunque en algunas zonas como el Pirineo, la pérdida de población rural fue significativa desde principios de siglo (Ayuda y Pinilla, 2000).

La depresión de los treinta, la guerra civil y los primeros años de la autarquía implicaron una paralización de las transformaciones económicas en marcha. A partir de 1960 la industrialización se aceleró en España y con ella la urbanización. La población rural descendió desde entonces a un ritmo considerablemente rápido.

A finales del siglo se desaceleró notablemente la pérdida de población rural. En los primeros años del siglo XXI, y hasta el inicio de la crisis en 2008, la población rural creció a un ritmo extraordinariamente rápido, una tasa de crecimiento medio anual del 1,3% como consecuencia exclusiva de la fuerte entrada de inmigrantes procedentes de países extranjeros (Collantes *et al*., 2014). Sin embargo, el inicio de la crisis cortó bruscamente esta expansión y la población rural española volvió a descender a un ritmo suave y similar al de la última década del siglo XX. La principal diferencia es que la despoblación ahora no se explica por la intensidad de los flujos migratorios desde las zonas rurales hacia las ciudades u otros

Cuadro 2

Población rural en España, 1900-2001

	Población rural como porcentaje de la población total	Variación de la población (tasa de crecimiento acumulativo anual, %)	
		Rural*	Total
1900	68		
1910	66	0,5	0,7
1920	61	0,2	0,8
1930	58	0,4	0,9
1940	52	0,2	0,9
1950	49	0,2	0,6
1960	44	–0,3	0,9
1970	35	–1,5	1,0
1981	28	–1,0	1,0
1991	26	–0,3	0,3
2001	24	0,4	0,5

Nota: * En el cuadro solo están contemplados los municipios que permanecieron rurales (menos de 10,000 habitantes) a lo largo de período. Las tasas de crecimiento se refieren al período entre el año en el que figuran y el anterior de la tabla. Por ejemplo, el dato en la fila de 1910 corresponde al período 1900-1910, y así sucesivamente.

Fuente: Collantes y Pinilla (2011).

países, sino que es una consecuencia de aquellos, ya que produjeron un intenso envejecimiento y masculinización de la población rural, que ha terminado causando un exceso de defunciones sobre nacimientos. De esta forma el crecimiento natural negativo ha reemplazado a la emigración como principal explicación de la despoblación.

Desde un punto de vista geográfico, la despoblación en España muestra algunos contrastes importantes. Puede observarse que cuando comenzó esta, en 1950 alcanzó su máxima intensidad en el Interior, con una pérdida de población anual del 1,3% entre ese año y 1991. La región Norte y Andalucía perdieron también población a un ritmo importante, pero que solo era la mitad del primero. Finalmente, el rural mediterráneo, en su conjunto, ganó población durante las décadas de mayor intensidad de la despoblación. La divergencia regional se agudizó aun más a finales del siglo XX. Así, mientras Norte e Interior seguían perdiendo población, invirtiendo ahora sus posiciones, Andalucía se mantenía estable y el rural mediterráneo continuó su expansión. La gran expansión de comienzos del siglo XXI afectó a todas las regiones excepto al Norte que continuó su declive demográfico. Finalmente, con la crisis todas las regiones, excepto la Mediterránea, han vuelto a perder población.

Otra diferencia importante en la intensidad del proceso de despoblación tiene que ver con la proximidad a las ciudades de las zonas rurales. La pauta general es que ha habido una relación inversa entre la cercanía a las grandes ciudades y la pérdida de población rural. Es decir, las áreas rurales de las provincias en las que había ciudades grandes (mayores de más de 500.000 habitantes) perdieron menos población o incluso crecieron, frente a las provincias con ciudades pequeñas (ninguna mayor de 100.000 habitantes) que son las que

más han perdido población. Obviamente, estas diferencias ocultan a su vez importantes contrastes internos.

Cuadro 3

Evolución de la población por regiones y tipologías de provincias según el tamaño de la capital

	Tasa de variación acumulativa anual (%)		
	1991-2000	2000-2008	2008-2016
Total España rural	–0,1	1,3	–0,2
*Por regiones agrarias**			
Norte	–0,8	–0,1	–0,5
Interior	–0,3	1,3	–0,3
Mediterráneo	1,0	2,9	0,2
Andalucía	0,0	0,9	–0,2
*Por provincias según tamaño de la capital**			
Capital grande	1,1	2,9	0,4
Capital mediana	–0,3	0,9	–0,3
Capital pequeña	–0,5	0,9	–0,6

Notas: * Municipios que se mantuvieron por debajo de 10.000 habitantes a lo largo del período 1991-2016.

Norte: A Coruña, Asturias, Cantabria, Guipúzcoa, Lugo, Ourense, Pontevedra and Vizcaya; Interior: Álava, Albacete, Ávila, Badajoz, Burgos, Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Huesca, León, Lleida, Madrid, Navarra, Palencia, La Rioja, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel, Toledo, Valladolid, Zamora y Zaragoza; Mediterráneo: Alicante, Islas Baleares, Barcelona, Castellón, Girona, Murcia, Tarragona y Valencia; Andalucía: Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.

Fuente: Collantes y Pinilla (2019).

4. Las causas de la despoblación rural[4]

Ya hemos explicado que entre 1950 y 1990 fue la migración rural-urbana, en un contexto de una transición demográfica avanzada que generaba un crecimiento natural cada vez menor incapaz de compensar aquella, la que produjo la fuerte caída de la población rural en gran parte de España. Pero la gran pregunta que es necesario responder, es por qué tanta gente abandonó el medio rural en ese espacio de tiempo. La respuesta es compleja e implica un conjunto de factores que lo explican.

En primer lugar, y en el contexto de la culminación de la industrialización española, a partir de 1960 se generó una intensa polarización de la actividad económica (Díez-Minguela *et al.*, 2018). Las nuevas industrias, aprovechando la existencia de rendimientos crecientes se localizaron preferentemente en las ciudades donde podían aprovecharlos para obtener productividades más elevadas (Rosés, 2003). Los servicios, en una economía que iba camino de tercierizarse, también se situaron en aquellas. En consecuencia, se generó una intensa demanda de mano de obra en estas ciudades. Este proceso produjo también un intenso

desequilibrio en la distribución territorial de la población, que tendió a concentrarse en torno a las grandes ciudades en rápido crecimiento (Ayuda *et al*., 2010a y 2010b; Beltrán *et al*., 2018 y 2021). La población rural aprovechó esta situación para tratar de mejorar sus ingresos, ya que la brecha de rentas era notable entre las actividades agrarias y el resto, teniendo en cuenta que en 1950 el 75% del empleo rural era agrario (INE 1952). A la vez, la intensa mecanización del campo en esos mismos años, permitió que la salida de trabajadores agrarios fuera compatible con un fuerte incremento de la producción, de la productividad y del ingreso agrario. La brecha de productividad de la agricultura, una *proxy* de la brecha de ingresos, siguió siendo importante, aunque nunca la productividad del trabajo había crecido a un ritmo tan rápido. En los años cincuenta la productividad agraria era un 40% con respecto a la del trabajo no agrario. Con pequeñas oscilaciones, esta brecha no se había cerrado a finales de los ochenta, a pesar de un crecimiento de la productividad del trabajo agrario realmente espectacular.

Cuadro 4

Productividad e ingreso agrario

	1950-64	1964-73	1973-79	1979-86	1986-91
Productividad relativa del trabajo en la agricultura*	40	38	41	34	45
Crecimiento de la productividad del trabajo en la agricultura**	5,0	4,9	7,3	5,1	7,7
Crecimiento del ingreso agrario**		3,9	2,8	0,6	5,2

Notas: * Productividad del trabajo no agrario = 100; ** Tasa de crecimiento acumulativo anual (%).

Fuente: Collantes y Pinilla (2011).

Por otro lado, al concentrarse las actividades industriales y de servicios en las ciudades, su expansión en el medio rural, aunque fue significativa, fue insuficiente para retener población en una cuantía suficiente como para impedir la regresión demográfica. De esta forma entre 1950 y 1991, el empleo no agrario en las zonas rurales casi se duplicó al aumentar en 900.000 personas, aunque esta cifra es pequeña si se compara con los 3,6 millones de trabajadores en los que disminuyó el empleo agrario (Collantes, 2007). La pérdida de empleo agrario no fue en aquel período una anormalidad española. La pauta se repitió a lo largo y ancho del continente europeo. La agricultura europea perdió entre 1950 y 2000 cincuenta millones de activos, con un incremento de la producción realmente importante (Martín-Retortillo y Pinilla, 2015).

Pero el gran éxodo rural-urbano no solo se debió a nuevas oportunidades laborales en las ciudades, a la búsqueda de mayores ingresos o a la mecanización de la agricultura y la exigencia en esta actividad de alcanzar ciertas economías de escala con la nueva maquinaria. A partir de los años sesenta la población rural empezó a sentir también que iba abriéndose una brecha en el acceso a los servicios públicos que el estado ofertaba. El acelerón en la construcción del estado del bienestar con la llegada de la democracia hizo aquella todavía

más grande. Las bajas densidades demográficas del medio rural, la importancia de los costes fijos en la provisión de servicios públicos y construcción de infraestructuras, y una política poco atenta a las necesidades de aquel, determinaron una concentración relativa de dichos servicios en las ciudades o núcleos más grandes. De esta forma, muchas personas emigraron no solo buscando mayores ingresos sino también queriendo no excluir a sus hijos del acceso a algunos servicios que se consideraron esenciales una vez que estuvieron disponibles.

Obviamente también se difundieron nuevos estilos de vida, predominantemente urbanos, que tuvieron una importante capacidad para generar atracción hacia las ciudades. Además, la migración rural-urbana tuvo un importante sesgo de género. Muchas jóvenes vieron en la ciudad una oportunidad mejor para realizar sus aspiraciones que no solo eran laborales, sino que buscaban también escapar de los roles tradicionales que les eran asignados en las sociedades rurales (Camarero *et al*., 2006). Obviamente la ciudad no era ningún paraíso, pero si fue considerada como poseedora de una atmósfera más abierta en la que poder desarrollarse. Incluso muchas jóvenes con mentalidad más tradicional vieron en la ciudad un lugar donde poder mejorar su situación (Reher, 1988).

5. Las políticas frente a la despoblación en las últimas décadas[5]

La cooperación de los diferentes niveles administrativos en España no se ha desarrollado de forma suficiente con relación a una de sus funciones principales, la de promover el reequilibrio territorial (artículos 2, 40 y 138 de la Constitución española). Esta insuficiente colaboración vertical (administración central con las administraciones autonómicas y locales y viceversa) y horizontal (entre los diferentes gobiernos autonómicos y provinciales) ha hecho que se desaprovechen las potencialidades de un sistema federal cooperativo. La administración central podría aportar muchos recursos estratégicos de los que carecen las comunidades autónomas, así como su capital relacional para generar vínculos entre agentes e instituciones locales y globales. Ello hubiera facilitado la posibilidad de combinar los recursos endógenos y los exógenos (Bossworth y Atterton, 2012; Gkartzios y Lowe 2019). También hubiera ayudado para promover un crecimiento inteligente y creativo su capacidad financiera, de innovación y de nivel técnico en la gestión de estrategias complejas que los gobiernos autonómicos tienen más difícil alcanzar.

Tampoco el modelo cuasifederal ha servido para innovar en formas de gestión pública más ágiles, eficientes y participativas, algo aprovechado en otros territorios con recientes procesos de descentralización política, como Escocia, donde una gobernanza creativa constituye un elemento central de la lucha contra la despoblación, con relativo éxito (Danson y Whittman, 2011).

En consecuencia, una política regional de ámbito estatal orientada hacia la cohesión y sostenibilidad del mundo rural ha sido hasta fechas recientes casi inexistente. Aunque se aprobó la Ley 45/2007, de 13 de diciembre para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural no se desarrolló y ha sido calificada como una oportunidad perdida (González, 2017, Co-

llantes y Pinilla, 2019). España no ha tenido una política de desarrollo local y regional propia para el conjunto del país y ésta hubiera sido muy necesaria.

Este vacío de actuación desde el gobierno central ha tenido consecuencias sobre algunas materias de su responsabilidad, en particular el desarrollo local, la despoblación y los problemas demográficos. Estas políticas han tenido un apoyo normativo y presupuestario escaso, y a lo largo de las últimas décadas solo han contado con la puesta en marcha de medidas legislativas e inversiones públicas de forma débil, asistemática y deslavazada. De esta forma, ni la convergencia regional, ni mucho menos problemas como el desarrollo rural y la despoblación han sido objetivos prioritarios. Así, la ordenación del territorio apenas se ha concretado en planes estratégicos con otras medidas de mayor alcance. No es de extrañar que, hasta fechas muy recientes, sólo se hayan desarrollado planes específicos contra la despoblación de suficiente entidad por parte de dos comunidades autónomas, Aragón y Castilla y León, ambas con buena parte de su territorio amenazado por graves problemas de despoblación.

En Aragón, en el año 2000 se redactó un Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional, aprobado de forma unánime por su parlamento, y que en su momento generó muchas expectativas (Ayuda *et al*, 2003). Sin embargo, sólo algunas medidas aisladas se desarrollarían, y siempre al margen de un planteamiento estratégico, e incumpliendo todos los procedimientos previstos que le hubieran dado continuidad (Palacios *et al*, 2017). En 2017, se aprobó una Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación por parte del Gobierno de Aragón que sí tiene un planteamiento integral muy riguroso. Dicha norma, tras un largo proceso de elaboración, parecía destinada a convertirse en un eje central de la política del gobierno autonómico. Sin embargo, su asignación presupuestaria ha sido escasa y no se ha desarrollado suficientemente una estructura institucional acorde al reto, que exigiría una coordinación interdepartamental robusta y ágil.

En Castilla y León se consensuó por los dos principales partidos en el parlamento regional en 2005 un documento programático, «Lucha contra la despoblación. Estrategia regional», compuesto de 73 medidas que serían analizadas al finalizar cada ejercicio en unos informes de evaluación. Posteriormente, en 2010, se redefinieron sus contenidos y pasó a denominarse Agenda para la población de Castilla y León. Fundamentalmente, su aplicación ha consistido en revestir como medidas frente a la despoblación actuaciones que en su mayoría ya se llevaban a cabo en el ámbito educativo, laboral o de emprendimiento, sin ningún planteamiento conjunto que las articulara, ni contando tampoco con un enfoque territorializado sobre las áreas más en declive. Por eso, ha sido calificada muy críticamente, como política inexistente o fracaso (Díez y Pardo, 2020).

6. Ejes sobre los que articular las políticas frente a la despoblación

Desde una perspectiva teórica es difícil dar una respuesta inequívocamente afirmativa a la pregunta de si es necesaria la intervención pública para corregir la situación de las zonas despobladas y de baja densidad (Lutz y Galley, 2020). Hay argumentos a favor y en contra

de considerar que las dinámicas migratorias y residenciales son por sí mismas eficientes según sus consecuencias y causas. Por ello, frente a una solución precisa, de tipo técnico en torno a cantidades «óptimas» de población, algo que nos parece inalcanzable, consideramos que la respuesta debe venir de los propios habitantes de estas zonas. El número de habitantes idóneo de un lugar lo definen quienes desearían ir a vivir allí, tras procesos de información y reflexión consistentes por quienes protagonizan esas decisiones, que no dejan de ser muy personales (Stockdale *et al*. 2018). De ahí se podría derivar algún tipo de respuesta sobre cómo combatir la despoblación, incluso si procede o no hacerlo, pero no *ex ante*. Apelaríamos, por tanto, a un criterio de eficiencia subjetiva que, aunque introducido en Economía Pública desde hace mucho como fundamento analítico en la evaluación de las políticas públicas (Wiseman, 1990) todavía es minoritario en el debate práctico frente a métricas cuantitativas, especialmente desde puntos de vista tecnocráticos, que mantienen una posición dominante.

La clave es, por lo tanto, la libertad de los individuos sobre su lugar de residencia y sus posibilidades reales de que puedan llevar allí una buena vida (Paniagua, 2016). Se debe evitar, por lo tanto, convertir la despoblación en una mera cuestión de aritmética estadística o de ingeniería social, muy presente en los debates públicos.

Por ello, es preciso redefinir profundamente los objetivos de las políticas de desarrollo local que afrontan la despoblación. Su meta no puede ser el logro de un determinado número de habitantes de un territorio, sino facilitar que su ciudadanía resida donde lo desee, sobre la base de una reflexión consciente y de una elección lo más autónoma posible.

Las políticas frente a la despoblación también tienen que plantearse con un enfoque transversal, holístico y que incidan en el bienestar, percibido de forma subjetiva según contextos y etapa del ciclo vital (Dyrting *et al*., 2020). Este giro se recoge en estrategias que se llevan a cabo en algunos países del norte de Europa, las llamadas *vitality policies* (Makkonen y Kahila, 2019).

Es necesaria, por tanto, una nueva forma de gestionar la ordenación territorial y las políticas frente a la despoblación. Comprendería, en nuestra opinión, dos ámbitos a reformular: los fundamentos que la inspiran y la forma de llevarla a cabo. Es fundamental el proceso de elaboración y el estilo de gestión mucho más que las políticas concretas, pues el medio rural es muy idiosincrático. Por ello es fundamental el grado de participación de los agentes involucrados. En consecuencia, las políticas deberían ser planteadas de acuerdo a las condiciones locales. La comunidad local se ha de sentir protagonista, parte activa, y corresponsables del reto (Ubels *et al*., 2019; Makkonen y Kahila, 2020).

Ahora bien, sólo con los recursos de los agentes locales no es posible tener éxito, es preciso combinar lo endógeno y exógeno (Gkartzios y Lowe, 2019). Así, consideramos preciso que se haga un planteamiento estratégico en el que participen expertos de diferentes disciplinas científicas, gestores públicos de todas las áreas de gobierno, así como empresas y entidades sociales de diferentes ámbitos sociales y territoriales comprometidas en el desarrollo local. Es importante que se den espacios de discusión para contrastar argumentos y definir medidas, de una manera ágil y rigurosa. Y que las propuestas, posibilistas y consis-

tentes, se concreten en programas presupuestarios acompañados de las iniciativas legislativas precisas e instrumentadas por agentes públicos y privados.

Con relación a los contenidos, hay que subrayar que la escala analítica y práctica fundamental cuando se aborda la despoblación es la local (Sáez *et al*., 2016). Lo que se abandona nunca es una región, ni siquiera una provincia, sino un pueblo, un lugar con identidad muy definida. Bien es cierto que todos los pueblos están relacionados con ámbitos superiores y comparten rasgos universales susceptibles de medidas equivalentes, pero su contexto es especial y requiere medidas particulares. Por supuesto que se han de tener en cuenta las tendencias generales que hoy definen la ruralidad, y que toda población se encuentra dentro de un sistema urbano o territorio malla (Camarero, 2020). De manera que las estrategias de repoblación deben ser contextuales, adaptadas a las fortalezas y oportunidades que detenta cada comunidad local, que, a su vez, está integrada en un sistema urbano. En este sentido, la dualidad ciudad-mundo rural ha de superarse, pues se trata de comunidades y ciudadanos híbridos (Camarero y Oliva, 2018).

Tampoco se deben fijar hacia el futuro metas fascinantes pero imposibles, como si fuera factible cambiar tendencias estructurales y globales, ya que ello no conduce a mejores resultados. Ser consciente de las opciones posibles, y adaptarse a ellas, sería la estrategia adecuada, la de promover comunidades resilientes (Li *et al*., 2019; Adam-Hernández y Harteisen, 2020).

En esa nueva gobernanza no sólo es relevante el diseño y el contenido, sino que la posterior etapa de su gestión concreta pasa a ser fundamental: cómo y quiénes la llevan a cabo, es decir su capacidad y compromiso. La aplicación de normas que requieren estar armonizadas, bien encajadas por su complejidad e interdisciplinariedad, no puede ser mecánica y amorfa pues, además, los territorios despoblados en que se proyectan suelen ser muy diferentes entre sí, así como cambiantes los momentos históricos y coyunturas. Es importante seleccionar con criterios rigurosos, de mérito e idoneidad a las personas que van a liderar los planes frente a la despoblación y para el desarrollo rural. Quién se desenvuelve en el terreno concreto es tan importante o más que quien diseña la estrategia (Ramió, 2017).

7. Conclusiones

En este trabajo hemos explicado, en primer lugar, que los procesos de despoblación rural han sido un fenómeno común que ha ocurrido en los diversos países occidentales cuando han experimentado el crecimiento económico moderno. La emigración rural-urbana pudo ser compensada por un crecimiento natural rápido durante la transición demográfica. Una vez concluida ésta, el crecimiento natural fue muy inferior al saldo migratorio negativo, lo que generó una intensa despoblación. Esta no concluyó con el fin del gran éxodo rural, ya que el envejecimiento y masculinización de la población generó un crecimiento vegetativo negativo que profundizó dicha despoblación.

La máxima intensidad de la despoblación en España se concentró en el período 1950-1980, coincidiendo justamente con la culminación de su proceso de industrialización. Los contrastes regionales fueron muy importantes, siendo el interior y el norte las zonas que con más profundidad se despoblaron. Además, las áreas rurales que estaban más próximas a las grandes ciudades resistieron mejor que aquellas que tenían cerca ciudades pequeñas o medianas.

Hemos explicado también, que la emigración rural-urbana, y por lo tanto la despoblación, fue la consecuencia de una gran diferencia en oportunidades laborales y de ingresos entre las ciudades y las zonas rurales, sin que estas últimas tuvieran una diversificación productiva suficiente para retener población en una cuantía capaz de compensar las salidas. A este motivo se sumaron progresivamente una creciente brecha en el acceso a servicios públicos y otra de oportunidades para las mujeres en el medio rural, así como una cultura que valoraba muy positivamente la vida urbana frente a la rural.

Hemos explorado posteriormente las implicaciones del conocimiento de los procesos de despoblación y sus causas, desde la perspectiva de la implementación de las políticas más adecuadas frente a ella. En primer lugar, hemos destacado que abordar el declive demográfico rural exige una mentalidad abierta y rigurosa, capaz de combinar distintas disciplinas y áreas de gobierno con conocimiento de causa, pero dentro de un planteamiento holístico, integral e interdisciplinar. Por ello es imprescindible que las políticas concretas que se pongan en marcha contengan tres perspectivas o planos: el económico, el político y el socio-comunitario. Lo habitual es que los tres se encuentren superpuestos y para realizar diagnósticos y estrategias deberían de considerarse de manera conjunta y equilibrada. De manera que a la hora de plantear políticas que incentiven la localización de personas, empresas y proyectos sociales en un lugar, hay que apreciar las tres dimensiones —mercado, gobiernos y valores— de una manera conjunta, interdependiente, equilibrada, coherente según el ecosistema en que se plantean, que suele ser muy idiosincrático en el medio rural. Por ello se trataría de aplicar unas «lentes rurales», o una perspectiva territorial en todas las políticas públicas sobre la despoblación, y evaluar causas e impactos a niveles macro, meso y micro, generales y sectoriales. Por lo tanto, las estrategias han de ser transversales, exigiendo una gran consistencia analítica y ejecutiva a las áreas de gobierno que intervienen, exigiendo la corresponsabilidad de todos los *stakeholders*. Es inexcusable, en consecuencia, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, algo que se echa mucho en España en falta, para que las políticas desarrolladas acaben siendo eficaces.

Apostar decididamente como eje de la futura repoblación por una actividad concreta en las que se basa el discurso político habitual (turismo rural, industria alimenticia, denominaciones de origen, deslocalizaciones de grandes empresas, infraestructuras que vayan por delante de su demanda, digitalización desde arriba) omite la variable principal en la competitividad de los territorios y en el bienestar de las comunidades locales. Esta no es una línea productiva específica sino algo transversal e imprescindible como el talento y el compromiso colectivo. Así, más que implantar a través de subvenciones o incentivos desproporcionados, de forma casi forzada, un sector que no tiene raíces en el territorio ni factores estratégicos específicos que la atraigan, con una capacidad de arrastre dudosa, habría que

promover una cultura creativa, emprendedora, inclusiva, meritocrática, que diera primacía al talento y al esfuerzo, en lo económico, en lo social y en lo político. Es un input intangible, aunque más decisivo y necesario que, define una atmósfera local y motiva a todos sus agentes, permite reinventarse permanentemente a su comunidad, ser resilientes más allá de crisis sectoriales y cambios de tendencia.

Por último, defendemos que las políticas que se pongan en marcha tienen que contar con las personas que viven en las áreas escasamente pobladas y no hacerse solo para las personas. Esto es coherente con lo planteado en la sección anterior, especialmente en lo relativo a favorecer iniciativas *bottom up.* Esto implica que, a escala personal, es fundamental el arraigo, la vinculación con una comunidad como lugar en el que desarrollar un proyecto vital. Éste es el factor que más pesa en la decisión de permanecer en una comunidad, retornar o ir allí. Aunque, como decíamos antes, el mercado con sus salarios y expectativas de beneficios, o los gobiernos con sus impuestos y oferta de servicios públicos, se convierten en factores que expulsan o atraen personas y familias, el sentimiento de pertenencia realza su importancia y condiciona en gran medida la opción final. En la medida que amplía los horizontes de las decisiones a tomar, sería conveniente fomentar, por sus efectos positivos sin apenas contraindicaciones, una educación en y por el territorio en que se convive, para apreciarlo mejor. No supondría acentuar una identidad de manera excluyente, al contrario, sino promover un sentimiento de participación y compromiso con las personas con las que se convive, como parte de un comportamiento activo en el resto de esferas de la vida. Esto sería válido tanto para las personas naturales de un lugar como para quienes decidan emigrar allí. Sin arraigar a los nuevos residentes a su nuevo territorio, la probabilidad de que estos permanezcan solo está determinada por sus oportunidades económicas, y éstas son muy cambiantes, no sólo por el contexto sino por las diferentes etapas vitales que se atraviesan.

Agradecimientos

Agradecemos la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación, a través del proyecto PGC2018-095529-B-I00 y del Departamento de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de Aragón, a través de los grupos consolidados S23_20R y S55_20R.

Notas

1. Hay que destacar que desde 2000 se publica en España la revista *Ager. Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural/Journal of Depopulation and Rural Development Studies*. Ver sobre la revista Collantes(2018). También existe desde ese mismo año, seguramente el único centro privado de investigación en el mundo especializado en este tema: el Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).

2. Un análisis crítico sobre estas medidas en Sáez (2021).

3. La argumentación sobre la despoblación rural en los países europeos, así como los datos, es tributaria de Pinilla *et al*. (2008) y Collantes y Pinilla (2011).

4. Esta sección es deudora del tabajo de Collantes y Pinilla (2001)
5. Esta sección y la siguiente es completamente deudora del trabajo de Pinilla y Sáez (2021).

Referencias bibliográficas

Acín, J. L. y Pinilla, V. (eds.) (1995). *Pueblos abandonados: ¿un mundo perdido?* Rolde de Estudios Aragoneses. Zaragoza.

Adam-Hernández, A., y Harteisen, U. (2020). «A Proposed Framework for Rural Resilience—How can peripheral village communities in Europe shape change?». *Age*r 28, pp. 7-42.

Ayuda, M. I., Collantes F. y Pinilla V. (2010a). «Long-run regional population disparities and modern economic growth in Europe: a case study of Spain». *Annals of Regional Science*, 44, pp. 273-295.

Ayuda, M. I., Collantes F. y Pinilla V. (2010b). «From locational fundamentals to increasing returns: the spatial concentration of population in Spain, 1787-2000». *Journal of Geographical Systems*, 12, 1, pp. 25-50.

Ayuda, M. I., Sáez, L. A. y Pinilla, V. (2003). «La despoblación en Aragón: análisis y políticas», en García, F. (ed.), *La lucha contra la despoblación todavía necesaria*. CEDDAR. Zaragoza, pp. 43-104.

Ayuda, M. I. y Pinilla, V. (2002). «El proceso de desertización demográfica de la montaña pirenaica en el largo plazo: Aragón». *Ager. Journal of Depopulation and Rural Development Studies* 2, pp. 101-138.

Ayuda, M. I., Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2000): «El problema de la despoblación en Aragón: causas, características y perspectivas». *Revista de Demografía Histórica*, XVIII, 1, pp. 137-175.

Baraja, E. (2003). «La despoblación, un fenómeno demográfico todavía vigente en Castilla y León», en García, F. (ed.), *La lucha contra la despoblación todavía necesaria*. CEDDAR. Zaragoza, pp. 43-104.

Beltrán F. J., Díez-Minguela, A., Martinez-Galarraga, J. (2018). «Tracing the evolution of agglomeration economies: Spain, 1860-1991». *Journal of Economic History,* 78, 1, pp. 81-117.

Beltrán, F. J., Díez-Minguela, A., Martínez-Galarraga, J. (2021). «The shadow of cities: Size, location, and the spatial distribution of population in Spain». *Annals of Regional Science*, 66, 3, pp. 1-25.

Bosworth, G., & Atterton, J. (2012). «Entrepreneurial in-migration and neoendogenous rural development». *Rural Sociology* 77 (2), pp. 254-279.

Camarero, L, Cruz, F, González, M, del Pino, J. A., Oliva, J, Sampedro, R. (2009). *La población rural en España. De los desequilibrios a la sostenibilidad rural*. Fundación La Caixa. Barcelona.

Camarero, L. (1993). *Del éxodo rural y el éxodo urbano: ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

Camarero, L. (2020). «Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual». *Panorama social*, 31, pp. 47-73.

Camarero, L. y Oliva, J. (2018). «Movilidades, hibridaciones rurales y paisajes sociales», en Oliva, J. (ed.), *Movilidades, trayectorias vitales y sostenibilidad rural*. *Movilidades, trayectorias vitales y sostenibilidad rural*. Universidad Pública de Navarra. Pamplona, pp. 21-33.

Camarero, L., Castellanos, M. L., García, I. y Sampedro, R. (2006). *El trabajo desvelado. Trayectorias ocupacionales de las mujeres rurales en España*. Instituto de la Mujer. Madrid.

Collantes, F. (2004). *El declive demográfico de la montaña española (1850-2000). ¿Un drama rural?*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

Collantes, F. (2007). «La desagrarización de la sociedad rural española, 1950-1991». *Historia Agraria*, 42, pp. 251-276.

Collantes, F. (2018). «Science sociale intégrée ou niche interdisciplinaire plurielle?, Réflexions à partir de la revue d'études rurales Ager», *Histoire et Sociétés Rurales*, 50, 2, pp. 189-203.

Collantes, F. (2020): «Tarde, mal y… ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural». *Panorama social*, 31, pp. 15-32.

Collantes, F. y Pinilla, V. (2004). «Extreme Depopulation in the Spanish Rural Mountain Areas: a case study in Aragon in the 19th and 20th centuries». *Rural History. Economy, Society, Culture*, 15, 2, pp. 149-166.

Collantes, F. y Pinilla, V. (2011). *Peaceful Surrender*. *The Depopulation of Rural Spain in the Twentieth Century*. Newcastle upon Tyne. Cambridge Scholars Publishing.

Collantes, F. y Pinilla, V. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Prensas Universitarias de Zaragoza. Zaragoza.

Collantes, F., Pinilla, V., Sáez, L. A. y Silvestre, J. (2014): «Reducing Depopulation in Rural Spain: the Impact of Immigration». *Population, Space and Place*, 20, 7, pp. 606- 621.

Cuesta, J. M. (2001). *La despoblación del Sobrarbe. ¿Crisis demográfica o regulación?* Zaragoza. Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).

Danson, M., y Whittam, G. (2011). «Scotland's Civic Society v. England's Big Society? Diverging roles of the VCS in public service delivery». *Social Policy and Society*, 10 (3), pp. 353-363.

Del Molino, S. (2016): *La España vacía: viaje por un país que nunca fue*. Turner. Madrid.

Díez-Minguela, A.; Martínez-Galarraga, J.; Tirado-Fabregat, D. (2018). *Regional inequality in Spain, 1860-2015*. Palgrave Macmillan. London.

Díez, J. M., y Pardo, A. (2020). «Depopulation, ageing and social policies in Castilla y León». *Revista Galega De Economía*, 29 (2), pp. 1-18.

Dyrting, S., Taylor, A., y Shalley, F. (2020). «A life-stage approach for understanding population retention in sparsely populated areas». *Journal of Rural Studies*, 80, pp. 439-451.

Faus, C., Higueras, A. (2000). «Does a demographic deficit exist?». *Applied Geography* 20 (3), pp. 243-253.

Gkartzios, M. y Lowe, P. (2019). «Revisiting Neo-Endogenous Rural Development», en Scott, M., Gallent, N. and Gkartzios, M. (eds.), *The Routledge Companion to Rural Planning*. New York. Routledge, pp. 159-169.

Gobierno de Aragón (2000). «Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional». *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, 80, 11 de octubre de 2000.

Gobierno de Aragón (2017). *Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación*. Disponible en: http://aragonparticipa.aragon.es/directriz-especial-de-politica-demografica-y-contra-la-despoblacion-0.

Gobierno de Castilla-La Mancha (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», DOCM 90 de 12/05/2021.

González, J. (2017). «Desarrollo rural en España: una política de estado inaplazable». *Documentación social,* 185, pp. 103-119.

Instituto Nacional de Estadística (1952). *Censo de la población de España y territorios de su soberanía y protectorado, según el empadronamiento realizado el 31 de diciembre de 1950*. Instituto Nacional de Estadística. Madrid.

Junta de Castilla y León (2010). *Agenda para la población de Castilla y León, 2010-2020*. Disponible en: http://www.jcyl.es/web/jcyl/AgendaPoblacion/es/Plantilla100/1273562639515/_/_/_.

Li, Y., Westlund, H., y Liu, Y. (2019). «Why some rural areas decline while some others not: An overview of rural evolution in the world». *Journal of Rural Studies*, 68, pp. 135-143.

López Trigal, L., Abellán, A., Godenau, D. (eds.) (2009). *Envejecimiento, despoblación y territorio*. Universidad de León. León.

Lutz, W., y Gailey, N. (2020). *Depopulation as a Policy Challenge in The Context of Global Demographic Trends*. UNDP. Serbia.

Makkonen, T., y Kahila, P. (2020). «Vitality policy as a tool for rural development in peripheral Finland». *Growth and Change*, 52, 2, pp. 706-726.

Martín-Retortillo, M. y Pinilla, V. (2015). «Patterns and Causes of the Growth of European Agricultural Production, 1950 to 2005». *Agricultural History Review*, 63, I, pp. 132-159

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019). *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*. Disponible en: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020). *Plan de recuperación, transformación y resiliencia: Proyectos tractores para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación*. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/participacion-publica/plan_recuperacion_transformacion_resiliencia.aspx.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). *Plan de Recuperación: 130 medidas ante el Reto Demográfico*. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf.

Palacios, A., Pinilla, V. & Sáez, L. A. (2017). «La despoblación en Aragón, 2000-2016: tendencias, datos y reflexiones para el diseño de políticas». *DTECONZ 2017-06* Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zaragoza.

Paniagua, Á. (2016). «Despoblación, sostenibilidad social y espacio rural. Algunas consideraciones para el debate», *Sostenibilidad*, 116, pp. 58-67.

Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2021). «What do public policies teach us about rural depopulation: the case study of Spain». *European Countryside*, 13, 2.

Pinilla, V., Ayuda, M. I. y Sáez, L. A. (2008). «Rural depopulation and the migration turnaround in Mediterranean Western Europe: a case study of Aragón». *Journal of Rural and Community Development,* 3 (1), pp. 1-22.

Ramió-Matas, C. (2017). «La necesidad de diseñar en el futuro unos nuevos valores públicos». *GIGAPP Estudios Working Papers* 4 (55-59), pp. 20-38.

Reher, D. S. (1988). *Familia, población y sociedad en la provincia de Cuenca, 1700-1970.* CIS y Siglo XXI. Madrid.

Rey A. del, Cebrián, M. y Ortega, J. A. (2009). «Despoblamiento y envejecimiento en Castilla y León durante el siglo XX: análisis a través de la emigración femenina y la pérdida de nacimientos». *Ager*, 8, pp. 113-149.

Rosés, J. (2003). «Why isn't the whole of Spain industrialized? New economic geography and early industrialization, 1797-1910». *The Journal of Economic History*, 63 (4), pp. 995-1022.

Sáez, L. A. (2021). «Análisis de la Estrategia Nacional frente a la despoblación en el Reto Demográfico». *Ager*.

Sáez, L. A., Ayuda, M. I., y Pinilla, V. (2016). «Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política». *Ager*, 21, pp. 11-41.

Senado de España (2015). «Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales». *Boletín Oficial de las Cortes Españolas. Senado*, 505, 17 de abril de 2015.

Silvestre, J. (2005). Internal migrations in Spain, 1877-1930. *European Review of Economic History*, 9, 2, pp. 233-265.

Stockdale, A., Theunissen, N., y Haartsen, T. (2018). «Staying in a state of flux: A life course perspective on the diverse staying processes of rural young adults». *Population, Space and Place,* 24 (8), pp. 21-39.

Stockdale, A., Theunissen, N., y Haartsen, T. (2018). Staying in a state of flux: A life course perspective on the diverse staying processes of rural young adults. *Population, Space and Place,* 24 (8), 21-39.

Ubels, H., Bock, B., & Haartsen, T. (2019). «An evolutionary perspective on experimental local governance arrangements with local governments and residents in Dutch rural areas of depopulation». *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37 (7), pp. 1277-1295.

Wiseman, J. (1990). «Principles of Political Economy. An Outline Proposal, Illustrate By Application To Fiscal Federalism». *Constitutional Political Economy*. 1, 1, pp. 101-124.

Presupuesto y Gasto Público 102/2021: 93-110
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
© 2021, Instituto de Estudios Fiscales

Rural y urbano, inseparables frente a la despoblación

LUIS ANTONIO SÁEZ PÉREZ[1]
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Zaragoza

Recibido: Julio 2021
Aceptado: Julio 2021

Resumen

En las estrategias frente a la despoblación es habitual plantear el medio rural como algo diferenciado del ámbito urbano, con dinámicas opuestas. En este trabajo se intenta mostrar ese grave error analítico y político porque las comunidades que habitan sobre esos territorios son híbridas. Sería más adecuado redefinir esas categorías de manera más permeable y plantear estrategias con que dinamizar el medio rural que aprovechen su complementariedad con las ciudades.

Palabras clave: despoblación, rural, urbano, desarrollo local.

Clasificación JEL: O18, R58.

Abstract

In the strategies against depopulation, it is usual to consider rural areas as something very different from the urban ones, with opposite dynamics. This work tries to show this serious analytical and political error because the communities that live in these territories are hybrids. It would be more appropriate to redefine these categories in a more permeable way and to advance strategies with which to change small towns into vibrant places that take advantage of its complementarity with the cities.

Keywords: depopulation, rural, urban, local development.

Classification JEL: O18, R58.

1. Introducción: definiciones a redefinir

Ciudad o pueblo, urbano frente a rural, son las principales referencias para precisar dónde se reside y resumir de forma apresurada una parte importante de la identidad personal. Categorías coloquiales, pero también académicas y políticas que son difíciles de justificar en términos binarios, menos aún antagónicos, algo que, sin embargo, sucede habitualmente y conduce a diagnósticos y políticas erróneas. Lo deseable sería introducirlas como líneas argumentales complementarias en el análisis de la despoblación, así como en la formulación de las estrategias.

La discusión es recurrente en la medida que son nociones básicas de uso frecuente en teorías y políticas, nada fáciles de sintetizar cuando sus universos de referencia son múltiples y diversos. Dificultad a la que hay que sumar que las definiciones de rural y urbano se postulan de manera complementaria ocupando todo el espacio posible, físico y conceptual, sin término medio, de modo que una ciudad se reconoce como tal en la medida que deja de considerarse pueblo, y viceversa. Son nociones interdependientes y con muchas interferencias, aunque se pretendan presentar como realidades nítidas y disjuntas.

Con ese afán de precisión, entendida como dicotomía contundente, se construyen modelos sobre cómo se organiza el espacio y sus desequilibrios, y se elaboran normas y estrategias con importantes programas de gasto e iniciativas legislativas de calado que pretenden transformar las realidades. Pero no son consideradas de forma equivalente las áreas metropolitanas y el mundo rural. En la mayoría de los debates ya apriorísticamente subyacen juicios de valor muy distintos para una y otra parte, lo rural más atractivo y amable, la ciudad sin emotividad y ventajista. Como sucedía cuando el título de ciudad era una concesión regia, justificable según fundamentos reales, pero con sospechas de arbitrismo, hoy en día persiste una sensación equivalente al confrontar lo urbano y lo rural y su papel en el desarrollo local. Es frecuente un sesgo *ad hominen* contra la ciudad, a lo que se suma la popularidad de un discurso de causalidad acumulativa con resultados muy desiguales, à la Hirschman (1958), en el que hay víctimas territoriales y actores responsables[2]. Las percepciones de que todo o gran parte de lo que procede de la ciudad menoscaba a lo rural, y de que hay «territorios que no importan»[3] porque se planificó que fuera así, necesitan elaborarse ya de partida con connotaciones vinculadas a relaciones desiguales de intercambio y asimetrías de poder[4].

En esa lid se manejan versiones enfrentadas de la ciudad y de lo rural como si el territorio fuera escindible en dos tajos independientes, sin reconocer el relativismo como se establece el corte y las numerosas situaciones en que se entrelazan y confunden las relaciones y las personas que las protagonizan. Se omite que las realidades geográficas son también las bases de relaciones personales que configuran sociedades híbridas, ya que «los territorios son receptores de un volumen cada vez mayor de personas, de orígenes cada vez más diversos, y que lo utilizan por motivos bien dispares»[5].

Woods (2005, 5-10) en su manual de referencia se vale de una comparativa internacional muy elemental para mostrar el «exagerado contraste entre lo rural y lo urbano», lo que muestra que no es privativo de España, e introducir la necesidad de manejar diferentes criterios, reconociendo que se trata de una «construcción social», subjetiva y contextual, que, aunque sea inevitable para hacer inteligible muchas tareas de investigación y gobierno, no procede canonizar. Así, por ejemplo, en Islandia hay núcleos de población que se consideran ciudades con 300 habitantes, y en Canadá con 1000, mientras que en Japón o en la Ley de Desarrollo Rural Sostenible española se establece la distinción en los 30000 habitantes.

También son frecuentes los núcleos con pocos residentes, totalmente urbanos en sus relaciones sociales al estar insertados en un área metropolitana, y pueblos grandes que por su rango nunca podrían considerarse ciudades. Las tipologías rurales de España son muy

variadas e internamente, en la misma comarca, las trayectorias pueden ser distintas a escala local. Incluso dentro de cada población, la diversidad de personas y convivencias existentes llevaría a rechazar esa visión simplificada de los pueblos como entes compactos. Las identidades colectivas son metáforas más o menos desafortunadas, nunca realidades pre-existentes objetivables[6], y conviene prevenirse del riesgo intelectual y moral de que deriven en visiones orgánicas territoriales para las que las personas y la sociedad civil son secundarias.

En consecuencia, aunque la información estadística demográfica es clave a la hora de fijar umbrales numéricos que servirían para una primera diferenciación entre lo rural y lo urbano, es necesario un ejercicio de interpretación que junto a los datos mejore la reflexión teórica, sea más abierta, y dé mucha más importancia a un conocimiento vivencial de la realidad tratada. Se necesitan, por tanto, explicaciones adicionales sobre metodologías que tienen incoherencias, sobre marcos teóricos que estilizan en exceso sucesos complejos y sobre cómo extraer información in situ lo más libre de prejuicios que integre significados conversados y contextos[7].

Este trabajo intenta dar argumentos con que superar esas dicotomías forzadas entre la ciudad y los pueblos para huir de planteamientos antagonistas, y aportar unas sencillas tesis desde las que mejorar explicaciones y afrontar la despoblación de manera cooperativa, indisolubles como son los vínculos entre ciudad y pueblo.

De esta manera, en el siguiente epígrafe, ante la imposibilidad de cerrar de modo taxativo las definiciones sobre lo rural y lo urbano y la conveniencia de razonarlas con mayores cautelas, se considera útil ampliar su conceptualización con indicadores cualitativos, en este caso como los que emplean los estudiosos del urbanismo[8], más dúctiles al matiz y con mucho recorrido explicativo al aplicarlos al mundo rural en el que resultan relativamente inéditos. Complementarían las clasificaciones que utilizan los indicadores más específicos de índole territorial y demográfica, cada vez más rigurosos al incorporar los avances de mapeos a escalas reducidas y la gestión de numerosos datos[9], para el caso español es fundamental el trabajo de Goerlich y Cantarino (2013).

A continuación, se distinguen tres dimensiones con las que apreciar de qué tipo de lugares tratamos: cómo se ocupa el espacio sería el primero, *urbs*; luego, la *polis* trataría de las competencias y poderes que se ejercen por las autoridades en cada localidad; y el tercero dependería de la *civitas*, las relaciones y fenómenos sociales de quienes allí conviven. En el tercer apartado se describen los cambios que permiten confirmar esa vinculación estrecha entre el mundo rural y el de las ciudades, y se terminará el documento con unas propuestas de carácter aplicado sobre cómo integrar lo rural y lo urbano de manera estratégica frente a la despoblación.

2. Espacios, competencias y sociedad

No es habitual emplear en el estudio del medio rural categorías relativas a espacios urbanos. Sobre cada tipo de territorio los investigadores han ido creando una especie de

lenguaje propio con enfoques y modelos también autónomos, de modo que las disciplinas que se apellidan rural o urbana en las áreas sociales aparentarían ser ajenas entre sí. En general, en la universidad cuesta mucho atender lo que plantean otras líneas de estudio contiguas y tender a conocimientos interdisciplinares, hoy en día más reivindicados como transdisciplinares[10]. Por ello, un ejercicio elemental como éste de trasponer un esquema muy básico de un campo de estudio a otro puede aportar argumentos menos frecuentes que aviven el debate sobre la despoblación.

Con relación al espacio habitado, *urbs*, —los planos de las calles y edificaciones, sus usos, la relevancia de las obras civiles e infraestructuras— las ciudades suelen diferenciarse claramente porque su grado de densidad es muy superior al del mundo rural[11], consecuencia del mayor volumen edificado, de más altura y con viviendas de superficie inferior. No obstante, los nuevos barrios construidos de forma extensiva en las ciudades[12], y algunas formas constructivas en núcleos rurales, en vertical, nos vuelven a situar en realidades a veces no tan dispares, o, por lo menos, en partes importantes de sus respectivos cascos. Por otro lado, la trama urbana de las grandes ciudades no es compacta, se deshilacha de forma concéntrica en una transición tenue, a veces de parques que poco a poco asemejan bosques y páramos, otras con polígonos industriales que intercalan parcelas cultivadas y superficies artificiales ya colonizadas por la vegetación, y vías de comunicación que disminuyen en tamaño progresivamente, introduciéndose a la contra desde lo rural, unas veces como cuñas, otras como islotes, alquerías y demás modalidades de poblamiento en disperso de uso agrario y residencial, construcciones ganaderas y pequeñas infraestructuras para usos del sector primario, configurando un mosaico irregular, difícil de caracterizar en un sentido u otro con absoluta nitidez. En todo caso, en términos físicos espaciales, diferenciar entre ciudades y pueblos pequeños no parecería complicado en la mayoría de las situaciones. Las maneras de ocupar el espacio edificado muestran importantes contrastes, al conservar las pequeñas poblaciones muchos más elementos arquitectónicos de etapas previas en su parte más nuclear y un trazado de calles poco cambiado desde tiempos inmemoriales. En comparación, sus ensanches reducidos y habitualmente en parcelas muy dispersas no difuminan la parte más tradicional de los pueblos, que sigue¬caracterizándose por sus formas y materiales de manera muy clara.

Con relación a la *polis*, las competencias que desempeñan unos y otros municipios vienen delimitadas por leyes[13]. Dada la importancia de las administraciones públicas en términos de empleo, en número y cualificación, y la necesidad de edificios e infraestructuras con las que proveer sus servicios (hospitales, consultorios, centros educativos, servicios al público, etc.), el espacio urbano en las ciudades se configura con un uso del suelo y una modalidad de construcciones también específicas que, en cambio, no se da en las pequeñas poblaciones.

Además, la atracción sobre el capital humano de las profesiones asociadas al funcionariado, así como las que se integran en los proveedores de *inputs* cualificados para estas agencias públicas, determina que ser capital de provincia o de comunidad autónoma desencadene una composición diferenciada en sus residentes[14], con impactos tanto sobre su productividad y creatividad como sobre su capacidad de consumo, que suelen ser muy superio-

res a las de su entorno. En paralelo, en el mundo rural, ser capital comarcal, lo que fue ser cabeza de partido judicial antes y hoy en día centralizar algunos servicios vinculados al estado de bienestar, e incluso dentro del ámbito municipal ser sede consistorial frente a otros núcleos que eran pedanías, determinaba trayectorias poblacionales muy distintas[15]. En todo caso, en la mayoría de los pequeños núcleos la presencia física y funcional de lo político es menor, papel que hace de los ayuntamientos una institución tan decisiva al cubrir a muchas otras instancias administrativas de nivel superior. De manera complementaria, muchas tareas de arbitraje y coordinación se resuelven sin autoridad formal con base en usos y costumbres que siguen teniendo vigencia ante la lejanía de la administración, aunque a veces también de manera deliberada como una forma intrínseca y potente de dinamizar y cuidar de lo común en el rural más entrañable[16].

Las relaciones sociales, *civitas*, tercero de los contenidos a considerar, enhebra argumentos de dos ámbitos, por un lado de los mercados, más vinculados al urbanismo y las viviendas, y por otro de los gobiernos, según las leyes, competencias y gasto público, antes referidos. Un marco competencial diferenciado, según los habitantes de cada municipio, determina un rango de funciones y servicios que influye en cómo se moldean las expectativas resultando atractivo a más o menos gente. Las personas también se ven motivadas por dónde residir según la especialización económica que determina las oportunidades del mercado laboral, en función del atractivo residencial y, en las últimas décadas, por su papel como lugar de ocio y cultura, funciones cada vez más valoradas y con importantes impactos en el uso del espacio y la influencia de la población *flotante*[17]. Respecto de estas funciones, lo rural y lo urbano presentan potencialidades distintas, complementarias unas y divergentes otras, aunque sí comparten que los activos intangibles sean cada vez más importantes, especialmente el talento y la creatividad, para convertirse en comunidades dinámicas y vibrantes.

En cuanto a las especializaciones que los diferencian, en los pueblos la inmediatez y amplitud del medio natural propician que se desarrollen las actividades agrícolas y ganaderas en mayor medida, así como las de turismo y ocio que aprovechan las amenidades de su entorno. Por el contrario, debido al tamaño superior de las ciudades, las economías de aglomeración y de escala de ciertas actividades industriales y del sector servicios enraízan mejor en éstas[18]. Se ha venido estableciendo así una asociación entre agricultura y pueblo, por un lado, y ciudad e industria y servicios, por otro, que cada vez es menos relevante, sólo explicable en términos relativos muy acotados territorial y funcionalmente. Esta simplificación que facilita muchas explicaciones es, por contra, origen de importantes equívocos, como los de plantear el desarrollo rural fundamentalmente dentro del esquema agrarista tutelado por consejerías y ministerios del ramo con un enfoque sectorial, muy ineficiente[19], o no dar la suficiente relevancia a aspectos que determinan la calidad de vida, como la conciliación laboral, la accesibilidad a la vivienda, el estado de bienestar, la cercanía de ciertos servicios y el disfrute de la cultura y el ocio[20]. Estas políticas de carácter transversal son comunes a ambas sociedades y no sólo urbanas desde y para las cuales parece legislarse, limitación a superar en la medida que se apliquen unas «lentes rurales»[21], que muestran la pertinencia de contextualizar su implementación.

Puede concluirse que aunque en términos de *urbs*, espaciales, y de *polis*, administrativos y presupuestarios, resulta meridiana la diferencia entre pueblo y ciudad, de modo que urbanistas y juristas suelen delimitar claramente sus esferas cuando argumentan, en cambio, en términos sociales, con base en las relaciones entre sus gentes, sus formas de consumir y producir, los vínculos afectivos y funcionales, que se entretejen, resulta mucho más compleja y no procede una conceptualización tan radical como la que habitualmente se maneja. Se trata de espacios híbridos[22], interdependientes, y así sociólogos, geógrafos, demógrafos y economistas hablan en sus trabajos de *rururbanización*, *multifuncionalidad* del medio rural, de *ciudad-región* y en un enfoque muy acertado, de *espacios de ambivalencia*[23].

Porque como constatan numerosas investigaciones sobre las personas que combinan su residencia en uno y otro lugar[24], convendría resignificar las diferentes modalidades de estar en un sitio, que no es sólo ni siempre principal la residencial, y tener en cuenta también la laboral, las de ocio, las de estudios, las administrativas asociadas a acceso a diferentes servicios públicos, teniendo en cuenta que algunas formas de adscribirse a un lugar admiten compatibilidades casi simultáneas en agendas cada vez más flexibles. De modo que las diferencias entre ser de pueblo y de ciudad se han difuminado. En esas tendencias hacia una cosmovisión ampliamente compartida con intereses y valores equivalentes, deberíamos señalar el papel decisivo desempeñado por tres importantes cambios acentuados durante las últimas décadas: las formas de producir más descentralizadas, las innovaciones tecnológicas y la movilidad. Se abordan brevemente en el siguiente epígrafe.

3. Cambios en la economía, en la tecnología y en la movilidad

Con relación a la economía, desde los años ochenta del siglo pasado, como reacción a la profunda crisis industrial se fue generalizando una segmentación y descentralización de los modos de producción *fordista*s inherentes a la II Revolución Industrial, los cuales eran muy dependientes de las economías de escala, del aprovisionamiento de materias primas y energía, y de la integración vertical del conjunto de la cadena de valor en grandes conglomerados. Cambiaron las condiciones de la competencia internacional, con nuevos países industriales e inestabilidad de las monedas fuertes, y ciertos avances técnicos posibilitaron modelos empresariales alternativos en los que diversos eslabones del proceso productivo se deslocalizan en filiales alejadas de la sede central o se subcontratan externamente. En este nuevo sistema productivo se hacen explícitas algunas de las ventajas comparativas del mundo rural para atraer empresas, o fases cortas de su producción, procedentes de ámbitos urbanos congestionados, con precios y salarios elevados, e instalaciones obsoletas. Conceptos asociados a la flexibilidad, la diferenciación, el diseño, innovaciones en organización y comercialización, instituciones flexibles y próximas, facilitan que las barreras a la entrada sean menores tanto para las empresas como para la configuración de nuevos clústeres en espacios rurales, que exigen una dimensión y un grado de concentración menor[25]. Así, en el último tercio del siglo pasado la industrialización del medio rural se refuerza, actuando más decisivamente los factores endógenos locales, si bien siguen siendo más dinámicas las áreas periurbanas y accesibles que las periféricas[26]. En todo caso se manifiesta una desagrarización

del mundo rural[27], una convergencia en productividad y salarios con la ciudad[28], y la recuperación de lo que fue su especialización ancestral, la manufacturera en la época preindustrial[29].

Los avances tecnológicos también han contribuido a cambiar las relaciones económicas y sociales en toda la geografía, haciendo converger los dos territorios a gran velocidad. Como señala Morgan (2004), se ha exagerado al decir que «la geografía había muerto» a manos de internet, pero qué duda cabe que, junto a la distancia física, siempre fundamental, la accesibilidad virtual aparece ahora como un elemento decisivo en la ordenación del territorio. Las nuevas tecnologías abren otras formas de consumir, producir, relacionarse, y desde el medio rural, siempre que se disponga de la infraestructura idónea y de las capacidades para sacarles partido, apenas hay diferencias respecto del ámbito metropolitano. Al desaparecer muchas de las limitaciones geográficas de las actividades más dinámicas, intensivas en conocimiento y de demanda creciente, relacionadas fundamentalmente con servicios cualificados y actividades creativas, emergen con fuerza las ventajas que una sociedad rural a escala humana, más abundante en amenidades, tolerante e inclusiva en la mayoría de las ocasiones, que se puede presentar no sólo como lugar de residencia sino también de producción y transformación, pues cuenta con una atmósfera inspiradora a poco que se repare en ella.

El talento es inmaterial y no necesita ni infraestructuras costosas, ni la proximidad de materias primas, tampoco proveedores a gran escala, factores relevantes de localización, pero muy inferiores frente a las habilidades y creatividad. Es más decisivo un ambiente en el que se estimulen las ideas de manera crítica, reflexiva, que, en ciertos pueblos, en tanto comunidades pequeñas con inevitables encuentros, y a la vez con una pluralidad menos estratificada que en las grandes ciudades, es más fácil que la chispa de la serendipia prenda por fricciones y fertilizaciones cruzadas inmediatas. Su atractivo no sucederá con relación a grandes corporaciones y sus instalaciones centrales, que gravitan hacia esas grandes metrópolis que se han convertido en los núcleos duros de un capitalismo post-industrial en que la ciudad líder «se lo lleva todo»[30], pero sí con relación un variado conjunto de iniciativas de gran valor intelectual, artístico, artesanales y autónomas, en las que un trabajo descentralizado o en remoto es más fácil de implementar[31], lo que hoy en día a través del teletrabajo en muchas actividades y profesiones es posible[32]. También, las innovaciones en economía social tienen un terreno más idóneo para ser planteadas y culminar, gracias a esas comunidades en que el protagonismo personal y vecinal es más espontáneo, así como un conjunto de tradiciones dispuestas a ser actualizadas en formas organizativas flexibles y resilientes[33].

Un tercer aspecto que también ha sido determinante en la evolución de las relaciones entre la ciudad y el medio rural es la movilidad[34]. La mejora en los medios e infraestructuras de transporte, la generalización del automóvil incluso para las personas de rentas medias y bajas en los pequeños pueblos, permiten la integración funcional del medio rural con las ciudades de referencia. De hecho, los mercados laborales en el interior de España configuran unas áreas muy extensas debido a los largos desplazamientos rutinarios o *commuting*[35]. De manera que la autonomía entre lugar de empleo y de residencia explica una de las paradojas

en las que la corrección política sobre la despoblación pasa por encima, que existiendo empleo en un lugar persista su declive demográfico. Gran parte del empleo público rural lo lleva a cabo un funcionariado que vive en su mayoría en ciudades y se desplaza cada día. Muchos centros productivos en polígonos rurales también reciben a gran parte de sus plantillas desde núcleos urbanos. El flujo entre salidas y llegadas por movilidad laboral no es simétrico, sino deficitario para los pequeños pueblos, contradiciendo que con trabajo se solucione la despoblación, pues incluso en la agricultura y más recientemente en la ganadería, titulares de explotaciones residen en núcleos urbanos. Por otro lado, que los empleos de calidad resulten más accesibles hoy en día desde gran parte de núcleos rurales tampoco se traduce en que sean sus habitantes quienes los ocupen, y sí al revés, porque la ciudad sigue siendo más atractiva para una gran parte de las familias.

Por otro lado, esa movilidad también facilita la vinculación entre áreas urbanas y rurales por motivos de ocio y culturales, sobre todo a través del denominado turismo paisano[36], que tiene lugar en fines de semana y vacaciones practicado por descendientes del lugar. Todo lo cual pueden implicar en las respectivas comunidades unas dinámicas participativas muy importantes en términos de fortalecer el capital social y el relacional, recuperación del patrimonio cultural con impactos en rentas e ingresos fiscales para el municipio, así como revalorizar el mercado local de la vivienda. Bastantes de los residentes en largos períodos vacacionales en un pueblo, en el que puede que su compromiso cívico sea muy intenso, tienen un empadronamiento urbano, que desdiría esa distinción radical entre estos dos ámbitos. Lo relevante sería el papel activo como ciudadano que se protagoniza.

De manera que la modernidad que en lo económico y social encarnaban las dos primeras revoluciones industriales, y que en otro tiempo delimitaba unos espacios regidos por criterios y dinámicas autónomas entre lo rural y lo urbano, hoy en día, en la posmodernidad, se diluyen formando espacios ambivalentes[37], obedeciendo a otras causas las diferencias de sus comunidades, entre las cuales la ruralidad o urbanidad como tales son secundarias. Los tres cambios señalados, en cuanto a las formas de producción (y de consumo), los impactos de las nuevas tecnologías y la movilidad física y virtual, en un contexto más amplio de globalización de todas las facetas humanas, han dado lugar a un acercamiento de lo rural hacia lo urbano, perdiendo los elementos diferenciales típicos de los pequeños pueblos como el peso de la costumbre y la tradición, el carácter simbólico del patrimonio, la familia extensa, el contacto con el paisaje y el medio natural, el ritmo pausado de vida y ciertos rituales. Prácticamente estas variables no difieren hoy en día entre los vecinos de un pequeño pueblo y los ciudadanos de un área metropolitana, en ambos lugares reducidos a mínimas expresiones, retroceso iniciado hace décadas[38].

De alguna manera, el mundo rural se ha urbanizado, no sólo funcionalmente sino también y fundamentalmente en cuanto a compartir una misma cosmovisión, en la que el individualismo en lo mercantil y en lo político definen las esferas principales de la personalidad y de la convivencia. La mercantilización de muchas actividades antes provistas de forma comunitaria y satisfechas por autoconsumo o sencillos trueques, o simplemente inexistentes en sociedades muy austeras, y la extensión del estado de bienestar en un nivel muy descentralizado[39] atendiendo tareas en otro tiempo resueltas mediante cuidados fami-

liares, sobre todo femeninos con gran carga personal, en los que había densas redes de solidaridad vecinal, han equiparado las condiciones vitales de quienes residen en uno y otro lugar, y reducido la utilidad del mundo de los valores y las creencias hacia el de los precios y los impuestos y presupuestos[40].

En consecuencia, la gestión y el estudio de los territorios deben plantearse de una manera integradora, interdepartamental y transdisciplinar, con marcos teóricos de referencia rigurosos y conocimiento de las realidades sobre las que se legisla y analiza. Se deriva una nueva gobernanza compartida y estratégica[41], en la medida que ciudades y los pueblos comparten un mismo espacio geográfico y social indivisible, con base en unas propuestas que se proponen muy sucintamente en el siguiente apartado, a modo de propuesta de discusión y conclusión.

4. A modo de conclusión: estrategias que reconozcan los vínculos indisolubles de lo rural y lo urbano

A partir de esa necesidad de desarrollar conjuntamente pueblos y ciudades, se propone una serie de líneas que fortalecerían una política de cohesión territorial para dinamizar las áreas escasamente pobladas, integradas en sistemas urbanos que las articulan, y que posibilitan la realización personal de unos ciudadanos que viven donde desean.

4.1. Gestión integrada y participada

Las comunidades locales son espacios abiertos, y la mayoría de sus actividades generan desbordamientos o *spill-over*, en forma de filtraciones sobre ofertas y demandas externas que desencadenan desplazamientos de empresas y ciudadanos que, como respuesta, votan con sus pies, con estrategias migratorias o de movilidad según un análisis coste-beneficio, no puramente monetario. Lo cual se acentúa cuanto más pequeño es un núcleo, más abierto al resto de influencias[42]. Conviene, por tanto, tener en cuenta como dato crucial el área funcional sobre la que se planifica, un espacio común supramunicipal, variable según las diferentes dimensiones económicas y sociales, en la medida que las decisiones sobre dónde residir, trabajar, contribuir fiscalmente, tener ocio y relaciones sociales, son interdependientes, y pequeños cambios en una de ellas redefinen el resto de delimitaciones.

Los planes que definan los diferentes mapas de servicios con sus equipos y organigramas deberían aprovechar los marcos institucionales ya vigentes, muchos de ellos con una vocación local experimentada, como son las diputaciones, las mancomunidades y, si existen, las comarcas, y, especialmente, las agencias de desarrollo local, para llevar a cabo planteamientos estratégicos, participados por los agentes involucrados, con objetivos que sean referencia y estímulo de su ciudadanía. Se propone huir de duplicidades y adanismos, compartiendo infraestructuras eficientes y accesibles desde diferentes núcleos en lugar de un minifundismo ineficiente aunque inmediato, y, sobre todo, tener detrás equipos cualificados, trabajando en red para aprovechar posibles economías de escala y un acervo de recursos

inteligentes para culminar una prestación universal de los servicios desde la iniciativa local, de manera coordinada y con sentido estratégico, el llamado enfoque ascendente o «desde abajo». Algo que la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural consideraba central en los planes que la implementaban[43] y que las estrategias que surgen con relación al llamado Reto Demográfico por parte del gobierno central olvidan, pues todo se plantea con un enfoque descendente, sectorial o ministerial.

4.2. Facilitar los vínculos. Construir capital social y relacional

Se ha reiterado cómo los enfoques dicotómicos son poco rigurosos, pero habría de subrayarse que también son perversos si se plantean como «juegos de suma cero», en los que las ganancias de una parte sólo pueden serlo a expensas de la otra. Hay margen en las políticas de cohesión para beneficios netos compartibles en la mayoría de las dimensiones políticas, económicas y sociales. Los discursos que contraponen territorios y comunidades aderezados por teorías conspirativas prescinden de evidencias firmes que los revocan[44], y además fomentan confrontaciones poco fundadas que con su desconfianza limitan conductas adaptativas, cooperativas y creativas.

En la medida que en las políticas se facilite el doble o múltiple sentido de pertenencia por parte una persona a distintas localidades, compatibilizando identidades y compromisos, confianza entre vecindarios, se podrán aprovechar mejor las potencialidades de las estrategias. En todo ello conviene construir espacios de encuentro y acogida, como vías para avanzar en decisiones colectivas deliberadas y constructivas, fomentar los cuidados de manera recíproca, a través de iniciativas solidarias y voluntariados, cultivar una cultura crítica, participativa y sensible, y sobre todo reforzar la comunidad educativa. Son tareas que pueden facilitar las instituciones públicas en colaboración con la sociedad civil, invirtiendo más en las personas y equipos que en las infraestructuras *duras*. En esas estrategias movilizadoras y vibrantes, la concertación, muy empleada en otros territorios rurales occidentales, y muy poco en España, donde el tejido institucional informal y formal es denso, podría ser una herramienta a innovar. La meta es que las personas vivan donde lo deseen y se realicen en sus capacidades acercándose a sus proyectos, de una manera consciente y libre[45]. Y para eso, una mirada enraizada en el territorio mejora la percepción y la toma de decisiones.

4.3. Eludir la ingeniería social

En diferentes etapas en España se ha promovido la repoblación de un territorio, a veces incluso creando nuevas localidades, mediante la inmigración con colonos muy incentivados por apoyos a su localización. Aunque pudo tener su eficacia en períodos de un menor nivel de desarrollo en que no había mecanismos compensatorios para situaciones de exclusión y pobreza, de modo que la supervivencia dependía mucho en un país agrario y rural de la posibilidad de emigrar hacia una tierra de la que sacar partido y una ventajas de partida eran determinantes, en la actualidad, la propuesta de nuevas «cartas puebla»[46] resultan muy voluntaristas, fuera de contexto. Dónde vivir es una de las decisiones más personal e impre-

decible, resultado de múltiples variables, muchas incontrolables, y los incentivos fiscales han dejado de ser decisivos[47]. Sirva de ejemplo aquellos pueblos de colonización diseñados conforme a una interpretación idílica de lo agrario, ya sin atractivo intrínseco para las siguientes generaciones, que evolucionan de una manera muy dispar, en su mayoría similar al declive generalizado del medio rural en el interior de España. Es difícil reproducir lo que es esencialmente espontáneo y necesita de una motivación interna muy robusta.

Más recientemente, de forma bienintencionada pero poco justificada su eficacia en evidencias, numerosos agentes sociales y creadores de opinión pública solicitan la deslocalización de empresas y servicios desde las grandes ciudades, todo ello a través de un activismo presupuestario y regulador muy intenso, la llamada «discriminación positiva». Este tipo de intervenciones también responde a una visión artificial de las dinámicas económicas, que prescinde de la complejidad de dichos procesos. Dónde invertir siempre es una decisión sumamente complicada para el empresariado, equivalente a la antes planteada de dónde vivir, multidimensional y muy idiosincrática. De ahí se deriva la elevada mortalidad empresarial de los proyectos promovidos de manera muy subvencionada e intervencionista en áreas rurales en declive[48], pues los factores de localización relevantes son los que tienen que ver con las habilidades y un ecosistema creativo[49].

De modo que el diseño de políticas de repoblación basadas en la atracción de población entraña muchos riesgos y suelen ser ineficientes, tasas de fracaso altas en la medida que introducen graves distorsiones en las decisiones. Con relación a las que directamente se centran en la inmigración extranjera, flujo poblaciones que de manera más directa impacta en la población rural, renace cuando se redacta este trabajo (junio de 2021), sin disimular su carácter instrumental[50], y al margen de los numerosos ejemplos de ineficacia[51]. De llevarse a cabo debería ser abordada más como una vía para facilitar su acogida e integración con enfoques interculturales y una realización personal y de sus familias, como algún proyecto ya viene realizando hace tiempo[52], y para nada con una finalidad demográfica, pues su reflejo estadístico es muy limitado[53]. Las expectativas de las personas de otros países que llegan al medio rural son tan complejas como las de los autóctonos, y merecen un tratamiento equivalente.

5. Epílogo: no separar lo que la realidad une

Rural y urbano son categorías confrontables en tanto espacios físicos, *urbs*, cuyas diferencias se pueden apreciar en sus normas, *polis*, e incluso legislar conforme a esa dualidad. Sin embargo, las personas que conviven en ellas, *civitas*, se mueven y las compaginan durante todas las etapas de su biografía y en todos los momentos de su cotidianidad. Sus vidas combinan situaciones y relaciones sin domicilio fijo. Por lo que resulta poco riguroso plantear estrategias frente a la despoblación que no tengan en cuenta esa condición mixta de lo social y lo personal, inseparable entre ciudades y pueblos.

Además, el desarrollo de cualquier comunidad, entendida como realización de las capacidades de sus residentes, necesita de argumentos locales y externos, de manera que los

modelos que se postulan para el medio rural basados en recursos internos y el compromiso de sus agentes, en sus versiones más recientes añaden el prefijo *neo* a endógenos[54]. Se ha constatado el papel relevante de factores como la innovación y el capital humano, así como de otros inputs estratégicos que no pueden abastecerse desde economías reducidas, y se requiere de la complementariedad de entornos metropolitanos, a veces desde países muy diversos.

De la misma manera, las pequeñas poblaciones no son territorios aislados, sino encajados en dinámicas globales, por lo que su cosmopolitismo ha de considerarse en todo tipo de estrategias, con sus potencialidades y limitaciones[55]. Los ciudadanos que allí residen tiene procedencias de múltiples lugares, sus culturas son heterogéneas, y en sus mapas hacia el futuro no distinguen de espacios, sean alóctonos o autóctonos, porque conviven en ambos. La prueba de la idoneidad de una interpretación conjunta y coherente es que los territorios que han evolucionado de manera más equilibrada durante las últimas décadas en España son aquellos que han contado con un sistema urbano dinámico que articulaban las áreas rurales próximas.

Son obvias las ventajas de la precisión conceptual para abordar las cuestiones de manera sistemática y rigurosa. Para sacar partido a ese amplio conjunto de ideas y proyectos con que desarrollar territorios despoblados, resulta imprescindible reparar en sus limitaciones en lugar de apresuradamente pasar a aplicarlas. Porque analizar y gestionar de manera inseparable la ciudad y el mundo rural, tan indisolublemente unidos como están en la realidad, tiene un futuro prometedor, la vía principal para que las personas, aprovechando sus capacidades, puedan ser dueñas de sus destinos.

Notas

1. Este trabajo cuenta con financiación del proyecto S23_17R, Economía Pública del Gobierno de Aragón y de los fondos FEDER.
2. Además de las posiciones mantenidas por la coordinadora «España vaciada», son varios los académicos que investigan sobre la hipótesis de un despoblamiento originado en un apoyo de lo urbano y una omisión hacia lo rural, ambos deliberados y planificados. Una síntesis minuciosa y reciente puede encontrarse en Díez y Rodríguez (2021),
3. Rodríguez-Pose (2017).
4. Del Romero (2017).
5. Ajenjo y Alberich (2009).
6. Appiah (2019).
7. Hoggart y Paniagua (2002).
8. Capel (2003).
9. Angelova-Tosheva y Müller (2019).
10. Carvajal (2010).
11. Eurostat (2017), distingue dos niveles de urbanización con base en la densidad:

Aglomeraciones urbanas, que serían aglomeraciones de celdas contiguas, incluyendo las diagonales, con una densidad mínima de 300 habitantes por km^2, y un umbral mínimo de población de 5.000 habitantes.

Centros urbanos o aglomeraciones urbanas de alta densidad: aglomeraciones de celdas contiguas, excluyendo las diagonales, pero rellenando los huecos y suavizando los contornos, con una densidad mínima de 1.500 habitantes por km^2, y un umbral mínimo de población de 50.000 habitantes.

12. Bellet y Olazábal (2019).
13. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, última actualización del 1 de abril de 2020.
14. Escolano (2014).
15. Ayuda *et al*. (2021).
16. Arranz (2017).
17. Duxbury (2020).
18. Reig (2017).
19. Collantes (2020).
20. Ayuda *et al*. (2001).
21. Comisión Europea (2016).
22. Camarero y Oliva (2018).
23. Trachana y Cacsire-Grimaldos (2021).
24. García (1997), Sampedro (2008).
25. Escalona *et al*. (2016).
26. Molinero (2019).
27. Collantes (2007).
28. Collantes (2004).
29. Peiró (2000).
30. Florida *et al*. (2020)
31. Florida (2021).
32. Anghel *et al*. (2020).
33. Carchano *et al*. (2021)
34. Camarero y Oliva (2019).
35. Boix y Galleto (2005).
36. Pérez y García (2013).
37. Trachana y Cacsire (2021).
38. Caro, J. (1966).
39. Goerlich, F. J. *et al.* (2021).
40. Anisi (1992).
41. OECD (2013).

42. Requena (2015).

43. Programas de Desarrollo Rural Sostenible, de carácter plurianual, aprobado por Real Decreto 752/2010, de 4 de junio. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/prog-desarrollo-rural-sostenible/.

44. Entre otros, una buena síntesis en el postfacio a la edición española en Collantes y Pinilla (2019).

45. Nusbaumm y Sen (1993).

46. del Romero (2017) y Muñoz (2018).

47. Castillo *et al*. (2019)

48. El Periódico de Aragón: «La transición de Andorra no arranca un año después del fin del carbón». Disponible en: https://www.elperiodicodearagon.com/aragon/2021/06/30/transicion-andorra-arranca-ano-despues-54523542.html (consultado el 30 de junio de 2021). De forma más sistemática, los Informes de la Cámara de Cuentas de Aragón sobre los planes Miner 2010-2017 y el Fondo de Inversiones de Teruel.

49. Florida (2020).

50. Europa Press (2021). «El Gobierno quiere repoblar con migrantes la España vaciada». «(…) El ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá, ha asegurado que les parece "muy bien" la idea de repoblar con migrantes la España vaciada, tras recibir propuestas de la Junta de Castilla y León y de algunos ayuntamientos». Disponible en: https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-gobierno-quiere-repoblar-migrantes-espana-vaciada-20210628110534.html.

    Cuatro años antes, y para la misma comunidad, *El Confidencial*, 4 de septiembre de 2017. «Valladolid ya estudia llenar los pueblos de refugiados para frenar la despoblación». Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2017-09-04/valladolid-salamanca-despoblacion-espana-vacia-refugiados_1423429/ (consultado el 30 de junio de 2021).

51. En la provincia de Teruel se pueden encontrar dos casos paradigmáticos. El más famoso, el de Aguaviva, tuvo eco en medios de comunicación y ambientes académicos de diferentes países, tras atraer entre los años 2000 y 2003 a 55 familias, en su mayoría argentinas, con 112 adultos y 144 niños a un pueblo de algo más de quinientos habitantes y aglutinar a casi 80 ayuntamientos que querían replicar su modelo. Unos pocos años después, en 2011 ninguno de esos socios acudió a la disolución de la Asociación Española de Municipios contra la Despoblación, y quedaron muchos menos de la mitad de las personas que llegaron a través de dicha estrategia.

    En el caso de Castelnou, población turolense de poco más de 100 habitantes, su ayuntamiento en 2010 impulsó la llamada «caravana de niños», que mereció uno de los premios de Excelencia a la Innovación para Mujeres Rurales concedidos por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente en 2012. Sin embargo, casi a la vez que recibía ese reconocimiento, la empresa constructora que era la fuente de atracción entraba en crisis y el proyecto se venía abajo en medio de una gran controversia.

52. Sáez (2018).

53. Recaño (2016)

54. Nordberg (2021).

55. Sampedro y Camarero (2019).

Bibliografía:

Adler, P. y Florida, R. (2020). «Geography as strategy: the changing geography of corporate headquarters in post-industrial capitalism». *Regional Studies*, 54, 5, pp. 610-620.

Ajenjo, M. y Alberich, J. (2009). «El efecto de la movilidad habitual en las estructuras sociodemográficas. Una aproximación para los municipios catalanes a partir del censo de 2001». En López, L., Abellán, A. y Godenau, D. (coords.), *Envejecimiento, despoblación y territorio: un análisis sobre la población española*. Universidad de León, León, pp. 91-108.

Angelova-Tosheva, V. y Müller, O. (2019). *Methodological manual on territorial typologies.* Unión Europea, Luxemburgo.

Anghel, B., Cozzolino, M., & Lacuesta Gabarain, A. (2020). «El teletrabajo en España». *Boletín económico/Banco de España [Artículos],* 2. Disponible en: https://repositorio.bde.es/handle/123456789/12361 (consultado el 6 de junio de 2021).

Anisi, D. (1992). *Jerarquía, Mercado, Valores. Una reflexión económica sobre el poder*. Alianza Editorial, Madrid.

Appiah, K. W. (2019). *Las mentiras que nos unen. Repensar la identidad. Creencias, país, color, clase, cultura*. Taurus, Barcelona.

Arranz López, S. (2017). *Aporte de las hacenderas y otros trabajos comunitarios a la sostenibilidad social en el medio rural*. Trabajo Fin de Máster, Universidad de Valladolid. Disponible en: https://uvadoc.uva.es/handle/10324/25389 (consultado el 21 de junio de 2021).

Artmann, J., Huttenloher, C., Kawka, R. y Scholze, J. (2012). *Partnership for sustainable rural-urban development: existing evidence*. Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, Berlín.

Ayuda, M. I., Gómez, P. y Pinilla, V. (2021). *Despoblación, tamaño de los núcleos y condiciones geográficas: un análisis empírico para Aragón.* III Congreso Internacional de Historia Agraria SEHA-Rural RePort, Universidad de Salamanca. Disponible en: https://congresoseha.info/plenaria-i-la-despoblacion-rural-en-espana-analisis-y-propuestas-desde-la-historia-agraria-y-las-ciencias-sociales/ (consultado el 28 de junio de 2021).

Ayuda, M. I., Sáez, L. A. y Pinilla, V. (2001). «Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda». *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 1, pp. 211-232.

Bellet, C., y Olazabal, E. (2020). «Formas de crecimiento urbano de las ciudades medias españolas en las últimas décadas». *Terr@ Plural,* 14, pp. 1-19.

Boix, R. y Galletto, V. (2005). *Identificación de sistemas locales de trabajo y distritos industriales en España*. Ministerio de Industria, Transporte y Comunicaciones, Madrid.

Cámara de Cuentas de Aragón (2018). *Informe de fiscalización del Fondo de Inversiones de Teruel (FITE).* Disponible en: https://www.camaracuentasaragon.es/informes-de-fiscalizacion/administracion-autonomica/ (consultado el 21 de junio de 2021).

Cámara de Cuentas de Aragón (2019). *Informe de fiscalización de los planes MINER 2010-2017*. Disponible en: https://www.camaracuentasaragon.es/informes-de-fiscalizacion/administracion-autonomica/ (consultado el 21 de junio de 2021).

Camarero, L., y Serrano, J. O. (2018). «Movilidades, hibridaciones rurales y paisajes sociales». En *Movilidades, trayectorias vitales y sostenibilidad rural*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, pp. 21-33.

Camarero, L. y Oliva, J. (2019). «Thinking in rural gap: mobility and social inequalities». *Palgrave Communications*, 5, p. 95.

Capel, H. (2003). «A modo de introducción: Los problemas de las ciudades. Urbs, civitas y polis». *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, 3, pp. 9-24.

Caro, J. (1966). «Del campo y sus problemas». En Caro Baroja, J., *Estudios sobre la vida tradicional española* (1988). Editorial Península, Barcelona, pp. 253-260.

Carvajal, Y. (2010). «Interdisciplinariedad: desafío para la educación superior y la investigación». *Revista Luna Azul*, 31, pp. 156-169.

Carchano, M., Carrasco, I., Castillo, S., García-Cortijo, M. C. (2021). «The social economy as a factor of economic development and resilience of population in rural areas. A study of mediating effects in Castilla-La Mancha (Spain)». *Sustainability*, 13 (10), art. 5544.

Collantes, F. (2004). «Convergencia económica "por defecto" en el medio rural español: El caso de las zonas de montaña, 1970-2000». *RAE: Revista Asturiana de Economía*, 29, pp. 135-155.

Collantes, F. (2007). «La desagrarización de la sociedad rural española, 1950-1991». *Historia Agraria*, 42, pp. 251-276.

Collantes, F., y Pinilla, V. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza.

Collantes, F. (2020). «Tarde, mal y… ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural». *Panorama social*, 31, pp. 15-32.

Comisión Europea (2016). *Cork 2.0 Declaration 2016*. Comisión Europea, Luxemburgo. Disponible en: http://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_en.pdf (consultado el 10 de junio de 2020).

del Romero, L. (2017). *Despoblación y Abandono de la España Rural. El Imposible Vencido*. Tirant lo Blanch, Valencia.

Díez, E. J. y Rodríguez, M. J. (2021). «Territorios en disputa: un estudio de caso en la España vaciada». *Ciudad y Territorio*, 53, 208, pp. 371-390.

Duxbury, N. (2020). «Cultural and creative work in rural and remote areas: An emerging international conversation». *International Journal of Cultural Policy*, 1-15.

Escalona, A. I., Escolano, S., Sáez, L. A., Sánchez-Valverde, B. (2016). «The location of creative clusters in non-metropolitan areas: A methodological proposition». *Journal of Rural Studies*, 45, pp. 112-122.

Escolano, S. (2014). «Polarización de la estructura funcional de las capitales de provincia y de autonomía en España: 1981-2011». *Estudios Geográficos*, 75, 276, pp. 139-175.

Eurostat (2017). *Urban-rural typology. Statistics Explained*. Comisión Europea, Eurostat, Luxemburgo. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban-rural_typology (consultado el 15 de junio de 2020).

Florida, R., Mellander, C., y King, K. M. (2020). «Winner-take-all cities». *Urban Empires: Cities as Global Rulers in the New Urban World*, 40.

Florida, R. (2021). *Remote work, Peloton and online education: what the end of commuting means for cities*. LSE COVID-19 Blog. Disponible en: https://blogs.lse.ac.uk/covid19/2021/02/04/remote-work-peloton-and-online-education-what-the-end-of-commuting-means-for-cities/ (consultado el 4 de abril de 2021).

García Bartolomé, J. M. (1997). «La juventud rural española: entre inercia y el cambio». En *Agricultura y Sociedad en la España contemporánea*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 735-772.

Goerlich, F. J., y Cantarino, I. (2013). *Población rural y urbana a nivel municipal.* Working Papers, IVIE. Disponible en: https://roderic.uv.es/handle/10550/44386 (consultado el 15 de junio de 2020).

Goerlich, F. J., y Cantarino, I. (2015). «Estimaciones de la población rural y urbana a nivel municipal». *Estadística Española,* 57, 186, pp. 5-29.

Goerlich, F. J., Maudos, J. y Mollá, S. (2021). *Distribución de población y accesibilidad a los servicios en España*. IVIE-Fundación Ramón Areces, Valencia.

Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press, New Have.

Paniagua, A. y Hoggart, K. (2002). «Lo rural, ¿hechos, discursos o representaciones? Una perspectiva geográfica de un debate clásico». *ICE, Revista de Economía*, 803, pp. 61-71.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, última actualización del 1 de abril de 2020. Recuperada de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392&p=20200401&tn=1 (consultada el 1 de noviembre de 2020).

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) (2010). *Programa de desarrollo rural sostenible (2010- 2014). 4. Zonas rurales de aplicación del programa.* Disponible en https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/prog-desarrollo-rural-sostenible/ (consultado el 12 de febrero de 2020).

Molinero, F. (2019). «El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación». *Cuadernos Geográficos*, 58, 3, pp. 19-56.

Morgan, K. (2004). «The exaggerated death of geography: learning, proximity and territorial innovation systems». *Journal of economic geography*, 4, 1, pp. 3-21.

Muñoz, L. (2018). «El desarrollo visto desde una provincia rural: para qué pueden servir a los "urbanitas" los pueblos de Teruel». En *Analizando lo rural. Estrategias, análisis y buenas prácticas de desarrollo rural e integración de familias y personas en zonas poco pobladas*. Fundación Cepaim, Madrid.

Nordberg, K. (2021). «Distributed Rural Proofing — An Essential Tool for the Future of Rural Development?». *Sociologia Ruralis*, 61, 1, pp. 141-162.

Nussbaum, M. y Sen, A. (1993). *The quality of life*. Clarendon Press, Oxford.

OECD (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*. OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://www.oecd.org/publications/rural-urban-partnerships-9789264204812-en.htm (consultado el 18 de junio de 2021).

Oliva, J. (2006). «Movilidad laboral y estrategias de arraigo rural». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 211, pp. 143-187.

Peiró Arroyo, A. (2000). *Tiempo de industria. Las Tierras Altas turolenses, de la riqueza a la despoblación*. Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, Zaragoza.

Pérez, J. A. y García, Y. (2013). «Sobre el turismo paisano». En *Turistas paisanos, retornados y mayores. Tres categorías a tener en cuenta en el estudio de las comunidades rurales de Extremadura*. Universidad de Extremadura, Mérida.

Recaño, J., yMiguel, V. D. (2016). «Antiguas y nuevas diásporas: una caracterización de la población de nacionalidad española en el exterior a partir del PERE». *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 20, 549, 6.

Reig, E. (2017). *La competitividad de las regiones españolas ante la economía del conocimiento*. Fundación BBVA, Bilbao.

Requena, F. (2016). «Rural — urban living and level of economic development as factors in subjective well-being». *Social Indicators Research*, 128, 2, pp. 693-708.

Rodríguez-Pose, A. (2008). «The Rise of the City-Region Concept and its Development Policy Implications», *European Planning Studies*, 16, 8, pp. 1025-1046.

Rodríguez-Pose, A. (2017). «The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11, 1, pp. 189-209.

Sáez, L. A. (2018). «La necesidad de senderos entre la ciudad y los pueblos para quienes vienen de lejos». En *Analizando lo rural. Estrategias, análisis y buenas prácticas de desarrollo rural e integración de familias y personas en zonas poco pobladas*. Fundación Cepaim, Madrid.

Sampedro, R. (2008). «Cómo ser moderna y de pueblo a la vez: los discursos del arraigo y del desarraigo en las jóvenes rurales». *Revista de Estudios de Juventud*, 83, pp. 179-193.

Sampedro, R. y Camarero, L. (2019). «Discursos sobre el asentamiento de población inmigrante en áreas rurales despobladas: apuntes sobre a precariedad del cosmopolitismo rural». *XIII Congreso Español de Sociología*. «Sociedades en la encrucijada. Compromisos de la Sociología». Disponible en: https://uvadoc.uva.es/handle/10324/40688 (consultado el 2 de junio de 2021).

Trachana, A., y Cacsire-Grimaldos, R. A. (2021). «Movilidad, migraciones y nomadismo. El urbanita y los espacios de ambivalencia y mediación en la ciudad del siglo XXI». *Ciudad y Territorio*, 53, 207, pp. 65-76.

Woods, M. (2005). *Rural Geography. Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring*. Sage Publications, Londres.

Presupuesto y Gasto Público 102/2021: 111-130
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
© 2021, Instituto de Estudios Fiscales

El convidado de piedra: un balance histórico de las políticas europeas ante la cuestión rural

FERNANDO COLLANTES
Profesor Titular de Historia e Instituciones Económicas
Universidad de Oviedo, e investigador asociado al Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales
(CEDDAR)

Recibido: Julio 2021
Aceptado: Julio 2021

Resumen

Este artículo ofrece un balance histórico de las políticas europeas de desarrollo rural y su aplicación en España. Hasta el momento, las políticas europeas han sido la principal acción política ejecutada en nuestro país en respuesta a la cuestión rural. Sin embargo, su balance socioeconómico es pobre: el apoyo presupuestario concedido a estas medidas ha sido modesto y su diseño se ha visto sesgado hacia las ayudas a los agricultores en detrimento de la diversificación económica o la promoción de la calidad de vida rural. El artículo también examina las raíces políticas de estos problemas, que en último término nos remiten al modo en que las instituciones europeas y los Estados miembros encuadraron la cuestión rural dentro de la agenda agraria.

Palabras clave: cuestión rural, despoblación rural, Programas de Desarrollo Rural, Política Agraria Común, sector rural no agrario.

Clasificación JEL: N34, N44, N54, Q18, R58.

Abstract

This article provides a historical assessment of the European Union's rural development policies and their implementation in Spain. In Spain, European policies have so far been the main policy response given to the rural question. However, their socioeconomic balance is poor. The amount of budget resources devoted to rural development has been small, while policies have been designed with a bias for farm subsidies as opposed to economic diversification or the promotion of better living conditions in rural areas. The article also examines the political roots of these problems, stressing the way in which EU institutions and member states positioned the rural questions within the agricultural policy agenda.

Keywords: rural question, rural depopulation, Rural Development Programmes, Common Agricultural Policy, rural non-farm sector.

JEL Classification: N34, N44, N54, Q18, R58.

1. Introducción

A lo largo de los últimos años, la «cuestión rural» ha despertado un interés inusitado en la historia de nuestra democracia. La despoblación de las áreas rurales se ha convertido en un tema regularmente presente en los medios de comunicación y el debate público[1]. Las propuestas de políticas públicas que pueden contribuir a redirigir la trayectoria de la España rural se multiplican por momentos. Está en el horizonte, además, la implantación de una nueva generación de políticas en el marco de una arquitectura institucional renovada. En 2017, el Gobierno central creó la figura transversal del Comisionado para el Reto Demográfico, que posteriormente fue adoptada también por varios ejecutivos autonómicos. En 2020, esta figura evolucionó hacia la Secretaría General para el Reto Demográfico, encuadrada dentro del nuevo Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En pocos años, la cuestión rural ha pasado de ser un asunto debatido a escala local o (a lo sumo) regional, y asumido políticamente por actores de perfil bajo (como alcaldes o consejeros autonómicos de agricultura), a adoptar una escala nacional y ser asumido por una ministra con rango de vicepresidenta del Gobierno. En el momento de escribir este artículo (junio de 2021), está en el horizonte la implantación de un paquete de más de cien medidas que, según ha anunciado dicha ministra, contará con una financiación de más de 10.000 millones de euros y se orientará a luchar contra la despoblación y garantizar la cohesión territorial[2].

Un problema de nuestro debate público sobre la despoblación es su falta de perspectiva histórica, sobre todo en lo que se refiere a las políticas. Los proponentes de medidas para hacer frente a la cuestión rural, ya provengan de la sociedad civil o del propio ámbito político, con frecuencia parten de cero, ignorando el bagaje previo de nuestra democracia en este ámbito. No es que nuestro bagaje previo llame a la complacencia. Más bien todo lo contrario es cierto: la acción política en este terreno ha sido débil y ha estado con frecuencia mal orientada[3]. Sin embargo, precisamente por ello, esta historia encierra lecciones que deberían informar el debate en mayor medida de lo que están haciéndolo hasta ahora.

La Unión Europea, el centro de este artículo, es el actor clave dentro de esa historia de políticas ante la cuestión rural. Al menos hasta el momento, las políticas diseñadas por la UE y aplicadas por sucesivos gobiernos centrales y autonómicos a lo largo de los últimos treinta años han constituido la principal respuesta política al declive de los espacios rurales. Con la nueva generación de políticas en el horizonte, merece la pena conocer esa historia. El resto de este artículo se estructura en tres partes: la primera describe las políticas europeas ante la cuestión rural, la segunda realiza una valoración socioeconómica de las mismas y la tercera indaga sobre sus fundamentos políticos. Una sección final de conclusiones posiciona este balance histórico dentro del debate sobre la cuestión rural.

2. Las políticas europeas ante la cuestión rural

La cuestión rural, y más ampliamente la cuestión de la cohesión territorial, no formaba parte del discurso y políticas originales de la Comunidad Económica Europea[4]. Es cierto

que la principal política de gasto de la CEE original era la Política Agraria Común, mediante la cual se ofrecía un apoyo económico a los agricultores. Durante casi treinta años, desde su nacimiento en 1962 de la mano del comisario de Agricultura Sicco Mansholt hasta la reforma implantada por el también comisario de Agricultura Ray MacSharry en 1992, la PAC articuló una batería de intervenciones en los mercados agrarios, cuyos principales instrumentos fueron la protección comercial frente al exterior, la fijación de precios altos, las compras de excedentes a los agricultores y las subvenciones a las exportaciones realizadas fuera de la CEE. Estas intervenciones, sin embargo, tenían un carácter eminentemente sectorial. Aunque el apoyo económico concedido de este modo a los agricultores suponía una inyección de recursos para el medio rural, las intervenciones de la PAC carecían de una dimensión territorial. De hecho, una parte sustancial de este apoyo económico rápidamente se filtró hacia grandes terratenientes que residían en ciudades o hacia grandes empresas de transformación y comercialización que también estaban implantadas en áreas urbanas.

Tan solo una de las medidas de la PAC original tenía una dimensión territorial: las indemnizaciones compensatorias de montaña que se implantaron en 1975. Se trataba de pagos directos que la CEE y los Estados miembros realizaban a aquellos agricultores que, por el hecho de vivir y trabajar en zonas de montaña, se enfrentaban a condiciones geográficas poco favorables y obtenían unos ingresos muy modestos. Las indemnizaciones compensatorias de montaña fueron sin embargo completamente marginales. Como el resto de «medidas estructurales» incorporadas a la PAC en aquella época (los incentivos para el relevo generacional, las ayudas para la modernización tecnológica), recibieron una financiación muy modesta.

La cohesión territorial se convirtió en un asunto clave de la agenda europea en la década de 1980, al compás de la ampliación de la CEE hacia los países mediterráneos. La incorporación de economías como Grecia, España y Portugal a un mercado común junto con economías más avanzadas como Alemania, Francia o el Reino Unido ponía en primer plano la cuestión de los desequilibrios territoriales dentro del espacio europeo. En 1988 se implantó una política de cohesión encaminada a reforzar el desarrollo de las regiones más atrasadas de la CEE, en gran medida concentradas en su arco mediterráneo. Con el tiempo esta política terminaría convirtiéndose en la principal política de gasto de la Unión Europea, desplazando a la Política Agraria Común.

Se abrió así la puerta a la adopción de medidas europeas en torno a la cuestión rural. Una parte de los fondos que la CEE/UE inyectaba en las regiones atrasadas podía destinarse a las áreas rurales de dichas regiones. Incluso se abrió la posibilidad a que también las regiones avanzadas pudieran acceder a estos fondos si los destinaban a sus áreas rurales. El resultado práctico más importante fue, probablemente, la ejecución en el medio rural de toda una serie de obras de infraestructura y equipamiento básico que, en caso de haber dependido exclusivamente de la financiación nacional, habrían tardado mucho más en realizarse.

La cuestión rural, sin embargo, era algo secundario dentro de este nuevo interés por la cohesión territorial. La cohesión territorial se definió en clave regional y provincial, más que al nivel comarcal o local. Las propias unidades creadas por la UE para la recogida de estadísticas y la aplicación de medidas nos lo revelan con claridad. Por debajo del nivel nacio-

nal se definió el nivel regional, llamado NUTS-2 y que en España se correspondía con las Comunidades Autónomas; y, más abajo, el nivel NUTS-3, que en España se correspondía con las provincias. Hasta el día de hoy, estas siguen siendo las escalas relevantes en la definición y ejecución de la política de cohesión regional. No es que estas escalas carecieran (o carezcan) de sentido: antes al contrario, es más que probable que afrontar los desequilibrios territoriales dentro de la UE requiriera (y requiera) políticas atentas al fortalecimiento de los sistemas productivos y de innovación a escala regional, con la consiguiente concentración de esfuerzos en aquellas áreas urbanas que pueden actuar como motores de sus respectivos espacios regionales. Simplemente señalemos que, por su propia naturaleza, se trata de escalas mal adaptadas para afrontar otro problema diferente, como es el de la brecha entre zonas rurales y zonas urbanas (sea cual sea el contexto regional en que se ubiquen unas y otras). La Comisión Europea había reconocido la importancia de este problema en su informe *El futuro del medio rural* de 1988, pero el resultado no fue la creación de una escala NUTS-4 desde la que afrontar la cuestión rural.

La cuestión rural terminó siendo asumida no por la Dirección General de Política Regional, sino por la Dirección General de Agricultura. Esto tendría grandes consecuencias sobre el tipo de medidas implantadas, como veremos. Correspondió al comisario de Agricultura Franz Fischler aprobar en 1999 una reforma de la PAC en la que se dotó a esta de un «segundo pilar» dedicado a promover el desarrollo rural. Pasó a llamarse «primer pilar» a lo que quedaba de las tradicionales medidas de intervención en los mercados (en proceso de desmantelamiento tras la reforma MacSharry de 1992) y, sobre todo, a las subvenciones directas que la UE había pasado a conceder a los agricultores como nuevo instrumento de apoyo. ¿Qué era entonces el segundo pilar? En teoría, como su propio nombre decía, una política para promover el desarrollo económico y social de las zonas rurales. El discurso de la UE pasó a verse generosamente salpicado de referencias a este objetivo, que encajaba bien dentro de la constelación de valores propia del «modelo europeo» y la economía social de mercado tradicionalmente asociada al mismo. En la práctica, el segundo pilar era un conjunto bastante heterogéneo de instrumentos, algunos de ellos ya existentes desde tiempo atrás pero no interpretados hasta ahora como medidas de desarrollo rural.

El segundo pilar incluía así las medidas estructurales que tímidamente venían aplicándose desde la década de 1970, y también unos pagos «agroambientales» que habían sido introducidos de manera más reciente dentro del paquete de reforma MacSharry. La verdadera novedad estaba en que, a partir de ahora, la PAC también podría incluir acciones encaminadas a promover el desarrollo integral de los territorios rurales; es decir, medidas que trascendieran el ámbito puramente agrario. Con cargo al segundo pilar podrían destinarse fondos a la provisión de infraestructuras y servicios para las poblaciones rurales, así como apoyar la transición desde economías locales muy dependientes de la agricultura a otras más diversificadas y fuertes. Estos eran, en el fondo, los puntos clave del informe *El futuro del medio rural* de 1988 y fue la PAC (no la política de cohesión regional) la que en 1999 los asumió.

Con el tiempo, a partir de 2007, el segundo pilar también terminaría incorporando otro instrumento de política que venía empujando de manera autónoma en esa dirección: la ini-

ciativa LEADER. Esta fue creada en 1991 como proyecto piloto para el fomento del desarrollo rural en apenas unas cuantas decenas de comarcas. La idea era favorecer la diversificación sectorial de las economías rurales, aportando financiación pública para proyectos privados de inversión en sectores diferentes del agrario. La idea era, también, implantar una gobernanza desde abajo hacia arriba: promover la creación de unos «grupos de acción local» que, compuestos mayoritariamente por miembros de la sociedad civil, diseñaran y gestionaran la estrategia de colaboración público-privada planteada por la UE. A lo largo de los quince años siguientes, sucesivas nuevas ediciones de esta iniciativa terminaron consolidando una red de varios centenares de grupos de acción local por toda Europa. De manera comprensible a tenor de sus afinidades, en 2007 LEADER fue integrado formalmente dentro del segundo pilar de la PAC.

El espacio que ocupa hoy la cuestión rural dentro de la agenda europea es básicamente este que hemos visto formarse durante los años noventa y primeros años del nuevo milenio. Dentro de la lógica renovación a que se someten todas las políticas en cada nuevo ciclo presupuestario, los principales instrumentos del segundo pilar de la PAC han gozado de una estabilidad apreciable hasta el día de hoy. Tampoco parece que el proceso que actualmente está en marcha para reformar la PAC amenace con desmantelarlos. En realidad, uno de los objetivos específicos que la Comisión Europea ha definido de cara a esa nueva PAC es, precisamente, «promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en áreas rurales»[5].

El resultado ha sido un sistema complejo para la gobernanza de la cuestión rural. Complejo, en primer lugar, porque se trata de un sistema multi-nivel. Aunque esto a veces se olvida, el segundo pilar de la PAC no solo está sujeto a un régimen de cofinanciación entre la Unión Europea y los respectivos Estados miembros, sino que también es diseñado y ejecutado de manera colaborativa. La Unión define los principios estratégicos y las grandes líneas de financiación abiertas, pero posteriormente corresponde a los Estados miembros y, en casos como el de España, a sus distintos gobiernos regionales definir unos programas de desarrollo rural que detallen cómo en concreto (y en qué proporciones) van a materializarse en su territorio estas distintas opciones.

El sistema de gobernanza es complejo también por un segundo motivo: se apoya en una combinación variable de flujos descendentes y ascendentes. Las medidas originales del segundo pilar son medidas descendentes clásicas: las administraciones (al nivel que sea) las definen y ejecutan desde arriba hacia abajo. En cambio, LEADER es una medida con un componente ascendente notable: aunque trabajan dentro de un marco general definido desde arriba por la Unión Europea, los grupos de acción local tendrían un papel fundamental como canalizadores de las iniciativas y propuestas emanadas desde la sociedad civil. Con el tiempo incluso se ha abierto la posibilidad a que aquellos Estados miembros (o, en su caso, gobiernos regionales) que así lo deseen extiendan este tipo de gobernanza ascendente a otras medidas del segundo pilar diferentes del propio LEADER.

3. Una valoración socioeconómica

Con gran diferencia, el aspecto más positivo de la política europea de desarrollo rural ha sido el fortalecimiento de unas comunidades a menudo desarticuladas por la despoblación, el desánimo y el fatalismo. Esto ha ocurrido gracias a la iniciativa LEADER y la labor desempeñada por los grupos de acción local ligados a ella. En España, como en el resto de Europa, la emigración campo-ciudad se había nutrido principalmente de los jóvenes y los adultos jóvenes, favoreciendo un envejecimiento acelerado de la sociedad rural. Esto había desprovisto a las comunidades rurales de buena parte de su potencial para el emprendimiento y el liderazgo social. La gran contribución de LEADER fue romper, o cuando menos contrapesar, esa inercia. La constitución de grupos de acción local sirvió para rearmar a la sociedad civil en torno a un nuevo proyecto. El hecho de que este nuevo proyecto debiera ser definido a escala comarcal favoreció, además, una mejor articulación de los pueblos más pequeños con sus respectivas cabeceras, así como la conformación de una identidad territorial más sólida. Estamos ante un intangible valioso, en sí mismo y también como instrumento para el propio desarrollo económico y social del medio rural[6]. De hecho, podríamos preguntarnos si, en el fondo, no son tales intangibles sociales (en lugar de tecnocráticos indicadores demográficos o económicos) los que deberían estar en el centro de las políticas de desarrollo rural[7].

El balance de conjunto de la política europea de desarrollo rural es, sin embargo, mediocre. Para empezar, se trata de una política dotada de un apoyo presupuestario muy reducido. El llamado «segundo pilar» de la PAC ha sido siempre una política mucho peor financiada que el primero. Es verdad que el peso presupuestario del segundo pilar dentro de la PAC ha ido aumentando, pasando del entorno del 10 por ciento en sus inicios hacia el año 2000 a algo más del 20 por ciento en la última década. Sigue siendo, con todo, una pieza menor: las subvenciones directas a los agricultores continúan pesando mucho más que las acciones de desarrollo rural.

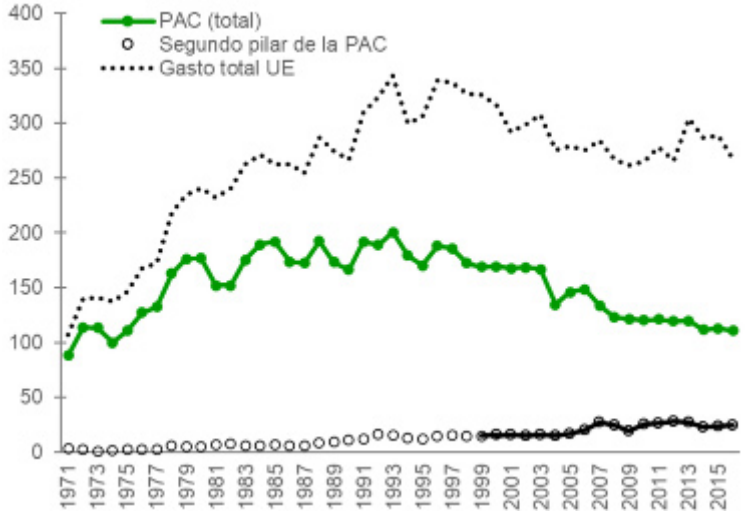
Tengamos en cuenta además que el propio peso de la PAC dentro del presupuesto europeo ha ido cayendo de manera persistente. Muy lejos quedan ya los tiempos en que la PAC podía llegar a absorber el 80 por ciento del presupuesto (como ocurría a comienzos de la década de 1970), o siquiera la mitad del mismo (como aún era el caso hacia el año 2000). La PAC ha pasado a representar en torno a un 40 por ciento del presupuesto y ha visto cómo la política de cohesión regional terminaba desplazándola como principal política de gasto de la Unión. Esto no solo se debe al ascenso de dicha política de cohesión, sino también al declive de la PAC. Si medimos el gasto PAC en términos per cápita (para controlar así por las variaciones en la población causadas por las sucesivas oleadas de incorporación de nuevos Estados miembros), encontramos que, tras haber crecido con cierta fuerza hasta la década de 1980, comenzó a estancarse en la de 1990 para después entrar en una rápida caída. Si en el año 1993 la UE destinaba 200 euros por habitante a la PAC, en 2016 apenas destinaba 110.

Ofrecemos estas cifras sin intención crítica en lo que a la PAC se refiere. Simplemente pretendemos constatar que el segundo pilar es una parte pequeña de la PAC y que buena

parte de su modesto aumento de peso dentro de la misma se ha visto contrarrestado por la pérdida de peso de la propia PAC dentro del presupuesto europeo. Como muestra la figura 1, la creación como tal del segundo pilar en 1999 no supuso un aumento sustancial de los recursos destinados a este tipo de medidas.

Figura 1

Gasto ejecutado por la Unión Europea (euros constantes de 2016 por persona)



Fuentes: gasto nominal: Comisión Europea (2009: 77-81), Eurostat (<ec.europa.eu>, *Budget*, «EU expenditure and revenue 2014-2020»); deflactor: Banco Mundial (<data.worldbank.org>, «Inflation—GDP deflator»); población: Eurostat (<ec.europa.eu>, *Economy and finance*, «National accounts»), Maddison project database (<ggdc.net/maddison>), Statistiches Bundesamt (<destatis.de>, *Population*).

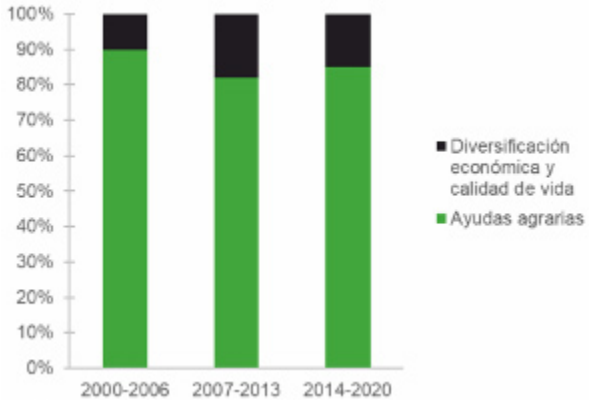
No parece tampoco que la próxima reforma de la PAC vaya a alterar este estatus decididamente menor del desarrollo rural. En realidad, los documentos que la Comisión ya ha ido haciendo disponibles con objeto de liderar el proceso de reforma más bien nos muestran la consolidación y quizá profundización de dicho estatus[8]. En los tiempos de la Agenda 2000, el desarrollo rural era posicionado como el segundo de dos pilares de la PAC. Hoy día, la Comisión mantiene el desarrollo rural como uno de los «objetivos específicos» de la futura PAC, pero ahora dentro de una larga lista que incluye hasta nueve objetivos. Sobre 41 indicadores previstos para evaluar el desempeño de la nueva PAC, tan solo cinco se adscriben al capítulo de desarrollo rural. El discurso legitimador de la PAC continúa por la trayectoria que la Comisión abrió en los años noventa: enfatizar las contribuciones que la PAC puede realizar al conjunto de la sociedad y al llamado «modelo europeo» (en contraste con el capitalismo supuestamente salvaje de Estados Unidos), en lugar de limitarse a justificar el apoyo concedido a los agricultores como una medida justa en sí misma. Sin embargo, es cada vez más el eje medioambiental, y no el territorial, el que articula ese discurso[9]. Se

habla así crecientemente de los diversos modos en que la PAC podría contribuir a la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático. Incluso el segundo pilar, otrora justificado en clave de cohesión territorial, va pasando a ser justificado en clave ambiental[10]. Las perspectivas del desarrollo rural dentro de la PAC son las de un nicho consolidado, pero a todas luces marginal.

De todos modos, el problema principal de la política europea de desarrollo rural no es de financiación, sino de diseño. En los términos del geógrafo Andrés Rodríguez-Pose, no estamos solo ante un problema de pocas políticas, sino también de malas políticas[11]. A pesar de que el discurso que le rodea está plagado de referencias a la sociedad rural como algo más que un conjunto de agricultores, el segundo pilar es ante todo una política de concesión de subvenciones a agricultores. Las tradicionales medidas estructurales, en combinación con las medidas agroambientales, han constituido desde un principio la espina dorsal del segundo pilar (figura 2). La asociación de este con el desarrollo rural es, por tanto, en gran medida un artificio retórico. Las acciones orientadas a diversificar la economía local y mejorar la calidad de vida de la población rural han sido siempre minoritarias incluso dentro del segundo pilar.

Figura 2

Distribución porcentual del gasto en el segundo pilar de la PAC



Fuente: Collantes (2019: 105).

No está de más señalar que, dada la arquitectura institucional que gobierna el segundo pilar, la responsabilidad última de esta orientación recae sobre los Estados miembros y, en casos como España, en sus gobiernos regionales. En los últimos períodos de programación, España ha canalizado en torno a un 85 por ciento de sus fondos europeos para el desarrollo rural hacia lo que en realidad son subvenciones agrarias, dejando un margen muy pequeño para las acciones de diversificación económica y calidad de vida (cuadro 1). Incluso las Comunidades Autónomas que mayor margen han dejado para estas acciones, como Madrid en 2007-2013 o Canarias en 2014-2020, han apostado de largo por las subvenciones agrarias

como principal elemento de su segundo pilar. En realidad, las similitudes entre Comunidades Autónomas son mucho más llamativas que las diferencias. Cuando agregamos las decisiones de los distintos gobiernos regionales en función de su color político, encontramos una extraordinaria similitud entre PSOE, PP y gobiernos nacionalistas y regionalistas: en cualquiera de los casos, el segundo pilar se utiliza sobre todo para redoblar las subvenciones a los agricultores y solo muy secundariamente para promover la diversificación económica y la calidad de vida rural (figura 3).

Cuadro 1

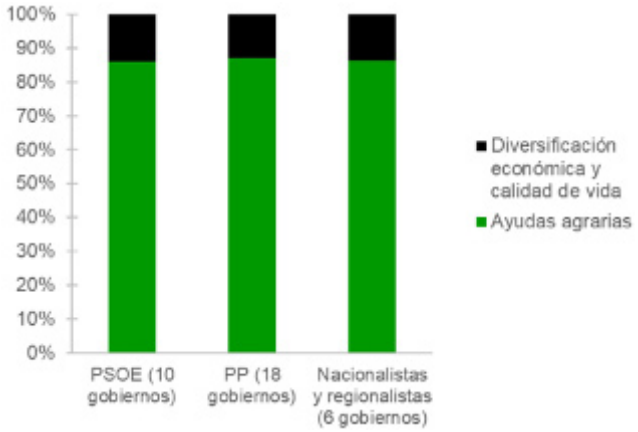
Peso de la diversificación económica y la calidad de vida rural dentro del gasto en los Programas de Desarrollo Rural (%)

	2007-2013	2014-2020
Media (17 CC.AA.)	13,5	13,6
Máximo	33,7 (Madrid)	24,6 (Canarias)
Mínimo	8,8 (Murcia)	5,1 (Baleares)

Fuente: Collantes (2020: 25).

Figura 3

Distribución del gasto en los Programas de Desarrollo Rural de las Comunidades Autónomas, 2007-2020



Fuente: Collantes (2020: 25).

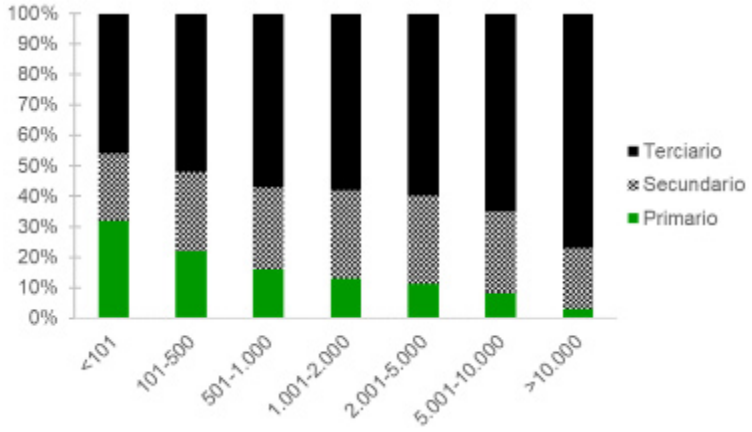
El sesgo agrario de las políticas de desarrollo rural es muy desafortunado. La lucha contra la despoblación está íntimamente ligada a la diversificación de las economías rurales más allá de la agricultura. Un análisis comparado del declive rural en zonas de montaña europeas, por ejemplo, nos muestra que, una vez que se abrieron abundantes oportunidades de empleo en las ciudades del entorno regional o nacional, aquellas comarcas cuya economía

se mantuvo en mayor medida dominada por la agricultura experimentaron procesos más acusados de despoblación. En cambio, las experiencias de lo que el sociólogo francés Bernard Kayser llama «renacimiento rural» están asociadas a la aparición en el espacio rural de alternativas de empleo que permitan a la población abandonar el sector agrario o complementar la actividad agraria con otras de mayor productividad[12]. En Francia podemos percibir este contraste histórico entre el Macizo central y el Pirineo, por un lado, y los Alpes (sobre todo los del norte), por el otro. En Italia, entre los Apeninos y los Alpes. En España, entre el Sistema Ibérico y el Pirineo[13].

Aún más importante es constatar que, con independencia de estas distintas trayectorias históricas, todas las zonas rurales terminan convergiendo hacia una estructura ocupacional en la que, de todos modos, la agricultura desempeña ya un papel muy secundario. Allí donde no surgieron con facilidad esas nuevas iniciativas en sectores diferentes del agrario, la emigración masiva de los agricultores hizo que también esas sociedades rurales terminaran desagrarizándose. Con frecuencia oímos en el debate público que muchas economías rurales continúan gravitando en torno a la agricultura, pero esta es una afirmación carente de respaldo en los datos[14]. Sin necesidad de entrar en el complejo debate acerca de qué es una zona rural, los datos claramente nos muestran hasta qué punto la agricultura ha perdido peso dentro de la sociedad rural en todas las escalas territoriales (figura 4). No es solo que, para el conjunto de municipios con menos de 10.000 habitantes, los agricultores supongan ya poco más de un 10 por ciento de la población ocupada. Es que, incluso aunque nos vayamos a los municipios de menos de 100 habitantes, con frecuencia remotos y compuestos por un único pueblo de reducidas dimensiones, esta proporción no sube ya por encima de un tercio[15]. Bajo cualquier definición posible de lo rural, la desagrarización es un hecho.

Figura 4

Distribución de la población ocupada por sectores (%) en 2011, según número de habitantes del municipio de residencia



Fuente: Collantes (2020: 23).

Dada esta realidad, la política europea de desarrollo rural está muy mal diseñada: canaliza la mayor parte de sus fondos a conceder apoyo a un sector que no es clave para la lucha contra la despoblación y que, de todos modos, ni siquiera es clave ya para el sustento de la mayoría de personas residentes en el medio rural. Las medidas agrarias pueden tener su sitio dentro de una estrategia territorial de desarrollo rural, en especial allí donde las condiciones locales favorezcan que esta pueda orientarse hacia el sector alimentario. Pero el papel que se les concede en el segundo pilar de la PAC es a todas luces desproporcionado.

Junto a este grave problema de fondo, señalemos un problema adicional que en los últimos años está empañando aún más el balance de las políticas europeas de desarrollo rural, incluso en su área más exitosa. Se trata de la gradual dilución del método LEADER dentro de la gobernanza desde arriba hacia abajo. No es que pretendamos idealizar el método LEADER. Aunque ha sido positivo para rearmar el tejido social de las comunidades rurales, también han ido detectándose problemas prácticos en su aplicación. No todos los grupos de acción local han funcionado igual de bien. No todos han sido igual de representativos de la sociedad civil y no todos han escapado igual de bien a los intentos de control por parte de los políticos locales[16]. No todos han tenido el mismo éxito a la hora de encontrar un equilibrio territorial en la asignación de fondos dentro de su propia comarca, completando las necesarias inversiones en las cabeceras con otras en pueblos más remotos[17]. Sin embargo, desde que LEADER fue incorporado formalmente al segundo pilar en 2007, se percibe una tendencia por parte de las administraciones autonómicas a encuadrar estas iniciativas dentro de la tradicional lógica de gobernanza desde arriba hacia abajo, aumentando su burocratización y restando margen de maniobra a los grupos de acción local[18]. Si, como se planteaba al comienzo de este apartado, el principal acierto de las políticas europeas de desarrollo rural había residido en intangibles, la evolución reciente de los acontecimientos amenaza con deteriorar el balance incluso en ese apartado.

4. Un análisis político

Para comprender las causas de esta acción política débil y mal diseñada, debemos adentrarnos en la trastienda política de la toma de decisiones. Desde el inicio, el discurso de las instituciones europeas ha captado bien las coordenadas del asunto: hay un problema de declive rural, este problema es especialmente acusado en las zonas rurales más dependientes del sector agrario, se necesitan políticas públicas para reactivar la economía y la sociedad rurales, y todo esto se inscribe dentro de un «modelo europeo» en el que (en el marco de una economía social de mercado) se otorga una gran importancia a la cohesión territorial. Y, sin embargo, la política europea de desarrollo rural no ha sido capaz de atraer una financiación adaptada a las necesidades de tamaño desafío. Tampoco ha sido capaz de ser mucho más que una política de ayudas a los agricultores. Ambos problemas están presentes desde el inicio y ninguno de ellos tiene visos de corregirse en un futuro próximo. ¿Cómo explicar este desajuste entre el discurso y la realidad?

El paso fundamental que debe darse para responder a esta pregunta es romper con el supuesto de que las políticas europeas de desarrollo rural surgen para hacer frente a la cuestión rural. El segundo pilar de la PAC no es en su origen una respuesta de las instituciones europeas ante la despoblación de las zonas rurales y el consiguiente problema de cohesión territorial que ello plantea. En su origen, el segundo pilar es ante todo una respuesta de las instituciones europeas ante la presión internacional para reformar la PAC. Esto explica buena parte de su pobre balance socioeconómico.

En efecto, no es que en la segunda parte de la década de 1980 las instituciones europeas de repente abrieran sus ojos a la cuestión rural. En realidad, para entonces el declive demográfico de las zonas rurales era ya bastante menos acelerado que en décadas previas[19]. En Alemania, Francia y otros países históricamente centrales dentro del proyecto europeo, así como en el Reino Unido, incluso hacía tiempo que proliferaban experiencias de «renacimiento rural». Tampoco estaba ya para entonces la España rural perdiendo población a un ritmo tan rápido como, por ejemplo, en las décadas de 1960 o 1970. Sin embargo, el hecho incuestionable de que la cuestión rural siguiera abierta (muchas zonas rurales continuaban en declive y, en no pocos casos, enfrentándose a un horizonte demográfico poco alentador debido a su propio envejecimiento) resultó útil para la Comisión Europea a la hora de acomodar la PAC a un entorno internacional que estaba volviéndose cada vez más hostil[20].

La Ronda Uruguay del GATT (1986-1994) introdujo a la agricultura dentro de las negociaciones para liberalizar el comercio internacional, situando a los políticos agrarios europeos bajo una presión hasta entonces desconocida. El resultado más inmediato de la misma fue la reforma MacSharry, que estableció una transición rápida desde el apoyo agrario indirecto vía intervención en los mercados hacia un apoyo directo vía pagos a los agricultores, una fórmula menos lesiva para los intereses de terceros países. Pero, durante aproximadamente una década, la PAC continuó sometida a una gran presión internacional. La creación de la Organización Mundial del Comercio como institución permanente que pasaba a sustituir las rondas temporales del GATT no hacía sino presagiar la necesidad de nuevas reformas. El colapso de la Ronda Doha de la OMC en los primeros años del siglo XXI rebajó la presión internacional sobre la PAC, pero abierta una ventana para cambios sustanciales.

Esa es justo la ventana durante la cual el desarrollo rural pasó de estar completamente ausente en la política europea a erigirse en el llamado «segundo pilar» de la PAC, pudiendo más adelante (y hasta el día de hoy) consolidarse sin grandes problemas. Las medidas estructurales y las medidas agroambientales, ya existentes antes de la creación del segundo pilar como tal, podían posicionarse como subvenciones agrarias carentes de impacto sobre los agricultores no europeos y, por tanto, quedaban a salvo de la tormenta negociadora internacional. De puertas adentro, hasta cierto punto podían posicionarse ante los Estados miembros y las organizaciones agrarias como una especie de compensación por los daños que pudieran causarles las reformas más impopulares de la PAC[21].

¿Por qué entonces llamarlo desarrollo rural? La cuestión rural ofrecía un recurso discursivo prometedor ante la ciudadanía. Ahora era posible seguir ofreciendo subvenciones a los agricultores bajo un argumento nuevo y mucho más inclusivo: más allá de lo que cada

cual pensara sobre las ayudas agrarias como instrumento de justicia social, ahora estas podían posicionarse como instrumento de cohesión territorial; es decir, como un instrumento al servicio del conjunto de la sociedad (y no solo de los agricultores). El giro de la PAC hacia lo territorial era útil para el comisario Fischler a la hora de movilizar de cara al proceso de reforma un abanico de intereses organizados más amplio que el tradicional de las organizaciones agrarias. Estas últimas habían debido aceptar la reforma MacSharry como mal menor y en principio eran reticentes a que el apoyo agrario fuera justificado en términos de las funciones medioambientales o territoriales que pudieran estar cumpliendo los agricultores. El fortalecimiento de la iniciativa LEADER y la creación de líneas de gasto orientadas hacia la diversificación y la calidad de vida rurales sirvió durante los años noventa y primeros años del nuevo milenio para introducir en el farragoso proceso de negociación y toma de decisiones a grupos «ruralistas» con ideas y objetivos propios, diferentes de los que tradicionalmente venían sosteniendo las organizaciones agrarias. Esto fortalecía la posición negociadora de la Comisión frente a las organizaciones agrarias, al hacer creíble la amenaza de trasvasar fondos desde un primer pilar plenamente orientado hacia los intereses agrarios hacia un segundo pilar de implicaciones más inciertas.

La política de desarrollo rural, sin embargo, se apoyaba sobre grupos de interés mucho más débiles y desarticulados que las organizaciones agrarias. Estos grupos fueron hábilmente movilizados por la Comisión para trastocar los equilibrios tradicionales, pero en ningún momento llegaron a ganar vida propia con un pulso suficiente como para presionar con éxito a favor de un apoyo presupuestario generoso para las políticas de diversificación económica y calidad de vida rural. Encontraron su nicho, pero era un nicho modesto.

Las organizaciones agrarias, por su parte, no se habían vuelto de repente tan débiles como para perder el control del segundo pilar. Desde luego, el segundo pilar era para ellas un mundo más complejo y abierto que el primero, en tanto en cuanto en él se medían sus intereses con los de los ruralistas y (sobre todo) los ecologistas. Sin embargo, por todas partes las organizaciones agrarias fueron capaces de presionar con éxito a sus respectivos gobiernos nacionales y regionales para asegurar que la mayor parte de los fondos destinados al segundo pilar fueran destinados a diversos tipos de ayudas agrarias. En algunos casos pudieron defender un planteamiento productivista, orientado hacia la competitividad y modernización de las explotaciones, y en otros debieron trabar un compromiso más post-productivista orientado hacia las ayudas agroambientales. Pero, como hemos visto para el caso de los gobiernos autonómicos españoles, el sesgo del segundo pilar hacia las ayudas agrarias era generalizado.

La responsabilidad de los Estados miembros y (en casos como el español) sus gobiernos regionales es, por lo tanto, considerable. Una de las razones por las que optaron por sesgar sus programas de desarrollo rural hacia el sector agrario es porque, estando estos programas encuadrados dentro de la PAC, eran gestionados por Ministerios y Consejerías de Agricultura que desde tiempo atrás estaban acostumbrados a tener a las organizaciones agrarias como principales interlocutores, cuando no (en el escenario más desfavorable para el interés general) como principales clientes. Otra razón que tampoco debe desdeñarse es la que tiene que ver con la opinión pública, que en general ha tendido a dar por buena la aso-

ciación que el discurso PAC establece entre las ayudas agrarias (por un lado) y la lucha contra el declive rural (por el otro). Una encuesta realizada en España en el momento en que comenzaba a implantarse el segundo pilar (a finales de los años noventa) revelaba que hasta tres de cada cuatro ciudadanos opinaba que el medio rural se sostenía gracias al sector agrario y que más de uno de cada tres negaba que este sector estuviera perdiendo peso dentro de la economía local[22]. De acuerdo con los datos, estas opiniones estaban bastante divorciadas de la realidad, pero allanaban el camino para que los políticos agrarios pudieran sesgar los programas de desarrollo rural hacia acciones que, si bien no contribuían gran cosa a luchar contra el declive rural, sí favorecían el entendimiento con los principales grupos de presión que tenían frente a sí.

En un reciente Eurobarómetro, dos décadas después, los ciudadanos españoles se alineaban casi totalmente con el resto de europeos en su valoración de la PAC como una política exitosa a la de hora de crear crecimiento y empleo en las áreas rurales[23]. Así lo opinaban más de la mitad de los encuestados, lo cual (teniendo en cuenta el porcentaje de no respuesta) venía a suponer aproximadamente dos de cada tres ciudadanos con opinión sobre el tema. Es improbable que, dadas estas coordenadas de la opinión pública y dada la ya comentada estructura de grupos de interés, puedan tener lugar a corto plazo cambios sustanciales en el estatus y la orientación de las políticas europeas de desarrollo rural.

Lo que percibimos en último término es la gran importancia de que las políticas ante la cuestión rural se enmarquen en unos u otros departamentos de los gobiernos. La política europea de desarrollo rural podría haber sido incorporada, en clave NUTS-4, a una política de cohesión territorial que, junto a la escala regional, hubiera prestado atención también a la escala comarcal. Sin ánimo de idealizar lo que esto hubiera supuesto, es probable que en ese caso se hubieran dispuesto políticas mejor adaptadas a la naturaleza del problema. Al quedar el desarrollo rural adscrito a la Dirección General de Agricultura (y, a partir de ahí, a los ministerios y consejerías de Agricultura de los Estados miembros), el diseño y la ejecución de las políticas se vieron muy influidos por las vicisitudes de la agenda agraria: las cambiantes líneas de interacción entre Comisión, Estados miembros y organizaciones agrarias en diversos frentes, así como el modo en que las negociaciones comerciales a nivel internacional incidían sobre dicha interacción. En lugar de un problema en busca de soluciones, la cuestión rural terminó siendo más bien parte de la solución para unos políticos envueltos en sus propios problemas.

5. Conclusión

En un momento en que la cuestión rural ha dejado de ser un tema en alza dentro de la agenda política de la Unión Europea, España se dispone a implantar una nueva generación de políticas propias para afrontarla. Es por tanto un buen momento para hacer balance del período histórico, próximo a su final, en el que las políticas europeas fueron la principal respuesta de las instituciones ante la cuestión rural.

El balance es poco halagüeño. Entre 1991, cuando la Unión Europea creó la iniciativa LEADER para el desarrollo territorial, y 2007, cuando esta iniciativa fue incorporada al llamado «segundo pilar» de la Política Agraria Común, se implantó una generación de políticas que ha definido el enfoque europeo ante la cuestión rural hasta el día de hoy. En casos como el español, este impulso hizo posibles políticas más activas que las que se habrían derivado de la inercia de los distintos gobiernos centrales y regionales. Sin embargo, el enfoque europeo ante la cuestión rural se ha resentido de dos problemas importantes. Por un lado, ha recibido una financiación escasa, poco proporcionada en relación con la magnitud del desafío que suponía (y supone) el fortalecimiento económico y social de las comunidades rurales. Por el otro, se ha tratado de un enfoque mal diseñado, en el que las ayudas a los agricultores han absorbido la mayor parte de las acciones. Mientras tanto, aquellas medidas que más podían contribuir a la lucha contra la despoblación o que, en cualquier caso, podían beneficiar a capas más amplias de la sociedad rural, como las orientadas al fomento de la diversificación económica o la mejora de la calidad de vida, han quedado relegadas a un segundo plano. El desarrollo rural ha venido siendo un convidado de piedra, incluso en su propia fiesta. En último término, ello es consecuencia del encuadre político de la cuestión rural dentro de departamentos agrarios de los distintos niveles institucionales implicados: el europeo, el nacional y el autonómico. Probablemente habría sido preferible que, cuando la cuestión rural comenzó a emerger en la agenda europea hacia finales de la década de 1980, hubiera sido posicionada dentro de la naciente política de cohesión territorial. Hoy día, un trasvase de ese tipo sería, de hecho, el mejor signo posible de que una nueva generación de políticas europeas, más ambiciosas y mejor diseñadas, está en camino.

Mientras tanto, lo que sí está en camino es una nueva generación de políticas propias en España. Puede ser interesante, para concluir, valorar las perspectivas de esta nueva generación a la luz de la experiencia previa de las políticas europeas. Desde esa óptica, resulta reconfortante apreciar que no parece que vayan a repetirse algunos de los problemas que han lastrado las políticas europeas. En España, la cuestión rural ha sido finalmente sacada de la agenda de los departamentos agrarios de los gobiernos, quedando entroncada dentro del nuevo ámbito del reto demográfico. Aunque esto en sí mismo no garantiza nada, ofrece más garantías de que las políticas ante la cuestión rural se vean finalmente libres del sesgo agrario propio del enfoque europeo[24]. A diferencia de lo que ocurrió previamente con el enfoque europeo, ahora el ciclo de las políticas comienza por el lugar adecuado, la identificación de un problema, para después avanzar hacia la búsqueda de soluciones. Esto hace más factible dar con dichas soluciones que cuando el ciclo se invierte y, como fue el caso con el enfoque europeo, la cuestión rural aparece como posible solución instrumental a los problemas de otras agendas políticas.

La experiencia europea también nos muestra, sin embargo, algunos de los peligros a los que va a enfrentarse esta nueva generación de políticas en España. Aunque en este artículo se ha enfatizado mucho el contraste entre la desagrarización de la economía rural y el sesgo agrario de las políticas rurales, nuestra experiencia (también de varias décadas) con la política europea de cohesión regional está lejos de ser modélica. Una combinación de diagnósticos equivocados en lo económico y estrategias electoralistas en lo político nos llevó a sesgar nuestro uso de los fondos europeos hacia la construcción de infraestructuras,

descuidando las acciones para fortalecer los sistemas regionales de innovación y la renovación de nuestro modelo productivo[25]. No cabe ninguna duda de que el actual debate público sobre la España vacía o vaciada viene tomando una orientación que amenaza con mover a los responsables políticos a repetir el mismo error, ahora en lo que se refiere a la cuestión rural. Es importante, por ello, la pieza más valiosa del enfoque europeo: la colaboración público-privada como instrumento para impulsar proyectos empresariales potencialmente rentables pero enfrentados a la incertidumbre y las dificultades derivadas de una localización periférica con respecto a los principales distritos empresariales del país. La economista Mariana Mazzucato, con su noción de la «economía de misiones», ofrece un enfoque que encaja bien con el problema de la cuestión rural y que debería inspirar a los responsables políticos a ir más allá del Estado facilitador y buscar alianzas estrechas con el tejido empresarial rural[26].

Para desarrollar esta agenda sería bueno, finalmente, no tirar por la borda la que quizá ha sido la principal contribución de las políticas europeas ante la cuestión rural: el método LEADER. Con todas sus limitaciones y problemas, se ha creado durante estas décadas una red de grupos de acción local que debería seguir cumpliendo el importante papel de guiar a las Administraciones en la definición de estrategias comarcales de desarrollo. Por desgracia, la nueva generación de políticas que está tomando forma en España parece prescindir de este legado. Mientras las administraciones autonómicas continúan desvirtuando el enfoque LEADER, las nuevas políticas nacionales parecen ignorar la escala comarcal como ámbito de actuación y a los grupos de acción local como socios para la co-gobernanza del desarrollo rural. Nuestros responsables políticos no deberían contagiarse del adanismo que preside no pocas de las intervenciones que se suceden en el debate público sobre la cuestión rural. Sería bueno que asimilaran las luces y las sombras de nuestra experiencia previa con las políticas europeas.

Agradecimientos

Agradezco los comentarios realizados por los asistentes al XVII Congreso de Historia Agraria, organizado de manera virtual por la Universidad de Salamanca. Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación «Economía agroalimentaria, globalización y desarrollo económico: una perspectiva histórica», financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (PGC2018-095529-B-I00).

Notas

1. Camarero (2020) ofrece un análisis sociológico de las causas por las que la cuestión rural ha prendido con tanta fuerza.
2. Belinchón (2021).
3. Collantes (2020) revisa en esta clave las políticas de la España democrática en relación a la cuestión rural.
4. Este apartado se basa ampliamente en Collantes (2019: 41-64) y su descripción de los dos paradigmas que podemos encontrar en la historia de la PAC: antes y después de 1992.

5. Comisión Europea (2019).

6. Este es un argumento que encontramos tanto en los primeros balances de la iniciativa LEADER en España (Esparcia, 2000) como en los más recientes (Alario y Morales, 2018; Miranda *et al*., 2020; Navarro *et al*. 2018).

7. Aquí seguimos a Sáez (2019), que realiza una brillante reivindicación de los activos difusos y su importancia estratégica en una etapa histórica caracterizada por la creciente importancia del bienestar post-materialista dentro de las decisiones sobre residir o no en el medio rural.

8. Comisión Europea (2019; 2020).

9. Erjavec y Erjavec (2020).

10. De hecho, lo único que el actual documento de preguntas y respuestas sobre la nueva PAC nos dice acerca de la política de desarrollo rural es que «tiene que hacer una contribución sustancial a la hora de apoyar acciones beneficiosas para el clima y el medio ambiente» (Comisión Europea, 2020: 1).

11. Rodríguez-Pose (2018).

12. Kayser (1990).

13. Esta cuestión ha sido tratada extensamente en Collantes (2004; 2006; 2009). El análisis reciente de Li *et al*. (2019) también incide en la diversificación económica como clave para explicar por qué, a nivel internacional, unas áreas rurales entran en declive y otras no. No parece que se trate, como sugiere Moyano (2020), de un mito.

14. Véase, por tomar un ejemplo particularmente simbólico, Lamo de Espinosa (2021), quien, ya en su época como ministro de Agricultura (hace ahora cuatro décadas), diseñó una política para el desarrollo de las zonas de montaña desafortunadamente sesgada hacia lo agrario (véase al respecto Collantes, 2007).

15. Aunque con frecuencia se sugiere que este tipo de datos no son fiables porque, cada vez más, el lugar de residencia no coincide con el lugar de trabajo, hace tiempo que los especialistas en movilidad pendular insisten en que esta se despliega no solo en sentido rural-urbano sino también (y en cantidades muy apreciables) en sentido urbano-rural; véase Camarero (2020: 67-69).

16. Véase Navarro *et al*. (2016) sobre Andalucía. Müller *et al*. (2020) sitúan el origen de estos y otros problemas detectados en España y el resto de Estados miembros, como las dificultades para asegurar un acceso equitativo de todos los actores rurales al proceso de participación, en el carácter poco preciso de la noción de participación desde abajo propugnada por las instituciones europeas.

17. Estudios de caso recientes sobre Castilla y León (Alario y Morales, 2018), Andalucía (Cañete *et al*., 2017) y Extremadura (Nieto y Cárdenas, 2015) informan de una concentración de las inversiones en las cabeceras comarcales. Con todo, no es evidente cuál es el patrón óptimo de distribución. Dado que las «economías externas» que permiten a las ciudades tomar ventaja son difíciles de replicar en el medio rural (y de ahí precisamente una parte no menor del problema de la despoblación; véase Collantes y Pinilla, 2019), en numerosas comarcas rurales tiene sentido concentrar hasta cierto punto esfuerzos en las cabeceras. En no pocas experiencias de «renacimiento rural», las cabeceras han resultado fundamentales como motor del resto de la economía comarcal (Collantes, 2004).

18. Esparcia *et al*. (2015), Navarro *et al*. (2016). Esparcia y Mesa (2018) estudian en paralelo la visión de ambas partes (grupos de acción local y administraciones autonómicas) y llegan a la conclusión de que, si bien las administraciones autonómicas no comparten una visión tan crítica de lo que está ocurriendo, el argumento de los grupos de acción local al respecto de que está desvirtuándose la idea original de una gobernanza ascendente parece básicamente correcto. Shucksmith *et al.* (2021) encuentran el mismo problema en Inglaterra.

19. Collantes y Pinilla (2019: 27-66).

20. La interpretación que sigue sobre la trastienda política de la PAC está basada en Collantes (2019: 120-133).

21. Sheingate (2001) enfatiza la importancia de este tipo de compensaciones a la hora de hacer avanzar las negociaciones para reformar las políticas agrarias de los países desarrollados en el tramo final del siglo XX.
22. Vilalta y Miquel (1999: 419).
23. Comisión Europea (2018). Incluso académicos reconocidos como Moyano (2020) continúan argumentando que las subvenciones agrarias han contribuido a luchar contra la despoblación rural y que lo han hecho más eficazmente que otras posibles acciones en materia de infraestructuras o diversificación. Para una crítica exhaustiva de esta línea de argumentación, véase Collantes (2019: 102-106).
24. A juzgar por lo que de momento sabemos sobre las nuevas medidas (Belinchón, 2021), parece que, de hecho, así va a ser.
25. Maluquer de Motes (2014) sitúa este sesgo en su perspectiva histórica.
26. Mazzucato (2021).

Referencias

Alario, M. y Morales, E. (2018): «Un cuarto de siglo de Políticas de Desarrollo Rural en la Tierra de Campos vallisoletana», en E. Cejudo, F. A. Navarro y J. A. Camacho (eds.), *Nuevas realidades rurales en tiempos de crisis: territorios, actores, procesos y políticas*, Granada, Universidad de Granada.

Belinchón, G. (2021): «El plan de España para evitar la despoblación rural», *Cinco Días*, 21 de abril.

Camarero, L. (2020): «Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual», *Panorama Social*, 31.

Cañete, J. A., Cejudo, E. y Navarro, F. (2017): «¿Desarrollo rural o desarrollo de territorios rurales dinámicos? La contribución a los desequilibrios territoriales por parte de los Programas de Desarrollo en el sur de España, Andalucía», *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 37 (2).

Collantes, F. (2004): *El declive demográfico de la montaña española (1850-2000). ¿Un drama rural?* Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Collantes, F. (2006): «Farewell to the peasant republic: marginal rural communities and European industrialization, 1815-1990», *Agricultural History Review*, 54 (2).

Collantes, F. (2007): «Fábulas de la reconstrucción: la Ley de Agricultura de Montaña de 1982 en perspectiva histórica», en C. Serrano (ed.), *Despoblación y territorio*, Zaragoza, CEDDAR.

Collantes, F. (2009): «Rural Europe reshaped: the economic transformation of upland regions, 1850-2000», *Economic History Review*, 62 (2).

Collantes, F. (2019): *¿Capitalismo coordinado o monstruo de Frankenstein? La Política Agraria Común y el modelo europeo, 1962-2020*, Santander, Universidad de Cantabria.

Collantes, F. (2020): «Tarde, mal y… ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural», *Panorama Social*, 31.

Collantes, F. y Pinilla, V. (2019): *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

Comisión Europea (2009): *EU Budget 2008: financial report*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea (2018): *Special Eurobarometer 473: Europeans, agricultura and the CAP*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea (2019): *Analytical factsheet for Spain: nine objectives for a future Common Agricultural Policy*, Bruselas, Comisión Europea.

Comisión Europea (2020): «Questions and answers on the CAP reform», <ec.europa.eu>.

Erjavec, K. y Erjavec, E. (2020): «The noble or sour wine: European Commission's competing discourses on the main CAP reforms», *Sociologia Ruralis*, 60 (3).

Esparcia, J. (2000): «The LEADER programme and the rise of rural development in Spain», *Sociologia Ruralis*, 40.

Esparcia, J., Escribano, J. y Serrano, J. J. (2015): «From development to power relations and territorial governance: increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain», *Journal of Rural Studies*, 42.

Esparcia, J. y Mesa, R. (2018): «LEADER en España: cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora», informe elaborado para la Red Rural Nacional.

Kayser, B. (1990): *La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental*, París, Armand Colin.

Lamo de Espinosa, J. (2021): «La España vaciada bajo la pandemia», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 257.

Li, Y., Westlund, H. y Liu, Y. (2019): «Why some rural areas decline while some others not: an overview of rural evolution in the world», *Journal of Rural Studies*, 68.

Maluquer de Motes, J. (2014): *La economía española en perspectiva histórica*, Barcelona, Pasado y Presente.

Mazzucato, M. (2021): *Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism*, Londres, Allen Lane.

Miranda, M., Gallardo-Cobo, R. y Sánchez-Zamora, P. (2019): «La metodología Leader y la despoblación rural: el caso de la comarca de Sierra Grande-Tierra de Barros (Badajoz)», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19 (2).

Moyano, E. (2020): «Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural en España», *Panorama Social*, 31.

Müller, O., Sutter, O. y Wohlgemuth, S. (2020): «Learning to LEADER. Ritualised performances of "participation" in local arenas of participatory rural governance», *Sociologia Ruralis*, 60 (1).

Navarro, F. A., Cejudo, E. y Cañete, J. A. (2018): «Análisis a largo plazo de las actuaciones en desarrollo rural neoendógeno. Continuidad de las empresas creadas con la ayuda de LEADER y PRODER en tres comarcas andaluzas en la década de 1990», *Ager*, 25.

Navarro, F. A., Woods, M. y Cejudo, E. (2016): «The LEADER Initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in Rural Development Programmes. The cases of Wales and Andalusia», *Sociologia Ruralis*, 56 (2).

Nieto, A. y Cárdenas, G. (2015): «El método LEADER como política de desarrollo rural en Extremadura en los últimos 20 años (1991-2013)», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 69.

Rodríguez-Pose, A. (2018): «The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)», *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11.

Sáez, L. A. (2019): «Despoblación, desarrollo rural y políticas», en F. García-Moreno (dir.), *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Cizur Menor, Aranzadi.

Sheingate, A. (2001): *The rise of the agricultural welfare state: institutions and interest group power in the United States, France, and Japan*, Princeton, Princeton University Press.

Shucksmith, M., Brooks, E. y Madanipour, A. (2021): «LEADER and spatial justice», *Sociologia Ruralis*, 61 (2).

Vilalta, M. y Miquel, J. L. (1999): «La contribución de la agricultura y los agricultores al desarrollo rural», en E. Ramos (coord.), *El desarrollo rural en la Agenda 2000*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Presupuesto y Gasto Público 102/2021: 131-150
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
© 2021, Instituto de Estudios Fiscales

Medidas adoptadas por las comunidades autónomas en los tributos cedidos para combatir la despoblación de las áreas rurales: una primera aproximación

ÁNGELA CASTILLO MURCIEGO
Universidad de La Rioja

JULIO LÓPEZ LABORDA
Universidad de Zaragoza
Grupo de Investigación de Economía Pública

FERNANDO RODRIGO SAUCO
Universidad de Zaragoza
Grupo de Investigación de Economía Pública
Instituto Universitario de Investigación en Empleo, Sociedad Digital y Sostenibilidad (IEDIS)

EDUARDO SANZ ARCEGA
Universidad de Zaragoza
Grupo de Investigación de Economía Pública

Recibido: Julio 2021
Aceptado: Julio 2021

Resumen

El trabajo examina los incentivos fiscales introducidos de manera generalizada por las comunidades autónomas de régimen común en los tributos cedidos con la intención de frenar (o revertir) la despoblación de las áreas rurales. Específicamente, se pone el foco sobre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, con base en el Panel de Declarantes del IRPF, se analiza la utilización a lo largo del tiempo por sus contribuyentes de las deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual y por nacimiento o adopción de hijos, ambas en núcleos rurales. Los resultados obtenidos permiten concluir que, en los períodos considerados, se ha producido un cierto traslado de la población a núcleos rurales, proveniente, en buena medida, de capitales de provincia de la misma Comunidad, y con cierta vocación de permanencia, ya que casi todos los desplazados a un pequeño municipio (y también los que han disfrutado de las deducciones sin haber cambiado su residencia) siguen viviendo en el mismo al final de los períodos contemplados.

Palabras clave: despoblación, comunidades autónomas, incentivos fiscales, tributos cedidos.

Clasificación JEL: H31, H71.

Abstract

This paper examines the tax incentives introduced in a generalized way by the Spanish common regime Autonomous Communities in the «ceded taxes» with the aim of slowing down (or reversing) the depopulation of rural areas. Specifically, we focus our attention on the Autonomous Community of Castilde and Leon and, based on the Panel

of Personal Income Tax Filers, we analyze the use of two tax credits that taxpayers have made over time: one for the acquisition or renovation of primary residences and one for the birth or adoption of children, both in rural areas. The results obtained allow us to conclude that, for the periods considered, there has been a certain migration of the population to rural areas, largely from provincial capitals of the same Community, and with a certain vocation of permanence, since almost all those who have moved to a small municipality (and also those who have taken advantage of the tax credits without having changed their residence) continue to live there at the end of the periods considered.

Keywords: depopulation, Autonomous Communities, Tax Incentives, Ceded Taxes.

Classification JEL: H31, H71.

1. Introducción

Los incentivos fiscales constituyen un instrumento habitual de la política pública, junto con las subvenciones. Se aplican en numerosos ámbitos, desde el estímulo a la inversión empresarial y la creación de empleo hasta el fomento de la natalidad o el ahorro. Y adoptan también fórmulas muy variadas: tipos impositivos reducidos, exenciones impositivas, reducciones en las bases imponibles de los impuestos, deducciones en las cuotas tributarias, bonificaciones, etc. Estas fórmulas pueden establecerse de forma permanente en la normativa, o limitar su alcance a un plazo temporal determinado (este sería el caso, por ejemplo, del ofrecimiento de unas «vacaciones fiscales» en un tributo durante un período de tiempo acotado).

En este trabajo vamos a ocuparnos de los incentivos fiscales que se utilizan en el ámbito autonómico con la finalidad de combatir la despoblación de las áreas rurales. Pese a que la literatura que trata de evaluar la efectividad de dichos instrumentos en relación a los objetivos que persiguen es todavía escasa y no obtiene resultados concluyentes (Castillo *et al*., 2018), lo cierto es que la introducción de esos incentivos en nuestro sistema fiscal no deja de extenderse, como consecuencia del funcionamiento de un mercado político de la lucha contra la despoblación con una demanda cada vez más pujante.

Empezaremos describiendo los incentivos fiscales aplicados en la actualidad por las comunidades autónomas en los tributos cedidos y, con base en la Muestra de Declarantes del IRPF que publica el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), caracterizaremos a los contribuyentes que, específicamente, utilizan los incentivos que se ofrecen en el IRPF, presentaremos algunas cifras sobre su coste recaudatorio y realizaremos una valoración sobre algunos aspectos de su diseño, todo ello para el año 2018 (sección 2). Seguidamente, nos centraremos en una comunidad autónoma concreta (Castilla y León), por las razones que explicaremos más adelante, y en dos deducciones determinadas (por nacimiento o adopción de hijos y por adquisición de vivienda habitual). Con ayuda de la información proporcionada por el Panel de Declarantes del IRPF, también publicado por el IEF, examinaremos en detalle el comportamiento a lo largo del tiempo de los contribuyentes que aplican esas deducciones (sección 3). Terminaremos el trabajo con un resumen de las principales conclusiones obtenidas (sección 4).

2. Incentivos fiscales aplicados por las comunidades autónomas en los tributos cedidos

Las comunidades autónomas de régimen común están utilizando, de forma creciente, el sistema fiscal para luchar contra la despoblación. En esta sección vamos a centrarnos en las medidas que están adoptando en sus tributos cedidos. Tras describir los beneficios fiscales vigentes en la actualidad en los diversos impuestos, explotaremos la Muestra de Declarantes del IRPF de 2018, la última disponible, y realizaremos una caracterización de los contribuyentes que aplican los incentivos contenidos en el IRPF autonómico y una valoración de su diseño.

En el cuadro 1 se recogen los incentivos fiscales regulados por las comunidades autónomas de régimen común en los tributos cedidos, relacionados con el medio rural y la despoblación, en vigor en 2021[1]. Solo una comunidad no aplica ningún incentivo en estos ámbitos, la de Madrid.

En el IRPF, las medidas adoptadas tienen que ver, sobre todo, con el nacimiento y cuidado de niños, la adquisición o rehabilitación de vivienda (no necesariamente habitual) y el alquiler de vivienda habitual en el ámbito rural. La Rioja y Castilla y León son las comunidades que tienen un régimen de incentivos más extenso, ya que es aplicable a viviendas habituales, segundas viviendas y cuidado de hijos (en el caso de La Rioja y Cantabria, también se incluyen deducciones por escolarización).

En el Impuesto sobre el Patrimonio, solo las Comunidades de Cataluña y Galicia legislan beneficios fiscales relacionados con el medio rural. La primera otorga una bonificación del 95 por 100 de la parte de la cuota que corresponde a determinadas propiedades forestales. Galicia, por su parte, aplica una deducción del 100% en la parte de la cuota relacionada con explotaciones y sociedades agrarias, así como respecto de Sociedades de Fomento Forestal.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, un buen número de comunidades aplica reducciones en la base imponible por la adquisición de explotaciones agrarias, fincas rústicas de dedicación forestal, terrenos incluidos en áreas de interés agrario o espacios de relevancia ambiental: Galicia, Andalucía, Asturias, La Rioja, Comunidad Valenciana (tanto en trasmisiones *mortis causa* como *inter vivos*); Canarias, Cataluña, Baleares y Castilla y León (únicamente en transmisiones *mortis causa*); y Extremadura (solo en transmisiones *inter vivos*).

Por último, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) se conceden beneficios fiscales en la forma de deducciones o bonificaciones, sobre todo, relacionados con actividades económicas agrarias, y en mayor medida en el ámbito de las transmisiones patrimoniales onerosas que respecto de operaciones sujetas al IAJD. Galicia destaca por ser la Comunidad con un mayor número de beneficios legislados. En términos generales, las medidas más comunes tienen que ver con operaciones con explotaciones agrarias (Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja y Castilla-La Mancha), el arrendamiento de fincas rústicas (Galicia, Comunidad Valenciana y Aragón), operaciones relacionadas con regadíos (Murcia, Castilla La Mancha y Castilla y León), y por adquisición de vivienda habitual en el ámbito rural (Galicia, Castilla y León y La Rioja). En el cuadro 1 puede obser-

Cuadro 1

Incentivos fiscales regulados por las comunidades autónomas de régimen común relacionados con el medio rural, vigentes en 2021

	Cataluña	Galicia	Andalucía	Asturias	Cantabria	La Rioja	Murcia	Comunidad Valenciana	Aragón	Castilla-La Mancha	Canarias	Extremadura	Islas Baleares	Madrid	Castilla y León
IRPF															
Residencia en municipio en riesgo de despoblamiento								■							
Deducción nacimiento, cuidado o escolarización de menores		■		■	■	■			■						■
Deducción adquisición o rehabilitación vivienda habitual				■		■			■			■			■
Deducción adquisición o rehabilitación segunda vivienda						■									■
Deducción alquiler vivienda habitual				■	■	■				■		■			■
Deducción traslado de vivienda por motivos laborales					■										
Deducción donación fincas rústicas				■											
Deducción por inversiones o donativos espacios naturales															■
Deducción gestión forestal sostenible				■											
Deducción inversión en empresas agrarias		■								■					
Deducción por inicio de actividad por cuenta propia				■											
Deducción gastos de transporte público				■											
Deducción por gastos acceso internet, luz y gas						■									
I. Patrimonio															
Deducción explotaciones agrarias o forestales		■													
Bonificación por propiedades forestales	■														
ISD-Sucesiones															
Reducción explotaciones agrarias	■	■	■	■		■		■							■
Reducción o bonificación adquisición finca rústica, forestal o espacio de valor medioambiental	■	■						■			■		■		

	Cataluña	Galicia	Andalucía	Asturias	Cantabria	La Rioja	Murcia	Comunidad Valenciana	Aragón	Castilla-La Mancha	Canarias	Extremadura	Islas Baleares	Madrid	Castilla y León
ISD-Donaciones															
Reducción explotaciones agrarias		■	■	■		■		■				■			
Reducción o bonificación adquisición finca rústica o forestal								■							
ITPAJD-TP															
Tipo reducido adquisición vivienda		■				■									■
Tipo reducido explotaciones agrarias				■	■	■									
Tipo reducido operaciones prestación de garantías sector primario			■												
Deducción adquisición o arrendamiento vivienda habitual		■													
Deducción explotaciones agrarias		■								■					
Deducción/bonificación arrendamiento fincas (y/o vivienda) rústicas		■						■	■						
Deducción / bonificación transmisión suelo rústico		■						■							
Deducción transmisión suelo forestal		■													
Deducción adquisición inmuebles para afectación a actividad económica		■													
Bonificación comunidades usuarios de agua							■			■					■
Bonificación o reestructuración parcelaria								■							
ITPAJD-AJD															
Tipo reducido adquisición vivienda															■
Tipo reducido operaciones de garantía y novaciones de préstamos sector primario			■												
Deducción adquisición vivienda habitual		■													
Deducción determinadas operaciones explotaciones agrarias										■					
Deducción o bonificación reestructuración parcelaria		■						■							
Bonificación transmisión o arrendamiento de suelo rústico								■							
Deducción transmisión suelo forestal		■													
Deducción actuaciones en inmuebles		■													
Bonificación comunidades usuarios de agua							■			■					■

Fuente: elaboración propia, con base en Ministerio de Hacienda (2021).

varse que Castilla y León compatibiliza el incentivo fiscal por la adquisición de la primera vivienda habitual en el medio rural en el IRPF y en el ITPAJD (consistente en la aplicación de un tipo impositivo del 0,01 por 100 en las dos modalidades de este último impuesto).

A continuación, vamos a ofrecer alguna información sobre los contribuyentes que aplican esos beneficios fiscales en el IRPF y sobre su coste recaudatorio. Para ello, disponemos de las Muestras de Declarantes del IRPF que divulga el IEF, que recogen las declaraciones completas del IRPF de una muestra representativa de declarantes del impuesto (Pérez *et al*, 2020b)[2]. Hemos podido extraer de la Muestra la información más relevante correspondiente a 2018 de las siguientes comunidades autónomas que aplican beneficios fiscales relacionados con el medio rural en el citado ejercicio: Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y Extremadura[3]. Los resultados, que se plasman en el cuadro 2, hay que tomarlos con alguna cautela, porque es posible que la representatividad de la Muestra se vea afectada por el hecho de que el aprovechamiento efectivo de los distintos beneficios fiscales quede circunscrito, en la práctica, a subconjuntos de población de tamaño muy reducido.

Tomemos para nuestro análisis el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón. El mismo examen se puede realizar para las restantes comunidades sin dificultad, partiendo del cuadro 2. Aragón concede en el IRPF autonómico una deducción por adquisición o rehabilitación de vivienda y otra por nacimiento o adopción en núcleos rurales. La regulación actual de ambos beneficios fiscales es la misma que en 2018. La primera deducción es un 5% de las cantidades satisfechas en el período impositivo por la adquisición o rehabilitación de la vivienda que constituya o vaya a constituir la vivienda habitual del contribuyente, siempre que i) se trate de la primera vivienda del contribuyente, ii) este tenga menos de 36 años a la fecha de devengo del impuesto, iii) la vivienda esté situada en un municipio aragonés con menos de 3.000 habitantes o, alternativamente, en una entidad local menor o en una entidad singular de población, que se encuentren separadas o diferenciadas de la capitalidad del municipio al que pertenecen, y iv) la suma de la base imponible general y la base imponible del ahorro, menos el mínimo por contribuyente y el mínimo por descendientes, no sea superior a 21.000 euros en declaración individual o 35.000 euros en declaración conjunta.

El perfil del contribuyente que se practica la deducción por adquisición de vivienda habitual es el de un varón soltero de 31 años, que reside en la provincia de Zaragoza, trabajador por cuenta ajena y que percibe una renta (descontando de la misma los mínimos personales y familiares) de 6.913,42 euros en declaración individual y 8.702,09 en declaración conjunta. La deducción media es de 186,19 euros, que corresponden a una inversión anual en vivienda de 3.723,8 euros (186,19/0,05), y el coste recaudatorio para la comunidad autónoma se eleva a 87.509,3 euros (para una recaudación del IRPF autonómico de 1.277 millones de euros). En 2018, se benefician de la deducción 470 declarantes[4].

En cuanto a la deducción por nacimiento o adopción de hijos, su importe es de 100 euros por el primer hijo y de 150 por el segundo. Estos importes se elevan a 200 y 300 euros, respectivamente, cuando la cantidad resultante de la suma de la base imponible general y la base imponible del ahorro no sea superior a 23.000 euros en declaración individual o 35.000 euros en declaración conjunta. La deducción solo puede aplicarse por los contri-

Cuadro 2

Deducciones autonómicas en el IRPF que recogen incentivos para residentes en núcleos rurales: cuantías y rasgos socioeconómicos de sus beneficiarios (ejercicio 2018)

Ejercicio 2018	Cuantía media (€) / Valor máximo (€)	Coste recaudatorio global (€)	Número de beneficiarios	Beneficiarios por provincias	Beneficiarios por sexo	Edad promedio de los beneficiarios (años)	Beneficiarios por estado civil	Beneficiarios por tipo de declaración: I: individual C: conjunta	Número de descendientes por beneficiario (promedio)	Renta media de los beneficiarios (€)	Fuente principal de renta de los beneficiarios: 1-trabajo 2-otras
Aragón											
Por nacimiento o adopción del primer y/o segundo hijo en poblaciones de menos de 10.000 habitantes	153,52/300	114.372,4	745	Huesca: 303 Teruel: 94 Zaragoza: 349	Varones: 578 Mujeres: 167	36,25	Solteros: 46 Casados: 699 Viudos:0 Separados/ divorciados: 0	I: 536 C: 209	1,79	I: 7.023,96 C: 18.664,52	1: 97,11% 2: 2,89%
Por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual en núcleos rurales o análogos	186,19/452	87.509,3	470	Huesca: 94 Teruel: 41 Zaragoza: 335	Varones: 381 Mujeres: 89	30,63	Solteros: 266 Casados: 204 Viudos:0 Separados/ divorciados: 0	I: 432 C: 38	0,51	I: 6.913,42 C: 8.702,09	1: 98,14% 2: 1,86%
Asturias											
Por el arrendamiento de vivienda habitual	534/606	284.088	532		Varones: 496 Mujeres: 36	37,69	Solteros: 465 Casados: 67 Viudos:0 Separados/ divorciados: 0	I: 466 C: 66	0	I: 12.229,38 C: 10.279,86	1: 100% 2: 0%
Por donación de fincas rústicas a favor del Principado de Asturias	36,78/1.400	50.278,26	1.367		Varones: 1.119 Mujeres: 248	45,50	Solteros: 638 Casados: 582 Viudos: 6 Separados/ divorciados: 141	I: 1.004 C: 363	0,76	I: 38.008,97 C: 23.945,49	1: 93,96% 2: 6,04%

Ejercicio 2018	Cuantía media (€) / Valor máximo (€)	Coste recaudatorio global (€)	Número de beneficiarios	Beneficiarios por provincias	Beneficiarios por sexo	Edad promedio de los beneficiarios (años)	Beneficiarios por estado civil	Beneficiarios por tipo de declaración: I: individual C: conjunta	Número de descendientes por beneficiario (promedio)	Renta media de los beneficiarios (€)	Fuente principal de renta de los beneficiarios: 1-trabajo 2-otras
Castilla y León											
Por adquisición residencia habitual	526,73/1.356	853.302,6	1.620	Ávila: 123 Burgos: 278 León: 129 Palencia: 132 Salamanca: 80 Segovia: 286 Soria: 221 Valladolid: 226 Zamora: 145	Varones: 967 Mujeres: 653	32,13	Solteros: 804 Casados: 757 Viudos: 0 Divorciados separados: 59	I: 1.318 C: 302	0,62	I: 8.187,98 C: 16.685,53	1: 95,66% 2: 4,34%
Por alquiler de vivienda habitual para contribuyentes	600,50/612	1.533.677	2.554	Ávila: 174 Burgos: 232 León: 259 Palencia: 314 Salamanca: 344 Segovia: 436 Soria: 146 Valladolid: 455 Zamora: 194	Varones: 1.427 Mujeres: 1.127	30,67	Solteros: 2.005 Casados: 524 Viudos: 0 Divorciados separados: 25	I: 2.266 C: 288	0,29	I: 9.020,37 C: 13.744,44	1: 96,01% 2: 3,99%
Por nacimiento o adopción de hijos	1.078,12/ 3.173,85	1.582.683	1.468	Ávila: 27 Burgos: 273 León: 169 Palencia: 155 Salamanca: 197 Segovia: 153 Soria: 94 Valladolid: 371 Zamora: 29	Varones: 902 Mujeres: 566	36,15	Solteros: 534 Casados: 910 Viudos: 0 Divorciados separados: 24	I: 1.084 C: 384	1,43	I: 6.305,54 C: 13.315,69	1: 98,15% 2: 1,85%

Ejercicio 2018	Cuantía media (€) / Valor máximo (€)	Coste recaudatorio global (€)	Número de beneficiarios	Beneficiarios por provincias	Beneficiarios por sexo	Edad promedio de los beneficiarios (años)	Beneficiarios por estado civil	Beneficiarios por tipo de declaración: I: individual C: conjunta	Número de descendientes por beneficiario (promedio)	Renta media de los beneficiarios (€)	Fuente principal de renta de los beneficiarios: 1-trabajo 2-otras
Castilla-La Mancha											
Por arrendamiento de vivienda habitual	581,51/612	226.789	390	Albacete: 17 Ciudad Real: 53 Cuenca: 60 Guadalajara: 29 Toledo: 231	Varones: 301 Mujeres: 89	31,39	Solteros: 219 Casados: 171 Viudos: 0 Divorciados separados: 0	I: 139 C: 251	1,00	I: 3.475,20 C: 8.398,75	1: 100% 2: 0%
Extremadura											
Por arrendamiento de vivienda habitual	229,61/300	139.829,93	609	Badajoz: 257 Cáceres: 352	Varones: 393 Mujeres: 216	30,78	Solteros: 535 Casados: 74 Viudos: 0 Divorciados separados: 0	I: 609 C: (-)	0,08	I: 8.012,76 C: (-)	1: 94,31% 2: 5,69%
Galicia											
Por nacimiento o adopción de hijos	694,69/1.440	286.212,77	412	A Coruña: 131 Lugo: 20 Orense: 75 Pontevedra: 186	Varones: 351 Mujeres: 61	38,56	Solteros: 79 Casados: 333 Viudos: 0 Divorciados separados: 0	I: 267 C: 145	1,64	I: 15.967,58 C: 19.783,82	1: 91,29% 2: 8,71%

Fuente: Elaboración propia, con base en la Muestra de Declarantes del IRPF de 2018.

buyentes que hayan residido en el año del nacimiento y en el anterior en municipios aragoneses cuya población de derecho sea inferior a 10.000 habitantes.

El contribuyente medio que se aplica esta deducción es un varón casado de 36 años, residente en Zaragoza, trabajador por cuenta ajena, perceptor de una renta de 7.023,96 euros en declaración individual y 18.664,52 en declaración conjunta. La deducción media es de 153,52 euros y se aplican la deducción 745 contribuyentes. El coste recaudatorio asciende a 114.372,4 euros[5].

Evidentemente, de la observación del cuadro 2 no se puede colegir ninguna conclusión sobre la mayor o menor efectividad de las medidas adoptadas por las comunidades autónomas para combatir la despoblación. Pero sí que se pueden aventurar algunas observaciones que quizás resulten de utilidad para la evaluación de estos beneficios fiscales. Nuevamente, nos centraremos en Aragón para realizar el análisis.

Con respecto a la deducción por adquisición de vivienda habitual, resultan llamativos varios aspectos. En primer lugar, el coste recaudatorio de la medida es muy reducido, debido tanto al escaso número de contribuyentes que se benefician de la misma como a la propia cuantía de la deducción. La literatura hace hincapié en que el tamaño del incentivo es importante para que este sea eficaz (Castillo *et al*, 2018). A este respecto, se puede citar el caso de Castilla y León que, como hemos visto, además de la deducción del 5% en el IRPF, reduce al 0,01% el tipo impositivo en las modalidades de transmisiones onerosas y actos jurídicos documentados del ITPAJD (cuadro 1). En el cuadro 2 puede observarse que la deducción media es mucho mayor en esta comunidad que en Aragón.

En segundo lugar, algunos límites de la deducción son cuestionables. ¿Por qué restringir el beneficio a la primera vivienda (aún más, en el caso de Aragón, la deducción solo resulta aplicable cuando el contribuyente no haya sido propietario de ninguna otra vivienda, haya constituido o no su residencia habitual) y establecer límites de renta y edad tan estrictos, si el objetivo de la deducción no es favorecer el acceso a la vivienda de los jóvenes o de personas con menor capacidad económica, sino incentivar la permanencia o el traslado de las personas a los núcleos rurales, también de los menos jóvenes o de los que tienen más recursos? Teniendo en cuenta el conjunto vigente de deducciones regionales relacionadas, parece que ha habido cierta mímesis en la redacción de algunas de ellas (y, en particular, de la que ahora nos ocupa), por la cual, los límites inicialmente establecidos en una comunidad autónoma se han extendido entre las demás, sin ninguna valoración previa de su conveniencia en otros contextos regionales diferentes.

Antes que fijar límites excluyentes, quizás podría pensarse en una modulación de la deducción, especialmente, si se quisiera dotarla de progresividad. En la sección siguiente del trabajo explotamos el Panel de Declarantes del IRPF para la Comunidad Autónoma de Castilla y León y obtenemos un resultado que puede resultar muy ilustrativo a efectos de la presente discusión: un 8,3 de los contribuyentes que, entre 2005 y 2016, han aplicado por vez primera la deducción por adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual en un núcleo rural en esa comunidad, dejan de hacerlo por superar el límite de edad o de renta en

ese mismo período. Estos límites pueden estar mermando la eficacia de las medidas incentivadoras.

En tercer lugar, quienes se aplican la deducción son, de manera abrumadora, los contribuyentes cuya fuente fundamental de renta es el trabajo dependiente. Eso quiere decir que la medida podría no estar influyendo sobre los profesionales y autónomos, al menos, los que puedan cumplir los requisitos para disfrutarla.

En cuarto lugar, observamos que el número de descendientes por beneficiario en Aragón es relativamente reducido: 0,51. Un factor de arraigo en las decisiones de localización suele ser la existencia de menores en el hogar. Pues bien, dos cuestiones de diseño que podrían tener en cuenta este factor serían la eliminación del mencionado límite de edad en la deducción y el establecimiento de un porcentaje incrementado en la bonificación vinculado al tamaño familiar del hogar.

En quinto y último lugar, la deducción solo beneficia a los sujetos que tienen una cuota líquida, previa a la aplicación de aquella, positiva, y presentan la correspondiente declaración del IRPF, lo que deja fuera a sujetos potencialmente beneficiarios: todos aquellos que, no estando obligados a presentar declaración del IRPF, efectivamente no la presentan, fundamentalmente, por tener una cuota diferencial nula o positiva. Este colectivo puede ser importante, dado que el límite de renta que se ha establecido para disfrutar de la deducción está muy próximo al que determina la obligación de declarar en el IRPF.

A la deducción por nacimiento o adopción de hijos también le resultan aplicables algunas de las observaciones anteriores. El coste recaudatorio en Aragón es mayor que el de la deducción por adquisición de vivienda habitual, pero tampoco es muy elevado, debido a la reducida cuantía de la deducción. En Castilla y León, el importe de esta es mucho más elevado que en Aragón. Asturias regula una deducción por escolarización de los descendientes, además de la deducción por nacimiento. Cantabria y La Rioja no tienen deducción por nacimiento, pero sí por gastos de escolarización (y, la Rioja, también por gastos de cuidado de hijos).

La deducción por nacimiento o adopción también se aplica en Aragón, casi exclusivamente, por trabajadores dependientes. Esto parece estar queriendo decir que, como apuntábamos más arriba, algunos profesionales y autónomos están quedando fuera del incentivo a la adquisición de vivienda habitual por su nivel de renta.

Finalmente, hay que reiterar que potenciales beneficiarios de esta deducción no van a poder disfrutarla por no presentar declaración del IRPF.

3. Una primera valoración de los efectos de las deducciones autonómicas para frenar la despoblación: el caso de Castilla y León

Una vez que hemos dibujado el mapa autonómico de los beneficios fiscales relacionados con la despoblación en los impuestos cedidos, estimado su coste recaudatorio en el IRPF

autonómico y caracterizado a las personas que los aplican en este impuesto en 2018, en esta sección vamos a examinar más detalladamente el comportamiento a lo largo del tiempo de los contribuyentes que disfrutan de estos beneficios.

Para realizar este ejercicio, vamos a utilizar el Panel de Declarantes del IRPF, ya que, a diferencia de la Muestra, aquel nos permite seguir las declaraciones del impuesto de una misma persona a lo largo del tiempo (Pérez *et al*., 2020a). El Panel tiene un tamaño menor que la Muestra, y su representatividad también se ve afectada a medida que se aleja del año base[6]. Por eso, los resultados que vamos a presentar deben tomarse con cautela, prestando más atención a los valores relativos y a las tendencias temporales que a los valores absolutos. El último año disponible en el Panel de Declarantes es 2016.

Para disponer de un número suficiente de observaciones, el análisis se llevará a cabo con la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Nos centraremos en las deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda y por nacimiento o adopción de hijos en núcleos rurales. Debe recordarse que, además de estas deducciones, esa comunidad concede otros beneficios fiscales, en el IRPF y en otros impuestos, que también podrían afectar a la decisión de residencia de los contribuyentes.

Debe quedar claro, desde el principio, que los resultados que vamos a presentar no nos permiten de ningún modo afirmar que exista una relación causal entre las deducciones que examinaremos y el desplazamiento de la población hacia los núcleos rurales o su permanencia en los mismos. Para poder mantener y, en su caso, cuantificar esta relación causal, sería necesario, por ejemplo, especificar y estimar un modelo econométrico en el que las decisiones de migración o de ubicación geográfica estuvieran explicadas por un conjunto de variables, tradicionalmente utilizadas en la literatura especializada (oferta de servicios públicos y privados, variables del mercado de trabajo o de vivienda, características individuales, etc.), Dentro de este conjunto de variables, los factores fiscales podrían ser uno de los potenciales determinantes de las mencionadas decisiones.

Mucho más sencillamente, nuestro objetivo es tratar de averiguar si el comportamiento de los contribuyentes que se aplican las deducciones es, de manera indiciaria, compatible con un efecto positivo de las mismas (seguramente, como señalamos, junto con otros factores de mayor importancia: Johnson y Rasker, 1995) sobre la decisión de trasladarse a un núcleo rural o, en su caso, permanecer en el mismo.

3.1. Deducción por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual

Esta deducción resulta aplicable cuando el contribuyente reside en un municipio con una población no superior a 10.000 habitantes (o 3.000, si el municipio dista menos de 30 kilómetros de la capital de la provincia), tiene menos de 36 años y su base imponible total menos el mínimo personal y familiar no supera determinados límites. La deducción es un 5% de las cantidades destinadas a la adquisición o rehabilitación de la primera vivienda habitual.

A continuación, se sintetizan los principales resultados obtenidos de la explotación del Panel de Declarantes del IRPF de los ejercicios 2005 (año de introducción de la deducción) a 2016, que se recogen en los cuadros 3 a 6:

1. En el período considerado, se practican la deducción autonómica por vez primera 18.624 contribuyentes. De ellos, como muestra el cuadro 3, casi un 24% ha cambiado su residencia en el mismo año en que se empieza a aplicar la deducción (t) o en los tres anteriores (t-1, t-2, t-3).

2. Tal como refleja el cuadro 4, un 62% de los contribuyentes que han aplicado por vez primera esa deducción, habiendo cambiado su domicilio en los años precedentes, proviene de una capital de provincia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Para relativizar esta cifra, hay que tener en cuenta que, con datos del INE (a 1 de enero de 2017), la población castellanoleonesa residente en capitales de provincia representa un 42,67% del total regional, por lo que parece haber una respuesta de migración desde estas ciudades más intensa de lo que cabría esperar teniendo en cuenta exclusivamente su peso poblacional.

Cuadro 3

Contribuyentes que aplican la deducción por adquisición de vivienda habitual por primera vez en el año t y han cambiado su residencia entre t y t-3 (2005-2016)

Período impositivo	Contribuyentes que aplican la deducción por primera vez (con o sin cambio de residencia)	Contribuyentes que aplican por primera vez la deducción en un año t y han cambiado su residencia entre t y t-3	Cambio residencia en t	Cambio residencia en t-1	Cambio residencia en t-2	Cambio residencia en t-3
2005	259	113	113			
2006	698	215	80	135		
2007	5.835	1.404	580	423	400	
2008	1.381	466	189	162	114	0
2009	2.011	528	133	290	105	0
2010	2.095	775	120	391	158	106
2011	2.763	425	155	109	109	52
2012	1.715	284	102	55	0	127
2013	582	28	0	0	28	0
2014	505	98	0	0	98	0
2015	463	52	52	0	0	0
2016	319	50	0	0	50	0
TOTAL	**18.624**	**4.438**	**1.525**	**1.565**	**1.063**	**285**
%		**23,83%**	**8,19%**	**8,41%**	**5,71%**	**1,53%**

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Nota: en 2005, 2006 y 2007 no se consideran los cambios de residencia sucedidos en 2004 y anteriores, porque la deducción no existía en esos años.

Cuadro 4

Contribuyentes que aplican la deducción por adquisición de vivienda habitual por primera vez, en el año t, han cambiado su residencia entre t y t-3 y provienen de una capital de provincia castellanoleonesa (2005-2016)

Período impositivo	Contribuyentes que provienen de una capital de provincia
2005	113
2006	57
2007	878
2008	277
2009	286
2010	427
2011	373
2012	229
2013	0
2014	52
2015	0
2016	50
TOTAL	**2.742**
% sobre total de migrantes entre t y t-3	**61,79%**

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Cuadro 5

Contribuyentes que aplican la deducción por adquisición de vivienda habitual por primera vez en el año t, han cambiado su residencia entre t y t-3 y permanecen en 2016 en el municipio al que se han desplazado (2005-2016)

Período impositivo	Cambio residencia en t	Cambio residencia en t-1	Cambio residencia en t-2	Cambio residencia en t-3
2005	113			
2006	56	0		
2007	345	306	345	
2008	189	108	0	0
2009	56	209	105	0
2010	120	375	105	53
2011	104	52	109	52
2012	50	55	0	78
2013	0	0	28	0
2014	0	0	98	0
2015	52	0	0	0
2016	0	0	50	0
TOTAL	**1.085**	**1.106**	**841**	**183**
% sobre total de migrantes entre t y t-3	**71,14%**	**70,62%**	**79,11%**	**64,10%**

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Cuadro 6

Contribuyentes que aplican la deducción por adquisición de vivienda habitual por primera vez en el año t, NO han cambiado su residencia entre t y t-3 y permanecen en 2016 en el mismo municipio (2005-2016)

Período impositivo	Contribuyentes que aplican por primera vez la deducción en un año t y no han cambiado su residencia entre t y t-3	Contribuyentes que permanecen en 2016 en el mismo municipio por el que aplicaron la deducción en *t*
2005	145	0
2006	483	303
2007	4431	2.384
2008	915	660
2009	1483	990
2010	1320	926
2011	2337	1.744
2012	1430	1.009
2013	554	554
2014	407	407
2015	411	359
2016	268	268
TOTAL	**14.186**	**9.604**
%	**(sobre total declarantes) 76,17%**	**(sobre total declarantes no migrantes) 67,70%**

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

3. Los datos parecen sugerir que el traslado a los núcleos rurales se hace, en buena medida, con intención de permanencia. Según el cuadro 5, un 72% de los contribuyentes que se han trasladado recientemente a un núcleo rural y aplican por primera vez la deducción por adquisición o rehabilitación de vivienda siguen residiendo en ese mismo municipio en 2016. Para los contribuyentes que han aplicado la deducción en el período 2005-2016 sin haber cambiado su residencia en los últimos cuatro años, el porcentaje de los que permanecen es el 68% (cuadro 6).

3.2. Deducción por nacimiento o adopción de hijos

Si el contribuyente reside en un municipio de menos de 5.000 habitantes y su base imponible total menos el mínimo personal y familiar no supera determinados límites, se incrementa en un 35% la deducción autonómica por nacimiento o adopción de hijos.

Los cuadros 7 a 11 resumen la información obtenida para los contribuyentes que han aplicado esta deducción entre 2011 (que es el año en que se introduce) y 2016. Destacamos, a continuación, los resultados más relevantes:

1. En el cuadro 7 se aprecia que, de los 10.716 contribuyentes que se aplican la deducción por nacimiento entre 2011 y 2016, prácticamente un 12% ha cambiado

su residencia en el mismo año en que se benefician de la misma o los tres anteriores.

2. De acuerdo con el cuadro 8, un 54% de esos contribuyentes que aplican la deducción por nacimiento o adopción, habiendo cambiado su residencia en los años anteriores, proviene de una capital de provincia castellanoleonesa; de nuevo, un peso superior al peso poblacional de estas ciudades en el total regional.

3. Como se observa en el cuadro 9, parece que los contribuyentes que se han desplazado a un núcleo rural lo hacen con la intención de permanecer en él. En efecto, casi un 93% de esas personas sigue residiendo en 2016 en el pequeño municipio al que se han desplazado. El porcentaje es algo menor (el 84%, según el cuadro 10) para los contribuyentes que han disfrutado de la deducción por nacimiento o adopción sin haberse trasladado a ese municipio en los años anteriores.

4. En el cuadro 11 ofrecemos algunos resultados que combinan la utilización por los contribuyentes de la deducción por nacimiento o adopción de hijos y de las deducciones por adquisición o alquiler de la vivienda habitual. Un 33% de los contribuyentes que se practican la deducción autonómica por nacimiento en el año t, habiendo cambiado de residencia entre t y t-3, también se practica la deducción por adquisición (19,5%) o alquiler (13,4%) de vivienda en núcleos rurales. Hay que tener en cuenta que ese porcentaje se ve minorado porque es cero cuando el cambio de residencia se ha producido en t-3 (puede tratarse de un problema de la muestra).

Cuadro 7

Contribuyentes que aplican la deducción por nacimiento en el año t y han cambiado su residencia entre t y t-3 (2011-2016)

Período impositivo	Contribuyentes que aplican la deducción en algún año (con o sin cambio de residencia)	Contribuyentes que aplican la deducción en un año t y han cambiado su residencia entre t y t-3	Cambio residencia en t	Cambio residencia en t-1	Cambio residencia en t-2	Cambio residencia en t-3
2011	1.961	53	53			
2012	2.086	168	49	119		
2013	1.698	226	149	28	49	
2014	1.897	406	75	103	65	163
2015	1.290	190	46	0	0	144
2016	1.784	237	146	45	45	0
TOTAL	**10.716**	**1.280**	**518**	**295**	**159**	**308**
%		**11,94%**	**4,83%**	**2,76%**	**1,49%**	**2,87%**

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Nota: en 2011, 2012 y 2013 no se consideran los cambios de residencia sucedidos en 2010 y anteriores, porque la deducción no existía en esos años.

Cuadro 8

Contribuyentes que aplican la deducción por nacimiento en el año t, han cambiado su residencia entre t y t-3 y provienen de una capital de provincia castellanoleonesa (2011-2016)

Período impositivo	Contribuyentes que provienen de una capital de provincia
2011	0
2012	50
2013	177
2014	131
2015	144
2016	191
TOTAL	**694**
% sobre total de migrantes entre t y t-3	**54,19%**

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Cuadro 9

Contribuyentes que aplican la deducción por nacimiento en el año t, han cambiado su residencia entre t y t-3 y permanecen en 2016 en el municipio al que se han desplazado (2011-2016)

Período impositivo	Cambio residencia en t	Cambio residencia en t-1	Cambio residencia en t-2	Cambio residencia en t-3
2011	53			
2012	49	119		
2013	149	28	49	
2014	28	103	18	163
2015	46	0	0	144
2016	146	45	45	0
TOTAL	**471**	**295**	**113**	**308**
% sobre total de migrantes entre t y t-3	**91,00%**	**100,00%**	**70,71%**	**100,00%**

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Cuadro 10

Contribuyentes que aplican la deducción por nacimiento en el año t, NO han cambiado su residencia entre t y t-3 y permanecen en 2016 en el mismo municipio (2011-2016)

Período impositivo	Contribuyentes que aplican la deducción en un año t y no han cambiado su residencia entre t y t-3	Contribuyentes que permanecen en 2016 en el mismo municipio por el que aplicaron la deducción en *t*
2011	1.908	1.389
2012	1.919	1.489
2013	1.472	1.101
2014	1.491	1.319
2015	1.100	1.048
2016	1.547	1.547
TOTAL	9.436	7.894
%	**(sobre total declarantes) 88,06%**	**(sobre total declarantes no migrantes) 83,66%**

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Cuadro 11

Contribuyentes que aplican la deducción por nacimiento en el año t, han cambiado su residencia entre t y t-3 y se practican la deducción por compra o alquiler de vivienda habitual en núcleos rurales (2011-2016)

Período impositivo	Cambio residencia en t		Cambio residencia en t-1		Cambio residencia en t-2		Cambio residencia en t-3	
	Compra	Alquiler	Compra	Alquiler	Compra	Alquiler	Compra	Alquiler
2011	0	0	0	0				
2012	49	0	55	55				
2013	0	52	0	0	49	0		
2014	0	0	52	0	0	18	0	0
2015	0	46	0	0	0	0	0	0
2016	0	0	45	0	0	0	0	0
TOTAL	**49**	**98**	**152**	**55**	**49**	**18**	**0**	**0**
% sobre total de migrantes entre t y t-3	**9,55%**	**18,90%**	**51,50%**	**18,63%**	**30,63%**	**11,52%**	**0,00%**	**0,00%**

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

4. Conclusiones

En este trabajo hemos analizado con detalle los incentivos introducidos por las comunidades autónomas de régimen común en los tributos cedidos con la intención de frenar, o revertir, la despoblación de las áreas rurales. En primer lugar, hemos comprobado que, pese

a tratarse de un instrumento cuya efectividad aún no ha podido determinarse de forma concluyente por la literatura, casi todas las comunidades autónomas han acabado regulando algún tipo de beneficio fiscal relacionado con la despoblación. Desconocemos si alguna comunidad ha evaluado su eficacia.

En segundo lugar, centrándonos en el IRPF, y a partir de la Muestra de Declarantes de 2018, hemos identificado las características más relevantes de los contribuyentes que se aplican esas deducciones y nos hemos aproximado a su coste recaudatorio. A partir de estos datos, hemos ofrecido una valoración inicial sobre algunos elementos del diseño de estas medidas.

Finalmente, y con base en el Panel de Declarantes del IRPF, hemos puesto el foco sobre la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para examinar en profundidad la utilización por sus contribuyentes de las deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual y por nacimiento o adopción de hijos en núcleos rurales. En resumen, la observación del comportamiento de los contribuyentes que aplican esas deducciones en el IRPF autonómico permite concluir que, en los períodos considerados, se ha producido un cierto traslado de la población a núcleos rurales, proveniente, en buena medida, de capitales de provincia de la misma Comunidad, y con cierta vocación de permanencia, ya que casi todos los desplazados a un pequeño municipio (y también los que han disfrutado de las deducciones sin haber cambiado su residencia) siguen viviendo en el mismo al final de los períodos contemplados. Debemos insistir, no obstante, en que de estos resultados no deriva ninguna relación de causalidad entre los incentivos fiscales y las decisiones de los contribuyentes. La contrastación de la existencia o no de esa relación constituye una extensión natural de esta investigación.

Notas

1. También los territorios forales regulan beneficios fiscales relacionados con el medio rural en los tributos concertados y convenidos. Por ejemplo, Álava concede sendos incrementos de la deducción por ascendientes y descendientes y por adquisición de vivienda habitual para contribuyentes del IRPF con residencia habitual en municipios de menos de 4.000 habitantes.

2. La población objetivo de esta muestra son las declaraciones presentadas en el IRPF, correspondientes al ejercicio 2018 (20.608.731 declaraciones). El ámbito geográfico está constituido por las comunidades de régimen común. El muestreo es estratificado y aleatorio, con tres niveles: la provincia (las 46 del territorio fiscal común y Ceuta y Melilla); el nivel de renta (12 tramos); por último, el tipo de declaración, individual o conjunta. Se han seleccionado para la muestra 3.611.866 declaraciones con información relativa a 592 variables del denominado Modelo 100 de declaración anual del IRPF.

3. Por no disponer de observaciones suficientes, hemos tenido que excluir del análisis la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como determinados incentivos. En algunos casos, la información de la Muestra no permite identificar en un beneficio fiscal el componente vinculado al ámbito rural.

4. El contribuyente medio que se practicaba esta deducción en 2014 era un soltero de 31 años, residente en la provincia de Huesca, trabajador por cuenta ajena y que percibe una renta de casi 11.000 euros. La deducción media era de 215,01 euros, que corresponde a una inversión en vivienda de 4.300,2 euros, y el coste recaudatorio para la comunidad autónoma, de 14.405,81 euros. En 2014, se benefician de la deducción 67 personas (Castillo *et al*., 2018).

5. El contribuyente medio que se aplica la deducción en 2014 tiene 34 años, reside en Zaragoza, es trabajador por cuenta ajena y percibe una renta de 18.776,5 euros. La deducción media es de 110,45 euros, ascendiendo el coste recaudatorio a 114.647,1 euros. En 2014, se aplican la deducción 1.038 contribuyentes (Castillo *et al*, 2018).

6. El Panel de Declarantes del IRPF cubre el período 1999-2016 y utiliza 2003 como año base. El proceso de extracción de los cortes transversales ha sido obtenido a través de un muestreo aleatorio estratificado (con tres niveles de estratificación: comunidades autónomas de régimen común y Ceuta y Melilla; fuente de renta —teniendo en cuenta si las rentas del trabajo son o no mayoritarias—; y nivel de renta, con una escala de diez tramos).

Referencias bibliográficas

Castillo Murciego, Á., J. López Laborda, F. Rodrigo y E. Sanz Arcega (2018). *Incentivos fiscales para la fijación o atracción de la población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada*, Cátedra DPZ sobre Despoblación y Creatividad. Disponible en: http://catedradespoblaciondpz.unizar.es/Documentacion/Incentivos_fiscales.pdf.

Johnson, J. D. y R. Rasker (1995). «The Role of Economic and Quality of Life Values in Rural Business Location», *Journal of Rural Studies* 11(4): 405-416.

Ministerio de Hacienda (2021). *Libro Electrónico «Tributación Autonómica. Medidas 2021»*, Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Tributacion-Autonomica-2021.aspx.

Pérez, Villanueva y Molinero (2020). «Panel de declarantes de IRPF 1999-2016: metodología, estructura y variables», *Documentos de Trabajo*, 8/2020, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2020_08.pdf.

Pérez, Villanueva, Molinero y Cabezón (2020). «La muestra de IRPF de 2018: descripción general y principales magnitudes», *Documentos de Trabajo*, 7/2020, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2020_07.pdf.

Presupuesto y Gasto Público 102/2021: 151-166
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
© 2021, Instituto de Estudios Fiscales

Actuaciones presupuestarias y fiscales de las administraciones locales para evitar el despoblamiento en el medio rural: situación actual y líneas de mejora[1]

ALBERTO VAQUERO GARCÍA
GEN-Universidade de Vigo
Codirector de la Red Localis

Recibido: Julio 2021
Aceptado: Julio 2021

Resumen

Desde hace varias décadas nuestro país viene sufriendo una importante pérdida de población en el medio rural. Lo anterior está provocando una incapacidad por parte de las administraciones públicas locales para ofertar servicios públicos a la ciudadanía. Esto, unido a unas menores oportunidades económicas de estas zonas, genera movimientos migratorios hacia otros territorios con mayor población, lo que acelera aún más esta sangría demográfica. Este artículo tiene como objetivo señalar algunas de las actuaciones que desde el ámbito presupuestario y fiscal pueden aplicar las entidades locales para evitar el despoblamiento del medio rural.

Palabras clave: medio rural, despoblación, administración local, actuaciones públicas.

Clasificación JEL: H53, H72, H75.

Abstract

For several decades rural areas in our country have undergone a significant loss of population that is leading to local governments' incapacity to offer public services to their citizens. This fact, together with the lack of work opportunities in these zones, generates migratory movements to other more populated territories, and further accelerates the demographic drain. This article aims to highlight some of the budgetary and fiscal measures that can be adopted by local authorities to prevent depopulation in rural areas.

Keywords: rural environment, depopulation, local government, public actions.

JEL Classification: H53, H72, H75.

1. Introducción

España se enfrenta a una crisis demográfica caracterizada por tres elementos: fuerte envejecimiento poblacional, concentración de la población en torno a las grandes ciudades y pérdida de habitantes en las zonas alejadas de los principales núcleos urbanos. Si bien esto

se venía produciendo desde hace varias décadas, en las dos últimas este fenómeno ha dejado de ser patrimonio del mundo rural y se ha extendido hacia ciudades de pequeño tamaño poblacional, que ven como las grandes urbes logran aumentar su población, a costa de la pérdida que ellas experimentan. Si bien es cierto que hay capitales de provincia que han experimentado alguna pérdida de población, estas reducciones han sido muy limitadas, concentrándose la citada pérdida en el medio rural.

En 2020 el 90% de la población residente en España ocupaba el 12% del territorio y el 72% residía en el 1% (INE, 2021). Entre 2009 y 2019 el 76% de los municipios españoles han experimentado una reducción de su población, algo que se venía produciendo desde la década de los 50. En 2016, el 50% de los municipios españoles se encontraban en riesgo de extinción (FEMP, 2020) señalando una triple realidad: crisis demográfica general, gravísima situación poblacional de ciertas provincias, calificadas como «desiertos demográficos» y una delicada situación demográfica de la mayor parte de las áreas rurales, castigadas por el éxodo del campo.

Esta pérdida de población ha implicado una menor capacidad de los ayuntamientos rurales para prestar servicios básicos locales, además de un conjunto de efectos económicos, sociales y culturales que pone en peligro la supervivencia de los municipios afectados. Teniendo en cuenta el actual panorama, es vital conocer que se puede hacer desde el ámbito local para abordar el problema de la despoblación en el medio rural.

Para abordar esta cuestión, este artículo presenta la siguiente estructura. Tras esta introducción, el segundo apartado describe la incidencia de la despoblación en el mundo local. El tercer apartado señala algunas de las iniciativas que se están a llevar a cabo para tratar de corregir este problema. En el cuarto apartado se establecen un conjunto de recomendaciones para conseguir el citado objetivo. Finalmente, se señalan una serie de conclusiones.

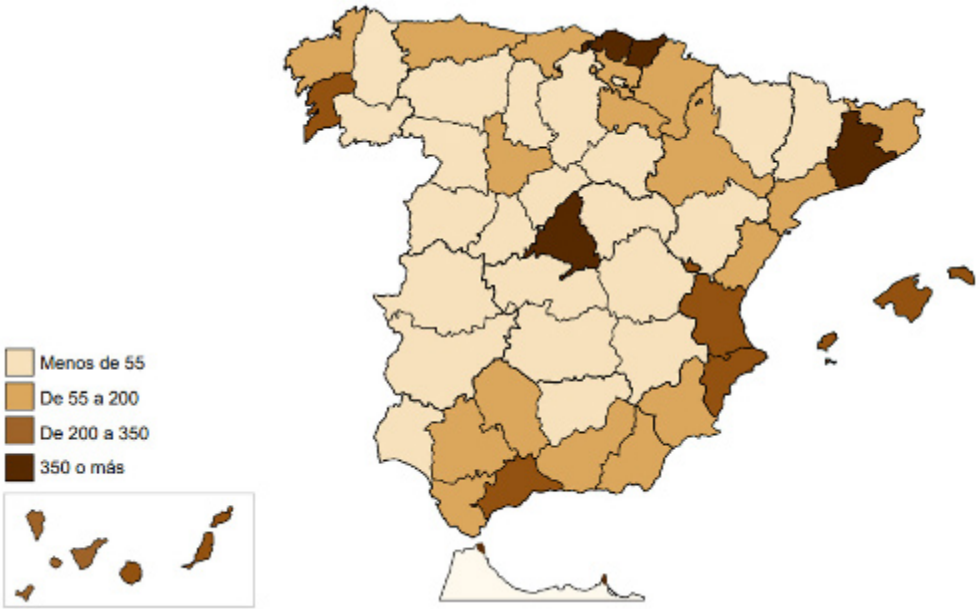
2. La despoblación del mundo local

El reducido tamaño de la planta municipal en España y sus implicaciones sobre la actividad de las Entidades Locales (EE.LL.) ha sido estudiado entre otros por Calonge (2001), Sosa (2008), Díaz (2012), Lago y Martínez-Vázquez (2013), Defensor del Pueblo (2019), Losa y Vaquero (2020) y Vaquero y Losa (2020). La ilustración 1 recoge la densidad poblacional en España en 2020. Como se puede comprobar cohabitan dos realidades poblaciones distintas; por un lado, provincias con una alta densidad, como es el caso de Madrid, Barcelona, Vizcaya o Guipúzcoa, que superan los 350 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a otras como Ourense, Lugo, Huesca o Teruel, la mayor parte de Castilla y León o Castilla-La Mancha, entre otras, en las que no se supera los 55 habitantes por kilómetro cuadrado.

En 2019, el 60% de los ayuntamientos españoles tenían menos de 1.000 habitantes, residiendo en ellos el 3,1% de la población. De los 8.124 municipios el 32,3% tenía entre 101 y 500 habitantes; de ellos el 16,7% tenía 100 habitantes o menos (1.360 municipios estaban en esta situación). La FEMP (2017) señala que hay más de 4.000 municipios que se

Ilustración 1

Densidad de población 2020 - Personas por km²



Fuente: INE (2021).

encuentran en riesgo muy alto, alto o moderado de extinción y que existen 4 provincias en los que más del 80% de sus municipios tienen menos de 1.000 habitantes.

La sangría demográfica se ha cebado en aquellos municipios lejos de las grandes urbes, las grandes áreas metropolitanas o su zona de influencia inmediata, sobre todo en aquellos de naturaleza rural. Esta complicada situación poblacional tiene una rápida traslación en una menor capacidad para la prestación de servicios públicos a nivel local, algunos de ellos de naturaleza básica para la ciudadanía. En efecto, a medida que la población se reduce, la capacidad económica-financiera de las Entidades Locales (EE. LL.) resulta menor, tanto si se consideran los recursos procedentes de los ingresos fiscales, como si se tiene en cuentas aquellos procedentes de las transferencias. Una menor población trae consigo menores bases imponibles y se reducen los contribuyentes; por otra parte, a menor número de habitantes, caen las aportaciones de otras Administraciones Públicas (AA.PP.).

Además, esta reducción de población no es patrimonio exclusivo de los municipios rurales. Entre 2005 y 2019 los municipios de hasta 5.000 habitantes perdieron algo más de 355.000 habitantes como consecuencia de la disminución inicial de población de las zonas rurales, que se fue extendiendo a otros municipios de mayor tamaño y que ahora visto notablemente mermado poblacionalmente (Vaquero y Losa, 2020). La situación contraria se observa en los municipios de 20.000 o más habitantes, que recogen un aumento de 3,2

millones de residentes, sobre todo en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona y la costa mediterránea. Lo contrario se observa en la Comunidad Autónoma (CA) de Castilla y León, especialmente en las provincias de Ávila, Burgos, Soria y Zamora y en la CA de Aragón, en la provincia de Teruel.

Lo anterior puede ser la antesala de un escenario aún más complicado, ya que esta pérdida demográfica puede conllevar la desaparición de parroquias, entidades singulares, pueblos y villas. El futuro de estas zonas no es halagüeño, cada vez tienen menos población y los residentes son de edad avanzada. Esto último no solo genera una menor capacidad recaudatoria, ya que, si el peso de la población mayor aumenta, se suele reducir la actividad económica, puesto que el envejecimiento demográfico está relacionado con incrementos de la tasa de inactividad. Al mismo tiempo, a medida que aumenta la población de mayor edad, también lo hace el gasto social, debido a las mayores necesidades de este colectivo.

Además, la mayor parte de estos municipios aun manteniendo su condición administrativa, tienen importantes dificultades de funcionamiento, siendo incapaces de auto gestionar sus intereses y las demandas de la ciudadanía, lo que complica el cumplimiento constitucional del principio de autonomía local. En la práctica, buena parte de estos municipios dependen para su funcionamiento de otras AA.PP., especialmente las diputaciones provinciales, que pueden llegar a prestar, por incapacidad manifiesta de estos ayuntamientos, buena parte de los servicios públicos.

Convendría preguntarse si existe cierto patrón común para estos municipios. Estas zonas se suelen catalogar como áreas económicamente deprimidas, atrasadas o escasamente dinámicas en relación a otros espacios (Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, 2017). En ellas se comprueba, además, un alto envejecimiento, una baja natalidad y un crecimiento vegetativo negativo. Todo esto provoca una retroalimentación de la despoblación, complicando el futuro de las zonas de origen (FEMP, 2017).

3. Iniciativas para corregir el despoblamiento desde la óptica local ¿Qué es lo que se está haciendo?

El despoblamiento municipal no es solo un problema para aquellos municipios que están sufriendo una merma demográfica, sino que debe entenderse como un reto global. La creación de macrociudades, como consecuencia del éxodo rural está provocando una elevadísima concentración de la población en entornos urbanos, con todos los problemas que esto supone[2].

Desde la óptica estatal y autonómica se han venido desarrollando algunas iniciativas para mejorar la situación demográfica del medio rural. El Gobierno de España estableció la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, tras el acuerdo aprobado en la IV Conferencia de presidentes Autonómicos del 17 de enero de 2017[3], que reconoce que su elaboración debe necesariamente realizarse en colaboración y cooperación con las CC.AA. y las

EE.LL. En marzo de 2019, el Consejo de ministros aprobó un acuerdo sobre las directrices generales de esta Estrategia estableciendo una serie de objetivos transversales (Tabla 1).

Tabla 1

Objetivos transversales de las Directrices de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico

Garantizar una completa conectividad territorial a través de una amplia cobertura de internet de alta capacidad y telefonía móvil.
Asegurar una adecuada prestación de servicios a toda la población, garantizando la equidad en función de las características del territorio.
Incorporar la perspectiva demográfica en el diseño de las políticas públicas.
Avanzar en la simplificación normativa y administrativa de los pequeños municipios.
Eliminar los estereotipos del rural y poner en valor los territorios más afectados por los riesgos demográficos.
Mejorar la colaboración público-privada para incorporar la variable demográfica como elemento de responsabilidad social en la actividad privada.
Cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030 en materia demográfica.

Fuente: Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (2017).

En 2019 el Parlamento Europeo aprobó un informe que fija su posición sobre el nuevo reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión[4], para que las regiones afectadas por desafíos demográficos reciban más fondos para afrontarlos. En este sentido, la Comisión de Desarrollo Regional estableció la conveniencia de contar con una partida del 5% de los fondos FEDER de cada Estado para las zonas en situación de crisis demográfica.

Desde la perspectiva autonómica se pueden citar las recomendaciones del Observatorio Gallego de Dinamización Demográfica[5] (2016) o el Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional (2018). Además, algunos gobiernos autonómicos han aprobado una serie de Planes y Programas para combatir la despoblación, entre otros, la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020 (2010); la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación en Aragón (2017); el Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2027 (2017) o el Informe Galicia de Perspectivas demográficas (2018).

Además, desde la FEMP se creó un grupo de trabajo específico sobre el Reto Demográfico en el marco de la Comisión Nacional de Administración Local, en aras de conseguir una interlocución directa con representantes de las EE.LL. Esta Comisión elaboró un Documento de Acción para luchar contra la despoblación en España, basado en el Informe *Población y despoblación en España 2016*, donde se recogen una serie de acciones y medidas prácticas[6]: diseño y aplicación de una estrategia a nivel nacional contra la despoblación; elaboración de un mapa de prioridad demográfica y, al mismo tiempo establecer una nueva definición de la categoría europea de zonas de escasa y muy escasa población; reforzar del papel de la diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares como entidades supramunicipales con una importante responsabilidad en el campo demográfico; mejorar la apli-

cación de la Ley de Desarrollo Sostenible; promover el proceso de simplificación administrativa y burocrática y, finalmente, incluir en los presupuestos los recursos necesarios para contar con una estrategia demográfica (Tabla 2).

También desde la FEMP se recomienda revisar el modelo de financiación de las EE.LL. para mejorar el criterio de reparto de fondos, evitando penalizar económicamente las zonas que sufren despoblación. Según la FEMP el criterio de la despoblación debería tenerse en cuenta en el reparto de los fondos y, de esa forma, responder al mayor coste que implica prestar servicios públicos básicos en núcleos de escasa población. Asimismo, desde la FEMP se ha solicitado que la gestión de los fondos europeos en materia rural sea liderada por las EE.LL.

Tabla 2

Recomendaciones de la FEMP para combatir el despoblamiento del rural

Recomendación	Contenido
Diseñar y poner en marcha una estrategia estatal contra la despoblación.	Elaborar una actuación nacional que considere el problema de la despoblación.
Elaboración de un mapa de prioridad demográfica y la redefinición de la categoría europea de zonas de escasa y muy escasa poblada.	Establecer un nuevo criterio respecto a la clasificación de las zonas escasamente y muy escasamente pobladas, más allá del número de habitantes por unidad de superficie. Considerar la situación de los territorios que soportan dificultades sociales, económicas y demográficas y con diferencias en la dotación de los servicios, equipamiento o infraestructuras.
Reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.	Mejorar las actuaciones para combatir la despoblación del rural, garantizando los servicios públicos locales y fomentando el desarrollo económico y social endógeno, teniendo en cuenta las competencias que pueden asumir las diputaciones en los municipios de hasta 20.000 habitantes.
Mejor aplicación de la Ley de Desarrollo Sostenible.	Establecer planes de intervención en políticas de apoyo al medio rural que permitirán mejorar la situación demográfica.
Promover la simplificación administrativa y burocrática.	Reducir las cargas administrativas y burocráticas para proyectos que contribuyan al desarrollo de iniciativas públicas y privadas que reactiven el medio rural.
Incorporar en los presupuestos de cada ejercicio las partidas necesarias para conseguir una estratega demográfica, incluyendo incentivos fiscales.	Planificar e identificar objetivos y recursos, así como evaluar la gestión y resultados a corto y medio plazo.

Fuente: FEMP (2017) y Vaquero y Losa (2020).

Desde la óptica local es evidente que las EE.LL., sobre todo aquellas que se encuentran en entornos rurales, están llamadas a realizar un importante papel para combatir el problema demográfico. Les va en ello su propia supervivencia. Estas medidas pueden llevarse a cabo desde una doble perspectiva: fomento de la actividad económica y el incremento del bienestar y la calidad de vida de sus residentes[7], ambas con una fuerte relación y dependencia.

Bajo la primera de las actuaciones se busca mejorar la economía local. Existe una relación clara entre la situación del mercado de trabajo y despoblación. De esta forma, en aquellos municipios en lo que se detecta una falta de oportunidades laborales la pérdida de población es continuada (Arias, Docampo, Cadaval y Armesto, 2020). De ahí la necesidad de aplicar medidas de contenido económico, que favorezcan el desarrollo del empleo en estas áreas rurales para frenar la población, fijar y captar residentes. No obstante, hay que ser consciente que las iniciativas desde este ámbito no tienen un recorrido excesivamente largo, ya que las EE.LL. carecen de grandes competencias en este ámbito, a diferencia de las CC.AA. que si las tienen. Además, presupuestariamente el área de actuaciones de carácter económico, que recoge los gastos de actividades, servicios y transferencias para desarrollar todo el potencial de los diferentes sectores de la actividad económica, no suele tener una dotación elevada. Por lo tanto, desde la óptica local es evidente que las iniciativas son de naturaleza menor, tanto en relación a la dotación como el alcance, puesto que los ayuntamientos que necesitan población son los que normalmente tienen menos recursos.

En cuanto a las actuaciones que persiguen el incremento del bienestar y calidad de vida de los residentes, algunos ayuntamientos han apostado, en la medida de sus posibilidades económicas, en ampliar el catálogo de servicios públicos locales, prestando una especial atención y apoyo a la conciliación familiar y atendiendo a la población más vulnerable. Sin embargo, no resulta sencillo ni económico conseguir una dotación suficiente de los servicios públicos, incluso teniendo en cuenta las características en las que se presta este tipo de servicios.

La mayor parte de las actuaciones se circunscriben en medidas para fomentar la natalidad, ayudas para la adquisición de vivienda, conciliación familiar o, incluso, una oferta de empleo. Algunas EE.LL. han aprobado ayudas como «cheques-bebe» o alquiler de vivienda a bajo precio. En el primer caso se busca incentivar económicamente los nacimientos o adopciones en el municipio, contribuyendo a sufragar con cargo a las cuentas municipales los gastos en los que incurren las familias por los motivos señalados. Se pueden citar como ejemplo los ayuntamientos Boborás (Ourense)[8] o Venta de Baños[9] (Palencia). En el segundo caso, se ofrecen viviendas a un precio reducido a nuevos residentes en el municipio, sobre todo si se trata de jóvenes y/o familias con niños.

Todas estas medidas precisan de un diseño correcto, para que realmente beneficien a los colectivos que pueden mejorar la situación demográfica. Este sería, por ejemplo, la necesidad de contar con un tiempo mínimo de residencia y/o no superar cierto umbral de renta. Sin embargo, en la mayor parte de los casos este tipo de actuaciones no consiguen el efecto deseado, puesto que, en el mejor de los casos, se traducen en unas variaciones mínimas de población en su padrón de habitantes.

Otras potenciales vías de captación de habitantes por parte de las EE.LL. podrían ser la aplicación de bonificaciones en materia de imposición local para familias con hijos residentes en el medio rural y/o para espacios de prioridad demográfica. Desde la FEMP (2017) se recomienda el establecimiento de bonificaciones y deducciones en los impuestos que gravan las actividades económicas. Con todo, este tipo de actuaciones, dado la escasa incidencia de la imposición local sobre el tejido productivo no es una vía excesivamente utili-

zada. En materia impositiva, la recomendación de la FEMP va en la línea de aplicar, desde la óptica estatal, subvenciones a la contratación y en bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, para aquellas empresas que desarrollen su actividad y tengan su residencia en las denominadas zonas de prioridad demográfica y, en general, en aquellos municipios con una población residente inferior a los 5.000 habitantes. Con todo, la aplicación de medidas fiscales para captar población no permite señalar un resultado claro, siendo necesaria cierta cautela en la aplicación de estas actuaciones como medida de política activa de lucha contra la despoblación (Castillo, López-Laborda, Rodrigo y Sanz, 2018). En consecuencia, la vía fiscal presenta un recorrido mucho más corto que la vertiente del gasto.

Además de acciones concretas, algunos ayuntamientos han optado por aprobar planes más ambiciosos (Marquina, 2019). Este sería el caso del Plan estratégico de lucha contra la despoblación del ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid) que busca potenciar la actividad económica local, facilidades para el acceso a la vivienda o la mejora del equipamiento y servicios básicos de la zona; el Plan Estratégico contra la despoblación del San Esteban del Valle (Ávila), que persigue la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía y una mayor participación de los residentes en la gestión municipal o el proyecto de creación del primer ecosistema europeo tecno social para la lucha contra la despoblación de los ayuntamientos de Valdeavellano y el Hueco (Soria) (Tabla 3).

Tabla 3

Planes municipales para combatir la despoblación

Ayuntamiento	Principales líneas de actuación
Medina de Campo (Valladolid)	Mejorar la actividad económica y la movilidad. Facilitar el acceso a la vivienda. Mejorar los equipamientos y servicios básicos del entorno. Poner el valor el municipio de residencia.
San Esteban del Valle (Ávila)	Crear un modelo de desarrollo económico sostenible que fomente el emprendimiento, el liderazgo y el talento de la población. Aumentar el bienestar y la calidad de vida de la población a través de la mejora del acceso a los servicios básicos necesarios, especialmente de la población más vulnerable. Promover la concienciación y la participación de la ciudadanía en la lucha contra la despoblación.
Valdeavellano y el Hueco (Soria)	Generar nuevas soluciones tecnológicas sostenibles en entornos rurales. Elaborar, testar y replicar nuevos modelos de negocio en economía social. Promocionar alianzas público-privadas.

Fuente: elaboración propia a partir de las webs municipales.

Como se ha indicado, las diputaciones provinciales están llamadas a representar un papel importante en las políticas contra la despoblación, al tener mayor capacidad que los ayuntamientos para llevarlas a cabo. Así, se pueden citar entre otras las experiencias de las Diputaciones de Cáceres, Castellón, Cuenca, Ourense, Segovia y Zaragoza (Marquina, 2019).

La Diputación de Cáceres viene aplicando un programa que busca la generación de empleo para la fijación de la población. La Diputación de Castellón establece también un programa de ayudas a la natalidad, actuaciones para la conciliación familiar, servicio de transporte rural y la creación en el rural de tiendas multiservicio. La Diputación de Cuenca cuenta con un programa de casas nido para los municipios de menos de 20.000 habitantes que busca la conciliación familiar, laboral y social, disponiendo, además, de programas orientados al fomento del autoempleo y el fomento de la economía social. La Diputación de Ourense incluye en sus programas de cooperación con los ayuntamientos la perspectiva demográfica, discriminando positivamente a aquellos en los que se está produciendo una pérdida importante de población, baja densidad poblacional y reducida tasa de natalidad. La diputación de Segovia se centra en el desarrollo sostenible y en la creación de empleo de calidad. Finalmente, la Diputación de Zaragoza ha venido aprobando un conjunto de ayudas para que PYMEs y autónomos puedan acceder a subvenciones para el desarrollo de la actividad económica, sobre todo, en agricultura, hostelería, turismo activo, nuevas tecnologías, transporte o agroindustrial (Tabla 4). Además, y al igual que algunos ayuntamientos, las diputaciones provinciales también apuestan o por ayudas económicas por nacimiento o adopción de niños. Este sería el caso, entre otros, de las Diputaciones de Palencia, Málaga, Soria, Ourense o Zamora.

Tabla 4

Algunos planes provinciales para combatir la despoblación

Diputación	Líneas de actuación
Cáceres	Aumentar la visibilidad y la participación del colectivo femenino en el entorno rural. Fomentar la relación y la cooperación nacional e internacional de las iniciativas locales, sociales y empresariales. Promover la agricultura ecológica y sostenible. Potenciar la iniciativa empresarial. Apoyar las capacidades de inversión industrial y de creación y diseño de nuevos productos. Establecer puentes concretos de servicios en el marco del diálogo rural-urbano.
Castellón	Fomentar la natalidad y ayudar a la conciliación familiar. Mejorar el transporte, la rehabilitación de viviendas. Habilitar tiendas multiservicios en el rural.
Cuenca	Potenciar el teletrabajo. Aumentar la calidad de los servicios de sanidad, educación y servicios sociales. Mejorar el transporte y comunicaciones.
Ourense	Fomentar el emprendimiento entre la población más joven. Promover la formación cara al empleo. Proponer alternativas que fijen a la gente joven.
Segovia	Apostar por programa de servicios claves para mantener población y facilitar la integración y la adaptación de nuevas propuestas al territorio. Fomentar la generación de empleo de calidad y permita fijar población y mejorar la situación de jóvenes y mujeres en el territorio.
Zaragoza	Apostar por iniciativas que fomenten la creación de empleo por medio de actividades de formación y difusión para el emprendimiento. Subvencionar a los emprendedores, sobre todo PYMES y autónomos.

Fuente: elaboración propia a partir de las webs provinciales.

4. Recomendaciones

No hay una receta única para combatir la despoblación del medio rural. La casuística local es tan amplia, que a lo sumo se pueden plantear recomendaciones globales, a modo de «buenas prácticas» (Vaquero y Losa, 2020). Entre ellas, cabe señalar las siguientes.

En primer lugar, es preciso mejorar las expectativas laborales en el municipio de residencia. Esta actuación, si bien parece la más obvia, probablemente es la que resulta más complicada de alcanzar. Sin duda, que en los núcleos rurales la actividad primaria sea casi la única es un hándicap importante.

Para poder mejorar esta situación es preciso una apuesta por captar población joven que quiera dedicarse al desempeño de tareas agrícolas y ganaderas. Para ello es imprescindible mejorar la productividad e interconectividad de estas explotaciones. Esto pasa necesariamente por contar con buenas comunicaciones, tanto físicas como digitales. Ambas inversiones pueden abrir un abanico de posibilidades hasta ahora no aprovechadas suficientemente por el medio rural. Precisamente en Galicia, donde la despoblación y el envejecimiento demográfico de las zonas rurales son dos cuestiones muy a tener en cuenta, se ha aprobado recientemente la Ley de impulso demográfico de Galicia que, entre otros objetivos, trata de poner en valor las actividades agrarias y la Ley de recuperación de la tierra agraria[10]. La amplia superficie abandonada debe recuperarse para generar más riqueza en el medio rural y que eso sea tan solo el inicio de nuevas inversiones de todos los sectores económicos.

Asimismo, hay que mejorar la movilidad del medio rural, teniendo en cuenta que en estos espacios cohabitan dos realidades contrapuestas. Por un lado, una importante demanda de movilidad de los habitantes de estas zonas, que necesitan desplazarse para realizar ciertas gestiones, ya que no se cuenta con estos servicios donde residen (Camarero, 2019). Y, por la otra, una menor capacidad para moverse, por cuestiones relacionadas con la edad o la salud, lo que obliga a la población a acudir al transporte privado, ya que el rural no suele contar siempre con medios de transporte público o si los tiene, su dotación es mucho menor que en las ciudades.

En segundo lugar, es preciso redimensionar la planta local para garantizar un mejor y mayor abanico de servicios. El tamaño de la planta local municipal en España es muy reducido. De los 8.131 municipios que hay en España, 5.876 (el 72,2% tiene 2.000 habitantes o menos y el 17,2% no supera los 100 habitantes.

Una opción para intentar aumentar la dimensión de la planta local sería la agrupación de EE.LL. para conseguir núcleos poblacionales de mayor tamaño (nunca inferior a los 5.000 habitantes). Esto posibilitaría una reducción de la actual presión fiscal y el gasto no productivo presente en buena parte de los municipios de menor población; al mismo tiempo, se incrementaría el gasto social por habitante, tal y como han señalado De Diego y Vaquero (2016) para el caso de Galicia. De esta forma, la fusión de municipios, o al menos, la compartición de servicios entre varias EE.LL., posibilitarían un acceso a una mayor cantidad de recursos y, paralelamente, se debería incrementar la cantidad y la calidad de los servicios que recibirían los ciudadanos. En estos municipios residen personas que precisan seguir recibiendo servicios y que no desea que se pierda su propia identidad, de ahí que resulta

más viables medidas de zonificación y agrupación, que la fusión de municipios (Vaquero y Losa, 2020). Si bien lo anterior es una posibilidad contemplada en el artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, por la que se regula el Texto Refundido de la Ley de Bases de Régimen Local (TRLRBRL), su aplicación práctica resulta muy limitada.

En tercer lugar, tendría que realizarse intervenciones coordinadas desde las CC.AA., las diputaciones provinciales y los ayuntamientos para mejorar la captación de población, evitando la «fuga de población» entre municipios. Sin duda, contar con un instrumento coordinado evitaría el fenómeno de repoblación en ciertos municipios a costa de otros colindantes, algo que al final implica un juego de suma cero, pero con importantes costes económicos en los municipios afectados.

En cuarto lugar, es preciso contar con las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, para el diseño y aplicación de actuaciones. Es necesario que desde los gobiernos provinciales se incrementen los esfuerzos tendentes a la corrección de los desequilibrios demográficos. Lo anterior pasa, necesariamente, por garantizar los servicios públicos locales y el fomento del desarrollo económico y social de carácter endógeno (artículo 36 del TRLRBRL).

En quinto lugar, las economías rurales deben ser capaces de ir más allá de la mera actividad agrícola y/o ganadera, apostando por una mayor diversificación económica. Esto pasa por potenciar otras actividades, entre otras, la industria agroalimentaria o el turismo (Collantes, Pinilla, Sáez y Silvestre, 2014). Además, hay que contar con proyectos que posibiliten la retención de población en el medio rural y, al mismo tiempo, que garanticen el acceso a nuevas infraestructuras, equipamientos y servicios (Collantes y Pinilla, 2020), esto solo es posible si las nuevas iniciativas generan valor añadido.

En sexto lugar, hay que incorporar la estrategia demográfica a los presupuestos anuales de las diferentes AA.PP. Para combatir la despoblación del medio rural es necesario garantizar los recursos necesarios, identificar los objetivos y medios, además de realizar una evaluación de la gestión y resultados. Hay que fijar los objetivos de inversión plurianual siguiendo criterios técnicos objetivos, aprobando programas específicos de Desarrollo Rural, tal y como se viene realizando en algunas CC.AA. como el caso de Galicia con el Programa de Desarrollo Rural (2014-2020).

En séptimo lugar, es preciso poner en valor el medio rural por sus implicaciones económicas y sociales. La expansión mundial de la COVID-19 provocó una importante parálisis de numerosas actividades económicas, sobre todo en los meses más duros de la pandemia, poniendo en evidencia el peso estratégico del sector primario.

En octavo lugar, es necesario romper con el estereotipo que el medio rural está carente de oportunidades. Existe una imagen distorsionada que en los pueblos con poca población no hay posibilidades laborales, cuando sí que cuentan con actividades que pueden ser desempeñadas por los jóvenes, que pueden estar sin trabajo en las grandes ciudades. El desempleo juvenil comienza a ser un problema claro en las macrociudades, mientras que en el rural se necesitan personas para trabajar. Además, las ciudades y pueblos de mediana dimensión tienen capacidad, a diferencia de las grandes ciudades, de asegurar una mejor calidad de vida. La Tabla 5 resume las recomendaciones señaladas.

Tabla 5

Recomendaciones y contenido para combatir el despoblamiento del rural desde la óptica de la administración pública local

Recomendación	Contenido
Mejorar las expectativas laborales.	Incrementar la productividad del sector agrícola.
Redimensionar la planta local .	Compartir servicios y/o fusionar municipios.
Apostar por intervenciones coordinadas desde toda las AA.PP.	Coordinar las actuaciones supramunicipales para incrementar la captación de población de los ayuntamientos, evitando la «fuga de la población» entre municipios deteriorados demográficamente.
Incentivar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.	Convertir a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares en un «municipio de municipios».
Diversificar la estructura productiva de las economías rurales.	Plantear iniciativas económicas a la tradicional explotación agrícola y ganadera.
Incorporar la estrategia demográfica a los presupuestos.	Fijar las prioridades de inversión de acuerdo con las diputaciones provinciales y los ayuntamientos.
Poner en valor el medio rural.	Recuperar el medio rural y ponerlo en valor como estrategia para afrontar el futuro.
Romper con el estereotipo que el medio rural está carente de oportunidades.	Señalar las ventajas laborales del medio rural.

Fuente: Vaquero y Losa (2020).

Finalmente resulta necesario plantear dos reflexiones acerca del enfoque de las políticas públicas para combatir el abandono del medio rural (Vaquero y Losa, 2020). En primer lugar, hay que plantearse si es conveniente apostar por grandes proyectos generalistas o, por el contrario, es mejor garantizar una visión más local. Esta última vía puede estar más en consonancia con las necesidades reales del entorno. En segundo lugar, habría que determinar si se deben centrar los esfuerzos en los municipios o en unidades territoriales más amplias. Si se opta por entidades de mayor tamaño poblacional se podrían contar con la ventaja de disponer de externalidades positivas y economías a escala, pero se perdería esa perspectiva más local.

5. Conclusiones

La sangría demográfica que está sufriendo una parte importante de los municipios rurales en España no es nueva. Además, esto ha dejado de ser monopolio de las zonas rurales; hay capitales de comarca e incluso provincias, que están viendo peligrar una parte significativa de la población. El llamando «invierno demográfico» es ya en una realidad en un importante número de territorios.

El problema del despoblamiento se podría revertir, al menos en gran medida, si se lograse un incremento de la población activa y, especialmente, de la ocupada y mejorasen los indicadores de fecundidad. Para esto es necesario mejorar notablemente las condiciones

económicas de estas zonas demográficamente deprimidas. Además, es preciso garantizar una oferta adecuada de bienes y servicios públicos locales atendiendo al tamaño poblacional. Solo de esta forma se conseguirá evitar que la población abandone estos ayuntamientos o comarcas, para buscar otros espacios donde sí se garantice ese mínimo de calidad y cantidad en la prestación de servicios públicos.

Puesto que los municipios que precisamente sufren con mayor intensidad el problema de la despoblación suelen tener pocos recursos económicos para aplicar medidas, es necesaria una actuación coordinada entre todas las AA.PP. con competencias en este campo, debiendo jugar un papel fundamental en la solución las diputaciones provinciales. Así, es necesario contar con estrategias multinivel y, además, apostar por la cooperación municipal mediante la prestación de servicios compartidos y actividades conjuntas.

Las primeras iniciativas ya se están aplicando, pero el futuro demográfico del medio rural exige un mayor esfuerzo por mejorar estos primeros intentos, en caso contrario, la España vaciada seguirá avanzando.

Notas

1. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Santiago Lago Peñas.
2. Entre otros se puede citar el incremento del precio de la vivienda, la congestión de las ciudades, transporte o empleo. De ahí que la despoblación debe entenderse no solo como la pérdida de pueblos y villas, la mayor parte enclavadas en el entorno rural, sino también en cómo se debe gestionar esas nuevas macrociudades.
3. Se asume el compromiso de dar una respuesta conjunta a tres cuestiones que van a condicionar la situación demográfica en España: el progresivo envejecimiento poblacional, la despoblación territorial y los efectos de la población flotante.
4. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/95/el-fondo-europeo-de-desarrollo-regional-feder-.
5. En su composición, con el objeto de considerar la perspectiva local, figura un representante de la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP).
6. El documento recoge 80 medidas prácticas para frenar el despoblamiento, la mayor parte de naturaleza específica para las EE.LL., agrupadas en seis líneas estratégicas: economía y empleo, servicios públicos y sociales, infraestructuras, comunicaciones y transporte, vivienda, incentivos demográficos y medidas de apoyo en cultura, identidad y comunicación.
7. La COVID-19 ha visibilizado los costes que supone vivir en una macrociudad y las ventajas de vivir fuera de estos grandes núcleos de población.
8. Se establece una ayuda de 2.300 euros para tres años. Además, se concede una segunda ayuda entre 70-110 euros anuales para la adquisición de material escolar, contando también con un servicio de conciliación para el cuidado de niños a cargo del ayuntamiento.
9. La ayuda económica por natalidad es de 150 euros por cada nacimiento.
10. Ley 51/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia (Xunta de Galicia, 2021a) y la Ley 1/2021, de recuperación de la tierra agraria de Galicia (Xunta de Galicia, 2021b).

Bibliografía

Arias, X. C., Docampo, D., Cadaval, M. y Armesto (2020*). Galicia 2040. Dinámica demográfica y cambio de paradigma. Novos escenarios da xestión social do envellecemento*, Foro Económico de Galicia, https://api.foroeconomicodegalicia.es/uploads/FEG/originals/5c4bd744-b1b3-4b55-bb5c-5d8235774326.pdf.

Calonge, A. (2000). «La planta municipal y las entidades locales menores en Castilla y León». *Revista de estudios locales y autonómicos,* 285, enero-abril. DOI: 10.24965/reala.vi285.9099.

Camarero, L. A. (2019). «Los patrimonios de la despoblación: la diversidad del vacío». Especial demográfico: patrimonio cultural y territorios de la despoblación. *Revista Patrimonio Histórico*, 98, 50-69, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, octubre. https://doi.org/10.33349/2019.98.4517.

Castillo, A., López-Laborda, J., Rodrigo, F. y Sanz, E. (2018). *Incentivos fiscales para la fijación de población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada*, Catedra de despoblación de la Diputación de Zaragoza, http://catedradespoblaciondpz.unizar.es/Documentacion/Incentivos_fiscales.pdf.

Collantes, F. y Pinilla, V. (2020). «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en García-Moreno, F. (ed.), *La despoblación del mundo rural*. Thomson Reuters Aranzadi. Pamplona, pp. 55-82.

Collantes, F.; Pinilla, V.; Sáez, L. A. y Silvestre, J. (2014). «Reducing depopulation in rural Spain: the impact of immigration*». Population, Space and Place*, 20 (7), 606-621.

Defensor del Pueblo (2019). *La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias*, Madrid. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/la-situacion-demografica-espana-efectos-consecuencias/.

Díaz, J. M. (2012). «El anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: ¿cambio de rumbo en la administración local española?». *Anuario de Gobierno Local 2012. Cuadernos de Derecho Local.* Disponible en: http://hdl.handle.net/10873/1431.

Federación Española de Municipios y Provincias (2017). *Población y despoblación en España 2016*, http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf.

Federación Española de Municipios y Provincias (2017). *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Documento de acción. Comisión de despoblación, FEMP.

Gobierno de España (2017). *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.* Disponible en: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_estrategia.pdf.

INE (2021). *Censo de Población y Viviendas*, Madrid. Recuperado de www.ine.es.

Lago, S. y Martínez-Vázquez, J. (2013). *The Challenge of Local Government Size, Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform.* International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, US.

Losa, V. y Vaquero, A. (2020). La problemática de la despoblación rural y el reto demográfico ¿Qué se puede hacer desde el ámbito local? *Documento 14/2020 de la Red Localis*, Red de Administración Local, https://api.infogen.uvigo.es/uploads/REDLOCALIS/originals/f615d3ae-abf9-42c3-b1c1-434b19864059.pdf.

Marquina, J. (2019). «Las políticas de fomento de las administraciones públicas ante la despoblación y el reto demográfico. Especial referencia a la Administración Local». *Revista Galega de Administración Pública*, 57, 137-146.

Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2017). «La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras». Informe 2, *Centro de estudios sobre la despoblación y desarrollo de las áreas rurales*. Disponible en: http://www.ceddar.org/despoblaci%C3%B3n-rural-espa%C3%B1a-g%C3%A9nesis-problema-pol%C3%ADticas-innovadoras_publicacion_es_398.html.

Sosa, F. (2008). «Administración Local». *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid.

Vaquero, A. y Losa, V. (2020). «Actuaciones desde la administración pública para evitar la despoblación del medio rural ¿Qué se puede hacer desde los ayuntamientos y diputaciones?». *Revista Gallega de Economía*, 29 (2), 1-4, https://revistas.usc.gal/index.php/rge/article/view/6723.

Xunta de Galicia (2021a). Ley 51/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2021/20210209/AnuncioC3B0-040221-4_es.html.

Xunta de Galicia (2021b). Ley 11/2011, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2021/20210521/AnuncioC3B0-190521-0001_es.pdf.

Normas para la presentación de artículos a la *Revista Presupuesto y Gasto Público*

1. Las normas que se detallan en esta nota se refieren a los **números monográficos de la Revista**.

2. **Los números monográficos** versan sobre temas de carácter sectorial que cubren distintas áreas de las políticas públicas o tratan temas de trascendencia y actualidad en el ámbito del gasto público. Estos monográficos son proyectados y evaluados por su correspondiente Coordinador (o Coordinadores), que selecciona y evalúa los artículos. Si es preciso, el Coordinador puede acudir a la evaluación externa de los trabajos que considere necesario.

3. El contenido de los artículos seleccionados no podrá haber sido publicado o estar sometido a proceso de publicación en cualquier otra revista nacional o extranjera, ya sea de edición ordinaria o electrónica, ni formar parte de un libro de autor o colectivo. Los artículos podrán ser publicados tanto en lengua española como inglesa o francesa.

4. Los artículos podrán enviarse por e-mail:
   Al Coordinador del número o:
   A la Secretaría del Consejo de Redacción de la Revista «Presupuesto y Gasto Público»:
   A la Atención de: D. Juan Varela Donoso
   Secretario del Consejo de Redacción de la Revista Presupuesto y Gasto Público
   Subdirector General de Análisis y Programación Económica
   Dirección General de Presupuestos
   Avenida de Alberto Alcocer, n.º 2, 1.ª planta.
   28071 Madrid
   Teléfono: 91-583-52-82
   e-mail: mmartinz@sepg.hacienda.gob.es

5. Los artículos deberán presentarse atendiendo las siguientes normas:

   - En formato **Word**. Las tablas y gráficos elaborados en **Excel** deberán ir **insertados** (no como imagen) en el texto en Word**.**

   - La Revista se edita en blanco y negro. Esto debe tenerse en cuenta a la hora de elaborar tablas y gráficos, para que se visualicen correctamente.

   - Artículos **mecanografiados a 1,5 espacios**, con un cuerpo de letra de **tipo 12** y con márgenes mínimos de 2,5 cms. **La extensión máxima de los trabajos no deberá exceder de 20 páginas,** incluidos apéndices, cuadros y figuras. En la primera página deberá constar el título del trabajo, nombre del autor/es e institución a la que pertenecen, así como un teléfono de contacto, una dirección y un e-mail al que se enviará la correspondencia que pueda originarse.

   - Junto con el artículo deberá presentarse en español un **resumen corto del mismo (resumen)**, de no más de cien palabras, con su correspondiente **traducción en inglés (abstract)**. Asimismo, se incorporarán palabras clave en español y en inglés («keywords») y la referencia correspondiente a la clasificación del «Journal of Economic Literature» (JEL).

   - El texto correspondiente al contenido del trabajo presentado deberá comenzar en una nueva página. Las distintas secciones en las que se estructure el artículo han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábiga (incluyendo como 1 la sección de introducción) y la rúbrica correspondiente se consignará en letras minúsculas tipo negrita. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerará con dos o tres dígitos (p. e. 2.3., 2.3.1.).

- Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se enumerarán de forma consecutiva en cada categoría y siempre con número arábigos. Deberán presentarse con calidad suficiente para su reproducción e indicándose, en todo caso, sus fuentes.
- Las notas al texto deberán ir numeradas correlativamente. Las referencias aparecerán entre paréntesis en el punto del texto en que se requieran y las notas deberán mecanografiarse al final del trabajo, antes de la bibliografía, para la inscripción NOTAS.
- Las ecuaciones y cualquier otra expresión matemática deberán aparecer numeradas de forma correlativa a lo largo del texto y con alineamiento al margen derecho.
- Las referencias a la literatura deberán aparecer al final del artículo bajo la inscripción BIBLIOGRAFÍA, por orden alfabético de autores y, en cada una, adaptándose al siguiente orden: autor/es (en letra normal), año de publicación (distinguiendo a, b, c si hay varias que corresponden al mismo autor/es y año), título del artículo o libro (entrecomillado y letra normal), título de la revista o editorial (en cursiva y sin entrecomillar), lugar de publicación (en letra normal y sólo para libros), número de la revista y páginas (en letra normal).

  Por ejemplo:
  Lau, L. (1969). «Duality and the structure of utility functions». *Journal of Economic Theory*, num. 1, pp. 374-396.

  Rockefeller, T.R. (1979 a). «Convex Analysis». *Princeton University Press*. Princeton.
- Las citas aparecerán en el texto incluyendo el primer apellido del autor o autores y el año de publicación entre paréntesis (distinguiendo a, b, c si hay varias publicaciones que corresponden al mismo autor/es y año). Por ejemplo: «... de identificar las aportaciones individuales, Alchian y Demsetz (1872) y Holmström (1982 a) sugieren que...».
- El orden de presentación del artículo será el siguiente: Título y autor/es, Institución, Resumen, Texto, Apéndices, en su caso, Notas, Bibliografía, Cuadros y Gráficos.

6. El autor o autores se comprometen, siempre que la Secretaría de Redacción lo requiera, a **revisar las pruebas de imprenta** pertinentes en un plazo máximo de 7 días desde su recepción. Pasado este plazo, entenderemos que no hay revisiones que realizar. Cada autor recibirá un ejemplar del número de la Revista en el que se publique su artículo.

Presupuesto y Gasto Público

Consejo de Redacción

Directora del Consejo

Gualda Romero, M.ª José. *M.º de Hacienda y Función Pública*

Consejeros Editores

Álvarez Páez, Miryam. *M.º de Política Territorial*
Andrés Domingo, Javier. *Universidad de Valencia*
Arellano Pardo, Pablo. *M.º de Hacienda y Función Pública*
Caballero Fernández, M.ª Mercedes. *M.º de Hacienda y Función Pública*
Cuenca García, Alain. *Instituto de Estudios Fiscales*
García Andrés, Gonzalo. *M.º de Asuntos Económicos y Transformación Digital*
González López-Valcárcel, Beatriz. *Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*
Iglesias Quintana, Jaime. *M.º de Hacienda y Función Pública*

Consejeros Asesores

Aguilar García, Eduardo. *M.º de Asuntos Económicos y Transformación Digital*
Barberán Ortí, Ramón. *Universidad de Zaragoza*
Blanco Moreno, Ángela. *M.º de Hacienda y Función Pública*
Boscá Mares, José Emilio. *Universidad de Valencia*
Buenaventura Zabala, José María. *M.º de Hacienda y Función Pública*
De Pablos Escobar, Laura. *Universidad Complutense de Madrid*
Samblás Quintana, Esperanza-Teba. *M.º de Hacienda y Función Pública*
Gimeno Ullastres, Juan. *Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Herrera Campa, Juan José. *M.º de Hacienda y Función Pública*
Tarrach Colls, Anna. *Generalitat de Catalunya*
Monasterio Escudero, Carlos. *Universidad de Oviedo*
León Lázaro, Eduardo. *Junta de Andalucía*
Frutos Ibor, Rocío. *M.º de Hacienda y Función Pública*
Sánchez Mayoral, Jaime. *M.º de Hacienda y Función Pública*
Seisdedos Espinosa, Pilar. *M.º de Hacienda y Función Pública*

Secretario

Varela Donoso, Juan. *M.º de Hacienda y Función Pública*

ISSN 2695-7574

Secretaría de Redacción
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
Dirección General de Presupuestos
Avda. Alberto Alcocer, n.º 2 (pta. 1.ª). 28071 Madrid
Correo electrónico: mmartinz@sepg.hacienda.gob.es

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO DE PRESUPUESTOS Y GASTOS

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES