

Documento de Trabajo 2015-04

Facultad de Economía y Empresa

Universidad de Zaragoza

Depósito Legal Z-1411-2010. ISSN 2171-6668

**ACTIVISMO LOCAL Y PARSIMONIA REGIONAL FRENTE A LA
DESPOBLACIÓN EN ARAGÓN: UNA EXPLICACIÓN DESDE LA
ECONOMÍA POLÍTICA**

Luis Antonio Sáez Pérez*

María-Isabel Ayuda**

Vicente Pinilla***

*Profesor Titular de Economía Aplicada del Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Facultad de Economía y Empresa, Gran Vía 2, Universidad de Zaragoza, 50005 Zaragoza, España, teléfono: 34-976761810, fax: 34-976761841; correo electrónico: lasaez@unizar.es

** Profesora Titular de Fundamentos del Análisis Económico del Departamento de Análisis Económico, Facultad de Economía y Empresa, Gran Vía 2, Universidad de Zaragoza, 50005 Zaragoza, España, teléfono: 34-976762410, fax: 34-976761996; correo electrónico: mayuda@unizar.es

*** Catedrático de Historia Económica del Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Facultad de Economía y Empresa, Gran Vía 2, Universidad de Zaragoza, 50005 Zaragoza, España, teléfono: 34-976761786, fax: 34-976761841; correo electrónico: vpinilla@unizar.es

Resumen: En Aragón las políticas autonómicas frente a la despoblación son muy prolijas pero apenas han sido implementadas. En cambio, las estrategias más urgentes, de repoblación han sido protagonizadas desde ayuntamientos y redes locales. La explicación de esta divergencia radica en la fase *ex ante* de su diseño, analizada principalmente según los *fallos del mercado y del gobierno* inherentes a la despoblación. La despoblación es un fenómeno esencialmente local, un *bien público* a cuya escala ha de ajustarse la acción política y dotar a su comunidad del protagonismo que reduzca los *fallos del gobierno* consustanciales a su diseño. La *Economía Política* resulta decisiva para interpretar su efectividad.

Palabras clave: despoblación, fallos del mercado, fallos del no mercado.

Códigos JEL: H10, H41, R50, R58

Abstract: In Aragón, regional policies against depopulation are very meticulous but hardly been implemented. Conversely, the most urgent repopulation strategies have been performed from local governments. The explanation for this difference lies in the *ex-ante* stage design, analyzed mainly according to *market failures* and *non-market failures* inherent to depopulation, which are not attributed to the appropriate level of government. Depopulation is essentially a local phenomenon, it becomes a *public good* whose scale has to fit political action and provide community leadership to reduce the failures inherent to its design rule. *Political Economy* is, therefore, essential to interpreting their effectiveness.

Key words: Depopulation, Market Failures, Government Failures

Agradecimientos

Este trabajo se ha podido realizar gracias a la financiación recibida del Plan Nacional de I+D+I del Gobierno de España, proyecto ECO 2012-33286 y del Fondo Social Europeo y el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, a los grupos consolidados de investigación ‘Economía Pública’ ‘Selección de modelos econométricos’ e ‘Historia de la Economía Agroalimentaria’.

Dirección para correspondencia: Luis Antonio Sáez, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Facultad de Economía y Empresa, Gran Vía 2, Universidad de Zaragoza, 50005 Zaragoza

ACTIVISMO LOCAL Y PARSIMONIA REGIONAL FRENTE A LA DESPOBLACIÓN EN ARAGÓN: UNA EXPLICACIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA

Resumen: En Aragón las políticas autonómicas frente a la despoblación son muy prolijas pero apenas han sido implementadas. En cambio, las estrategias más urgentes, de repoblación han sido protagonizadas desde ayuntamientos y redes locales. La explicación de esta divergencia radica en la fase *ex ante* de su diseño, analizada principalmente según los *fallos del mercado* y *del gobierno* inherentes a la despoblación. La despoblación es un fenómeno esencialmente local, un *bien público* a cuya escala ha de ajustarse la acción política y dotar a su comunidad del protagonismo que reduzca los *fallos del gobierno* consustanciales a su diseño. La *Economía Política* resulta decisiva para interpretar su efectividad.

Palabras clave: despoblación, fallos del mercado, fallos del no mercado.

Códigos JEL: H10, H41, R50, R58

Abstract: In Aragón, regional policies against depopulation are very meticulous but hardly been implemented. Conversely, the most urgent repopulation strategies have been performed from local governments. The explanation for this difference lies in the *ex-ante* stage design, analyzed mainly according to *market failures* and *non-market failures* inherent to depopulation, which are not attributed to the appropriate level of government. Depopulation is essentially a local phenomenon, it becomes a *public good* whose scale has to fit political action and provide community leadership to reduce the failures inherent to its design rule. *Political Economy* is, therefore, essential to interpreting their effectiveness.

Key words: Depopulation, Market Failures, Government Failures

Introducción

La despoblación rural ha sido especialmente intensa en España en la segunda mitad del siglo XX, como en buena parte de Europa occidental (Collantes y Pinilla, 2011). En ese periodo, las provincias que han perdido población cubrían una extensión que superaba más de la mitad del territorio (Pinilla et al., 2008). La despoblación es un fenómeno con muchos significados¹ que integra diversas dimensiones², de manera que en primera instancia cualquier medida podría justificarse como parte integrante de una estrategia que buscara su solución (Saéz et al., 2000). Así, cuestiones relativas a los mercados laborales, al Estado de bienestar, la existencia de amenidades, el acceso a una vivienda o la tolerancia social, entre otras muchas que no tienen un sentido estrictamente demográfico, pueden resultar determinantes de la decisión sobre dónde residir, el compromiso de permanecer en un territorio o el número de hijos a tener³. De manera que una estrategia repobladora debería ser una especie de meta-política o “plan de planes”⁴, con un planteamiento integral que diera sentido al conjunto de la acción de gobierno, ya que se convertiría en la referencia última respecto de la cual reinterpretar el resto de medidas dadas las interrelaciones de lo poblacional con cualquier factor social relevante.

En las comunidades españolas más afectadas, Aragón como caso paradigmático, parecería que hubiera sido así, que los políticos y sus actuaciones hubieran girado en torno a ese eje central. En las materias en las que subyace, prácticamente todas, termina por hacerse explícita y convertirse en un arma dialéctica clave de las posiciones debatidas. Sin embargo, si se examinan detenidamente las proclamas al respecto, se advierte que se trata de un mero cliché que no trasciende al estudio crítico de la partida presupuestaria concreta y la regulación específica, sin desplegar un análisis detenido de su impacto o un cálculo coste-beneficio. Su debate discurre entre discusiones repletas de tópicos sin buscar evidencias racionales o empíricas, ni culminar compromisos institucionales. Una percepción omnicomprendensiva y estratégica del tema por parte de los políticos⁵ junto con la distribución de competencias derivada de la descentralización constitucional⁶ y un mercado electoral sensible a sus propuestas⁷ han dado lugar a que algunos de los gobiernos autonómicos de los territorios más despoblados promulgaran un amplio conjunto de normas⁸, convirtiéndola en una cuestión emblemática de su

¹ Tamba, 2002, explica la evolución de los significados de población y despoblación, y López Trigal, 2010, p. 529-30, distingue entre despoblación, despoamiento y desertización.

² Requés, 2003, p. 155, Collantes y Pinilla, 2011, p. 53-54. Según Burriel, 2003, p. 94., en la gestión y planificación de la misma “el demógrafo debe trabajar también como geodemógrafo y sociodemógrafo”.

³ Davia, 2013, y Ahn y Mira, 2002

⁴ Báguena, 2004,88. “¿Estamos ante un plan de planes? (...) habría decir desde el principio que es algo más que un plan demográfico, incluso me atrevería a decir que podría llegar a ser el *Plan de Aragón*, al cual habría que subordinar la mayoría de las actuaciones regionales”

⁵ En torno a la sobreactuación política, Stimson *et al.*, 1995, p. 559, explican la búsqueda, o invención, de nuevos yacimientos de votos.

⁶ Art. 148.1.3º de la Constitución española, que reconoce la competencia en ordenación territorial a las Comunidades Autónomas.

⁷ Los barómetros de opinión pública de Aragón de los últimos años definen una trayectoria clara, <<http://www.aragonhoy.net/index.php/mod.global/mem.buscadorAvanzado/keywords.bar%C3%B3metro%20de%20opini%C3%B3n/start.10>> Antes de que se iniciara la crisis situaban la despoblación entre los cinco principales problemas, por encima de la inseguridad, las pensiones y los salarios bajos. Después ha descendido en torno a tres puestos, pero se mantiene entre los diez más relevantes dentro de un ranking de treinta temas.

⁸ En Aragón, el *Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional*, en 2000, y en Castilla y León, en 2005, la *Estrategia de Lucha contra la Despoblación*.

gestión. Pero tras ese diseño minucioso inicial no seguía una ejecución cabal, acorde al compromiso.

Aragón, ha sido uno de los territorios de la península Ibérica más profundamente afectados por la despoblación rural (Ayuda et al., 2000), por lo que constituye un caso de estudio adecuado para analizar las políticas desarrolladas frente a este fenómeno. Como se verá a lo largo de este trabajo, el grado de ejecución del Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional del Gobierno de Aragón, documento central, no sólo por la amplitud de sus contenidos sino por la unanimidad con que se votaron todas las resoluciones que lo inspiran⁹, ha sido muy escaso y deslavazado, sin que llegara a materializarse en una acción estratégica y coordinada relevante¹⁰.

Ante esa impostura autonómica y dada la situación límite de muchos pequeños pueblos¹¹, las políticas frente a la despoblación se han venido identificando por la ciudadanía con las actuaciones efectivamente aplicadas, en particular con las que intentan captar nuevos residentes para evitar que un núcleo quedara deshabitado o con una estructura demográfica tan desequilibrada que no pudiera sobrevivir a medio plazo. En Aragón han sido varias las iniciativas de este tipo, desde abajo o *down-top*, convertidas en referentes nacionales dado su carácter innovador y eficacia.

Así, combinando creatividad y efectividad para atraer nuevos vecinos destacarían las medidas llevadas a cabo por la *Asociación Española de Municipios contra la Despoblación*¹², nucleada en torno a las puestas en práctica en la población turolense de Aguaviva por el que fuera su alcalde, Luis Bricio, que tuvieron una importante repercusión en medios de comunicación e, incluso, en la comunidad académica¹³; y en segundo lugar las que se articulan a través de unos Grupos de Acción Local de la iniciativa europea Leader, como proyecto de cooperación interterritorial, *Abraza la tierra*, en el que participan seis comarcas aragonesas, si bien su área de aplicación se extiende sobre otras cinco Comunidades Autónomas¹⁴. Con menor impacto ha habido

⁹ Pleno de las Cortes de Aragón de 11 y 12 de mayo de 2000, en que se aprobaron por unanimidad, una a una, noventaicuatro resoluciones de todos los grupos parlamentarios.

¹⁰ Sobre el Plan Integral de Política Demográfica del Gobierno de Aragón, ver Ayuda et al. (2003).

¹¹ Según los datos del Padrón de 1 de enero de 2013, 54 municipios aragoneses no tienen ningún niño y 268, esto es, el 36%, menos de 10. En esa fecha, 14 de las 33 comarcas que componen Aragón y que ocupan el 47% del territorio tienen una densidad inferior a los 10 habitantes por km².

¹² En el verano de 2000, el alcalde de Aguaviva advierte la complementariedad entre la enésima grave crisis argentina, lo que sería un factor de salida o *push*, y la existencia de vacantes laborales en su localidad, factor de atracción o *pull*. A raíz de su presencia en Buenos Aires y de aprovechar ciertas medidas que la legislación española ofrecía para el retorno, junto con la provisión de vivienda y la opción laboral, consigue que entre 2000 y 2003 se trasladen a Aguaviva 55 familias, 112 adultos y 144 niños, principalmente argentinos aunque también oriundos de otros países. Como consecuencia de ese éxito, numerosas poblaciones de toda España decidieron integrarse en una red a la que Bricio transfiriera su *know-how*. Así, en su momento álgido, más de 80 ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, Extremadura, Castilla y León, Galicia y, por supuesto, Aragón pertenecían a ella. Sin embargo, la Gran Recesión dejó sin capacidad de atracción a estas áreas, y en diciembre de 2011 se disolvía la asociación.

¹³ Periódicos de alcance mundial –*Clarín*, *La Nación*, *The New York Times*, *The Daily Telegraph*, *Internacional Herald Tribune*, *The Washington Post*– y televisiones –BBC, NHK (la estatal japonesa)– dieron cuenta del difícil encaje de los nuevos residentes. Desde una perspectiva académica antropológica, García, 2007.

¹⁴ Con base en una dilatada experiencia en la gestión del desarrollo rural dentro de la Iniciativa Comunitaria Leader, un conjunto formado por 15 Grupos de Acción Local de otras tantas comarcas afectadas por el problema de la despoblación de cuatro Comunidades Autónomas, Cantabria, Castilla y León, Madrid y Aragón, diseñaron en 2003 un método compartido que hiciera más eficiente la acogida de nuevos pobladores emprendedores. En la actualidad son 17 Grupos, la Comunidad Autónoma de Madrid ya no forma parte, pero se han incorporado dos comarcas de Extremadura y una de Castilla-La Mancha.

también en Aragón otras propuestas de las que también es posible extraer conclusiones: *HabitaTe*, promovido desde la Diputación Provincial de Teruel¹⁵; el *Servicio de Inmigración y Nuevos Pobladores*, de la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias¹⁶; y el programa *Nuevos senderos*, de la Fundación CEPAIM¹⁷, para acoger familias inmigrantes extranjeras en zonas rurales despobladas. De forma aislada, aunque se trata de la iniciativa más reciente, de 2010, y con bastante repercusión en los medios de comunicación, ha sido la “caravana de niños” impulsada desde el ayuntamiento de Castelnou, pequeña población de Teruel, que mereció uno de los premios de Excelencia a la Innovación para Mujeres Rurales concedidos por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente en 2012¹⁸. Debido a la inmediatez con que todas estas iniciativas han atendido un problema urgente, implementando sus medidas en toda su integridad, son las que finalmente han merecido la atención de los medios de comunicación y el reconocimiento de los ciudadanos.

Pero no ha sido solo la celeridad y eficacia de esos pequeños ayuntamientos, fundaciones, redes y grupos de acción local la que ha llevado a que los planes autonómicos perdieran su significatividad en la lucha frente a la despoblación en favor de sólo una modalidad de intervención muy concreta. La propia inoperancia autonómica, el que se fueran diluyendo sus medidas por departamentos y agencias administrativas regionales sin implementar programas específicos con presupuestos tangibles¹⁹, en contradicción con el enfoque activo, integral y anticipatorio anunciado con extrema publicidad en el momento de promulgarse, les ha restado reconocimiento y credibilidad frente a ayuntamientos y redes locales. Porque cuando el gobierno regional las ha tratado de poner en marcha se han estancado en las fases preliminares de su

Se trata de una red de carácter nacional que en el territorio aragonés ha desarrollado más intensamente sus medidas. De hecho, en Torrevelilla, pequeña localidad a 20 kilómetros de Aguaviva, radicó la sede que coordinaba al resto de centros hasta 2009. Los promotores de *Abraza la tierra* se proponen tres objetivos. El primero es informar a quienes se plantearan crear un negocio cuáles serían los recursos disponibles y las oportunidades. En segundo término se promueven acciones tendentes a la sensibilización de los autóctonos en favor de los recién llegados. Junto a estas metas hay un tercer objetivo de carácter interno, metodológico, que tiene que ver con la mejora del propio proyecto a partir del intercambio de experiencias.

¹⁵ Programa vigente entre 2006 y 2011, para coordinar las entidades que gestionan proyectos frente a la despoblación. Según declaraciones de quien fue su presidente Ángel Gracia, *Diario de Teruel* del 20 de septiembre de 2006, la asociación pretendía desempeñar una segunda función como grupo de presión ante el gobierno de Aragón y las instancias comunitarias. Desde 2010 se integra en el programa europeo PADIMA, (Policies Against Depopulation in Mountain Areas).

<http://www.euromontana.org/en/projets/padima-policies-against-depopulation-in-mountain-areas.html>

¹⁶ La Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias puso en marcha el programa *Servicio de inmigración y nuevos pobladores*, para aligerar los costes de transacción.

¹⁷ Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Inmigrantes (CEPAIM). Esta ONG de ámbito nacional especializada en la integración de ciudadanos extranjeros, desarrolla el proyecto *Nuevos Senderos*, del que la provincia de Teruel fue una experiencia piloto. Ofrecía a familias atraídas por el medio rural la posibilidad de radicarse en pequeñas localidades en riesgo de despoblación. Estaba subvencionada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Fondo Social Europeo.

¹⁸ Inicialmente más de 10.000 familias respondieron a su convocatoria y 25 fueron las que finalmente se asentaron. En 2013 ha entrado en crisis porque el factor de atracción principal era una empresa vinculada al sector de la construcción que ha cerrado y Castelnou ha vuelto a su situación previa.

¹⁹ En 2003, la gestión del Plan Integral pasó de la Consejería de Presidencia a la Dirección General de Familia, dentro del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia. Perdía así su carácter transversal y primaba una opción sectorial del problema, carente de toda perspectiva territorial y rural.

definición y planificación²⁰ y, en todo caso, han desempeñado un papel muy secundario de su acción política.

Ante estas dinámicas tan opuestas, el objetivo de este trabajo es averiguar a qué se ha debido la diferente eficacia de uno y otro nivel de gobierno. ¿Por qué ayuntamientos de pequeños municipios logran desarrollar y ejecutar programas que, en principio, desbordarían su capacidad normativa y de gestión, mientras que administraciones competentes, dotadas de técnicos cualificados y con suficiencia financiera, no logran culminar, ni si quiera poner en marcha planes que parten con un consenso político y social muy amplio?

Esta cuestión, novedosa a nuestro juicio, la planteamos también desde un enfoque teórico poco habitual. Las investigaciones más reconocidas emplean los marcos conceptuales más consolidados sobre despoblación, la demografía y la geografía²¹, complementadas con argumentos de desarrollo rural como tema de fondo, incidiendo en los contenidos de dichas políticas, en su sustantividad. Sin embargo, en nuestra opinión, aun siendo importante todo ello, quedaría pendiente una aproximación institucional de carácter transversal y procesal, siempre inherente a toda intervención pública aunque apenas tenida en cuenta ni por investigadores ni por gestores del despoblamiento, la de su *Economía política*, con una batería de preguntas muy apropiadas: ¿por qué intervenir?, ¿es la acción política la mejor alternativa o incurren los gobiernos en fallos aún peores?, ¿qué nivel administrativo es el más idóneo para afrontar la despoblación?

El presente trabajo introduce esta interpretación político-económica y con base en ella se explican las razones del desajuste entre competencias y efectividad de los diferentes niveles administrativos de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como de los “retardos de acción”²² por parte de su gobierno regional. Aragón es un buen caso de estudio ya que padece un grave problema de despoblación sobre el que el legislador autonómico ha promulgado extensas normas, apenas aplicadas y, en cambio, algunos de sus ayuntamientos han liderado medidas de repoblación que han generado efectos imitación en otros lugares de España.

No entramos en la evaluación de su impacto en términos de revertir tendencias demográficas críticas, ni en la eficiencia de sus programas de acuerdo a los recursos empleados. Cuestiones fundamentales pero muy difíciles de medir porque además de su propia complejidad para aislarlas y controlar estadísticamente lo que podrían haber sido sus efectos específicos dentro de numerosas interrelaciones, nos encontramos con la incompletitud del Plan Integral, de su práctica inacción como tal, que hacen que no se puedan contrastar resultados e impactos sin una causalidad previa.

Nos concentramos, en cambio, en el estudio de la etapa preliminar en que se elaboran estas intervenciones públicas, en torno a las razones que justifican la primacía del nivel local y explican la inconsistencia de las medidas autonómicas en ese campo concreto de la repoblación. Con esa finalidad planteamos en el siguiente epígrafe las cuestiones

²⁰ La Comisión Interdepartamental aprobada para dar cuenta de los avances en el Plan Integral, nunca llegó a constituirse.

²¹ May, 2012, p.207, “Beyond the analysis of components of the demographic change, it could be argued that the study of population is also a spatial discipline”.

²² Cuadrado, 2010, p. 89, distingue entre retardos internos y externos a la hora de ser efectivas las intervenciones públicas. Dentro del primer tipo, las de acción “se definen como el tiempo que transcurre desde que se reconoce la necesidad de las medidas hasta que se adoptan. Se vincula con las fases de análisis (parcialmente), diseño, consulta, discusión parlamentaria y ejecución”.

típicas de la *Economía política* en torno a por qué y cómo intervenir, si en verdad la despoblación se trata de un problema y de qué tipo sería. Seguidamente, explicamos cómo se reinterpretan dichos *fallos del mercado* según el nivel administrativo municipal o autonómico que los afronta, y las razones del distinto grado de eficacia. Posteriormente, se plantea si la intervención política implica fallos aún más graves que si se dejara actuar a los agentes según los incentivos del mercado, mostrando también diferentes niveles según el ámbito local o regional. Como conclusión del trabajo se derivan una serie de propuestas para la acción política frente a la despoblación.

Creemos que este enfoque puede ofrecer, a pesar de su sencillez, argumentos consistentes y novedosos al plantearse desde una perspectiva institucional, centrada en la vertiente decisional de la intervención pública²³. Sobre otras políticas de base territorial, como la de Cohesión, la energética y la Política Agrícola Común, casi todas ellas en perspectiva europea, la consideración de los *fallos del mercado* y del *gobierno* tiene una extensa bibliografía y ha sido muy útil para sugerir reformas²⁴.

La despoblación como problema

La *Economía política* estudia el papel de los gobiernos en la economía y, por tanto, en la sociedad. Su intervención se justifica por la existencia de ineficiencias y desigualdades en los intercambios entre agentes y organizaciones que dan lugar a divergencias entre los costes y beneficios privados y sociales, es decir, los denominados *fallos del mercado*²⁵.

La despoblación ha tardado en ser incorporada en la agenda pública²⁶ porque no es inmediato su encaje dentro de las teorías que avalan el intervencionismo político con base en dichos fallos según un enfoque territorial, bien desde el ámbito del desarrollo o *Economía regional*, bien desde la distribución de competencias entre administraciones o *Federalismo fiscal*, ya que no suelen ser, o no con la suficiente generalidad e intensidad, ni espacios con rentas bajas²⁷, ni generan graves desequilibrios financieros en la gestión de sus funciones. Tampoco el escaso peso demográfico de las comunidades afectadas y la subsiguiente reducida influencia electoral favorecen el que sean tenidas en cuenta por los gestores públicos²⁸.

Sin embargo, existen amplios consensos en la mayoría de las disciplinas sociales en torno a que un territorio periférico con baja densidad o un núcleo con pocos habitantes padecen restricciones básicas en el bienestar de sus ciudadanos y en la competitividad de sus empresas. En general, se suele asociar medio rural despoblado con territorio en

²³ Arias, 1996, sobre la política económica en su dimensión procesal y decisional. Para una justificación del estudio de las políticas rurales en esos términos, decisionales, procesales y teniendo en cuenta el contexto, Cloke y Little, 1987, y sobre el *gap* en su aplicación, Gilg y Kelly, 1997, y Freshwater y Trapasso, 2014.

²⁴ Dubois y Roto, 2012, Anthoff y Hahn., 2010, McVittie *et al.*, 2009, y Barca 2009.

²⁵ Musgrave, 1992.

²⁶ Se introdujo como variable explícita de la Política de Cohesión europea sólo con la entrada de los países nórdicos en 1995 (objetivo 6), más de dos décadas después de su inicio. En España, sólo desde 2002 es una variable recogida en la financiación autonómica, López Laborda, 2008, p. 74.

²⁷ Dubois y Roto, 2012, con relación a las NUTS3 de la Unión Europea. Para los Estados Unidos, McGranahan *et alia*, 2010, señalan que “(las áreas rurales con emigración) algunas son pobres, muchas son prósperas”.

²⁸ González Regidor, 2000, p. 49 y Carrasco, 2012, p. 51.

declive²⁹ si bien la evidencia empírica no es, ni mucho menos, tan concluyente³⁰. En este apartado pretendemos determinar las limitaciones que implica la desertización de pueblos y comarcas, dirimir su alcance dentro de los *fallos del mercado* y en qué grado inducen políticas correctoras, así como desde qué nivel administrativo.

Política y despoblación

En principio, la despoblación, incluso en su versión más radical de desertización, resulta difícil de interpretar como un *fallo del mercado* en relación con la acepción más convencional de éste, inspirada por un enfoque económico ortodoxo y una visión meramente funcional del espacio³¹. Según el modelo neoclásico de crecimiento regional, la emigración, y con ella la pérdida de población y el abandono de aldeas y pueblos, sería una respuesta espontánea y eficiente al desajuste entre recursos, oportunidades de negocio y productividad marginal de los factores entre diferentes ubicaciones, y contribuye al crecimiento global, así como a cerrar la brecha entre los espacios menos y más desarrollados³².

De hecho, una parte importante de los investigadores sólo introducen ligeras correcciones a esta interpretación canónica del desarrollo regional, que conduciría a la convergencia macro de todos los territorios y a la eficacia micro de todos los agentes y organizaciones, sin que reflexionen sobre la situación geográfica y demográfica resultante, que habitualmente suele ser polarizada. Dentro de esa corriente principal estarían la mayoría de los estudios de las trayectorias regionales seguidas en España, los cuales prescinden del ajuste demográfico en su evaluación y, por tanto, de alguna manera convalidan ese enfoque *a-espacial*. “La literatura más solvente sobre el tema se dedicó desde el principio a medir velocidades y comprobar la existencia de los distintos tipos de convergencia, utilizando series lo suficientemente largas, pero sin cuestionar que la convergencia se produjo por defecto, merced a la pérdida de población asociada al proceso de desagrarización de algunas provincias y regiones”³³. Olvidaban algo elemental, que un país, o región se desarrollan cuando además de un crecimiento sostenido de la renta y de un cambio estructural profundo incrementaba su población³⁴.

Conforme a estos supuestos, el declive rural durante el tercer cuarto del siglo pasado en España habría sido mayoritariamente consecuencia de decisiones personales racionales, “un voto con los pies”³⁵ según un análisis coste-beneficio estimulado por factores de atracción desde el ámbito urbano, junto con una relativa “penalización rural” simultánea que los empujara a salir³⁶. Precisar hasta qué punto fue expulsión o simple desincentivo a permanecer en el pueblo es una cuestión difícil de discernir, muy determinada por circunstancias del contexto y de las personas afectadas. La “despoblación forzosa” habría estado muy localizada en ciertas áreas de montaña, con relación a la construcción de pantanos, reforestaciones y las secuelas de la guerra civil, con una importancia cuantitativa reducida³⁷ aunque no por ello irrelevante. Es decir, en la mayoría de los

²⁹ González Regidor, 2000, p. 174.

³⁰ Coleman y Rowthorn, 2011, y FAO, 2006.

³¹ Furió, 1996, 7-24 y 125-134, distinguiendo los enfoques funcional y territorial del espacio.

³² Coleman y Rowthorn, 2011, p. 219.

³³ Collantes y Domínguez, 2006, p. 153.

³⁴ Becker *et al.*, 1999, explican que el aumento de la población facilita la división del trabajo y un mayor capital humano.

³⁵ Tiebout, 1956.

³⁶ Collantes y Pinilla, 2011, p. 85-100.

³⁷ Cuesta, 2001, y Del Romero, 2013.

casos la emigración rural habría sido un reflejo de la teoría racional del desequilibrio³⁸, en la que los costes personales no desaparecen, sino que se compensan con los beneficios del desplazamiento dentro de un cálculo en el que se interioriza el largo plazo e interviene lo familiar.

En todo caso, ese vacío demográfico de extensas áreas del interior de España no habría generado desajustes macro en términos de crecimiento, sino al contrario, se diría que globalmente habría sido un fenómeno coincidente con una asignación más eficiente de factores en el espacio y en el tiempo para el conjunto del país³⁹.

En suma, según la corriente central de la *Economía regional* habría una coincidencia entre la interpretación normativa, “cómo debería haber sido”, y la positiva, “cómo fue”, de las dinámicas demográficas y territoriales acontecidas en España entre los años cincuenta y los noventa del siglo pasado, inclusive de la despoblación de una parte importante del medio rural. Provincias que se despoblaron ascendieron en el ranking provincial de renta per cápita relativa⁴⁰.

Sin embargo, si se amplía el análisis convencional, incluyendo en lo económico aspectos medioambientales, institucionales, valorativos e intangibles⁴¹, junto a una perspectiva de largo plazo acerca de la sostenibilidad del territorio, y una aproximación micro centrada en los agentes⁴², entonces ha de reconocerse que la despoblación conlleva una serie de graves perturbaciones, sistematizables en términos de la *Economía política*. En ellas, además, la escala espacial desde la que se analizan, regional o local, introduce conclusiones diferenciadas⁴³. Con base en todo ello en los siguientes epígrafes se replantean los *fallos del mercado* distinguiendo su ámbito geográfico, primero el que gestionan los gobiernos autonómicos y después desde el nivel local, donde la respuesta política ha sido más radical.

Fallos del mercado a escala regional

Desde una dimensión regional, espacio que incluye territorios integrados pero con dinámicas diferenciadas⁴⁴, los principales problemas asociados a la despoblación son los costes adicionales, no reflejados en los precios del mercado, que influyen en las conductas ciudadanas y empresariales. En la revisión de los indicadores convencionales de la política regional norteamericana se manifiesta que la pérdida de población en las áreas afectadas “restringe el acceso a los mercados, limita la entrada en las mejores aplicaciones tecnológicas, impide acortar las ventajas que disfrutaban las regiones más desarrolladas... reduciendo las oportunidades de empleo y conduciendo a largo plazo a la emigración de los jóvenes, cualificados y/o población educada”. Además, provocan un “aumento de la presión fiscal al disminuir las bases imponibles de los gobiernos locales”⁴⁵.

³⁸ Hunt, 1993.

³⁹ Garrido, 2002.

⁴⁰ Alcaide, 2003. El caso de Teruel es significativo. En 1940 se encontraba entre las provincias de menor renta per cápita y a final de siglo, tras perder el 40% de su población, cuenta con una renta disponible per cápita un 11% por encima de la media nacional y superior a las de Valencia o Álava.

⁴¹ Pike *et al.*, 2007, p. 1265.

⁴² Capello, 2006, p.174.

⁴³ Gløersen, 2012.

⁴⁴ Sobre las limitaciones del concepto de región, Richardson, 1973, p. 239-247, y Albet, 2001, p. 27.

⁴⁵ Feser y Sweeny, 1999, i.

Pero también puede tener consecuencias positivas: la descongestión de las infraestructuras, las ganancias medioambientales, una mayor dotación de capital por empleado y ciudadano así como facilitar la autosuficiencia en producciones estratégicas como las energéticas y alimenticias⁴⁶. Estos planteamientos contrarrestan el prejuicio generalizado en medios de comunicación y agentes sociales, e incluso en una mayoría de los estudiosos, que identifican de una manera unívoca descenso demográfico con crisis. Por eso, apreciar si incide sobre espacios densamente poblados, o, por el contrario, en territorios envejecidos con núcleos pequeños y dispersos, es una condición necesaria. El contexto y la historia determinan la gravedad o beneficio de una dinámica aparentemente equivalente. Si nos concentramos en el entorno rural español que se despuebla, del que Aragón vuelve a ser referencia, puede concluirse que las consecuencias han sido, en su mayoría, las negativas.

En todo caso, en las dos posiciones subyace una misma justificación teórica, aunque conduzca a conclusiones tan divergentes: suceden interdependencias entre las funciones de consumo y de producción de los diferentes agentes, que ocasionan unos costes o beneficios individuales y sociales en los bienes y derechos intercambiados en el mercado no reflejados adecuadamente en sus precios, lo que da lugar a que haya un desajuste de despoblación respecto de la que sería la óptima socialmente⁴⁷. En el caso de Aragón, ajeno a los problemas metropolitanos y de saturación de sus infraestructuras y recursos, se trataría de un exceso de despoblación no interiorizado en las transacciones mercantiles que lo desencadenan, el cual incorpora costes sociales adicionales.

Según la *Economía política*, estos desequilibrios se denominan *externalidades negativas* o *deseconomías*, que podríamos agrupar en tres amplias categorías con relación a la desertización del medio rural: medioambientales, patrimoniales y relativas al crecimiento.

En primer término, el medio natural inmediato a los lugares abandonados se deteriora, pues la mayoría de sus paisajes tienen un carácter antrópico. Los residentes son un elemento clave del equilibrio entre sus respectivos ecosistemas y aprovechamientos agroganaderos y está demostrado cómo su ausencia origina costes medioambientales elevados⁴⁸. Una presión demográfica excesiva deterioraría el medio natural en cualquier ámbito, pero la desaparición de la población de donde llevaba tiempo enraizada rompe la continuidad de la cadena ecológica⁴⁹.

Además, la disminución de la población contribuye a la depreciación de los activos (inmuebles, negocios, propiedades rústicas), ya que disminuye su demanda y subraya su carácter periférico, marginal en términos sociales y económicos. Ese decaimiento se contagia a la totalidad de la comunidad, que ante las expectativas de un declive agudo e inevitable reducen sus inversiones, no reparan lo que se deprecia y buscan lugares alternativos donde emprender nuevos proyectos y residir en el medio plazo. Con lo que las migraciones individuales generan un clima depresivo que afecta al conjunto de los vecinos del lugar y acentúa la devaluación de sus propiedades en una espiral de declive que se realimenta⁵⁰.

⁴⁶ Van Dalen y Henkens, 2011, y Coleman y Rowthorn, 2011.

⁴⁷ Collantes y Domínguez, 2006, p.149-153, debaten si la convergencia en renta con despoblación es compatible con el concepto de óptimo de Pareto.

⁴⁸ Bielza, 2003, y Guirado, 2012.

⁴⁹ Rodríguez-Carreras *et al.*, 2013.

⁵⁰ Los fenómenos de *shrinking cities* y deterioro de los activos, privados y públicos, de una ciudad en declive es un tema asentado en la bibliografía, sistematizado a partir del modelo de Mankiw y Weil, 1989,

En tercer lugar, según las teorías de la localización empresarial y las *economías de aglomeración*⁵¹, pero en sentido contrario, unos niveles escasos de población implican unos mercados laborales reducidos y precarios⁵², dificultades para encontrar proveedores eficientes y generar vínculos con otros empresarios, así como graves inconvenientes en la transmisión fluida de conocimientos. De manera que los empresarios experimentan un deterioro importante de sus ventajas comparativas. Los lugares despoblados no alcanzan la masa crítica suficiente para disponer de los servicios públicos y privados básicos pues estos han de afrontar unas *indivisibilidades* inevitables de sus procesos productivos que no son absorbidas por los escasos clientes y usuarios⁵³.

Junto a estas imperfecciones a escala regional relacionadas con los *valores de uso y de cambio* del territorio se manifiesta también en ese nivel otra problemática de índole subjetiva explicable según sus *valores de opción y de existencia*. El valor de *opción* sería la utilidad derivable de tener la posibilidad de visitar ese lugar, y el *de existencia* se generaría simplemente por saber que se encuentra en buen estado de conservación⁵⁴. En las regiones donde radican áreas amenazadas por la despoblación, una mayoría de sus ciudadanos viven en ciudades o poblaciones dinámicas y no les incumbiría de manera directa. Sin embargo, la valoran como un asunto relevante, integrante de su utilidad personal y en cuya solución están dispuestos a contribuir. Puede implicar pérdidas emotivas, culturales, ecológicas y sociales que menoscaban su bienestar, aunque no las padezcan en sus consumos cotidianos ni afecten a los componentes de sus actividades productivas. Por lo que “cabría considerar el mantenimiento de la población en estos territorios como un *bien público* (genera utilidad social cumpliendo los principios de no rivalidad y no exclusión) que debe considerarse como un objetivo político prioritario”⁵⁵.

Puede concluirse desde el ámbito regional, en el que no se despuebla la totalidad del territorio y la desertización de núcleos es un fenómeno aislado dentro de dinámicas heterogéneas, que el fallo del mercado principal es el que generan las *externalidades negativas*⁵⁶, al distorsionar los precios de una serie de activos, factores productivos y bienes fundamentales, y sólo en menor medida y con un carácter simbólico, podríamos hablar de un (dis)bien público asociado a la despoblación, que afecta al estado anímico e identidad de la ciudadanía.

Fallo del mercado local

Si se analiza la despoblación a escala municipal, nos encontramos ante otro problema, otra categoría de *fallo del mercado* que implica una reacción política diferente a la de las *externalidades* intra-regionales. Porque la heterogeneidad demográfica y territorial consustancial a toda región se convierte en uniformidad para un mismo núcleo, mayor

pero en el ámbito rural apenas ha sido considerada la erosión patrimonial y fiscal que conlleva la despoblación.

⁵¹ Una de las justificaciones más recientes es la de Glaeser *et al.*, 2010.

⁵² Las políticas de repoblación de Canadá se justifican, sobre todo, para compensar las *externalidades* negativas que afectan al mercado de trabajo, Derwing y Krahn, 2008.

⁵³ López Laborda y Salas, 2002.

⁵⁴ Riera *et al.*, 2005, p. 121-122.

⁵⁵ Gómez-Limón *et al.*, 2007, p. 50, para Castilla y León, generalizable a cualquier otra comunidad.

⁵⁶ Laffont, 2008, “Externalities are indirect effects of consumption or production activity, that is, effects on agents other than the originator of such activity which do not work through the price system. In a private competitive economy, equilibria will not be in general Pareto optimal since they will reflect only private (direct) effects and not social (direct plus indirect) effects of economic activity”.

cuanto más pequeño, que experimenta la misma suerte todo él sin poderse compensar por lo que sucede en su entorno.

Para un pueblo con pocos habitantes su declive se convierte en un *bien público*⁵⁷, ya que afecta al conjunto de la comunidad, sin *exclusión*, y todos y cada uno de sus individuos la experimentan en igual grado, sin *rivalidad*, esto es, sin que la pena o menoscabo que padece uno absorba o redima la del convecino. Cuando su población decae hasta unos umbrales críticos, las defunciones, nacimientos, llegadas y partidas, a pesar de ser acciones protagonizadas por personas autónomas y corresponder a su biografía más íntima, se convierten simultáneamente en asuntos interiorizados de manera particular por el resto, porque redefinen la dimensión social del conjunto, que todos los sujetos albergan. La existencia de un pequeño comercio, de un bar, del consultorio médico o de la escuela son opciones vitales que atañen al conjunto y a cada uno de los miembros de la comunidad.

De tal manera que ejemplifican las características de los *bienes públicos*: no hay posibilidad de evadirse de la suerte que corra el lugar donde se reside y todos los vecinos hacen uso conjunto de una serie de servicios básicos y comunales, derechos y potencialidades relativos a su habitabilidad sin reducción del que efectúa el resto. Es decir, no rige el principio de exclusión, ni el de rivalidad. La viabilidad del pueblo se convierte en una posibilidad de la cual se pueden beneficiar todos, e independientemente de su contribución, lo que incentiva la cooperación pero también puede despertar el cálculo estratégico egoísta (*free-riding* o polizón), sabedores de que aunque no colaboren y asuman esfuerzos individuales van a beneficiarse si finalmente se alcanza la meta.

Por tanto, el tipo de restricción que se experimenta en el nivel local es mucho más radical en sus causas y en sus efectos, además de complicado en sus soluciones, respecto del que se plantea a nivel agregado para una región. Implica un dilema de carácter básico y precisa de la cooperación del conjunto de los convecinos para superarlo. Si la captación de nuevos residentes no va acompañada de una política de acogida en la que se compromete la sociedad civil autóctona, no habrá éxito⁵⁸.

En cambio, a escala regional coexisten, como explicábamos antes, áreas de muy baja densidad y núcleos casi deshabitados con ciudades y cabeceras comarcales de cierta entidad e improbable desaparición, lo que ofrece un cierto margen para que la trayectoria de las áreas menos críticas enjague el déficit de las depresivas y solventar la mayoría de los problemas con una mera reasignación de funciones, sin que culmine la desertización de todo el territorio.

En consecuencia, en el plano regional el coste social, en tanto externalidad, puede ser compensado con instrumentos fiscales y una redefinición de competencias que aprovechen economías de escala, nuevas tecnologías y una mejor coordinación. Medidas que no presupondrían comprometer el mantenimiento de su población en todos y cada uno de los núcleos habitables. De manera que la despoblación así conceptualizada cuenta con una amplia diversidad de políticas de ordenación territorial que admiten diferentes graduaciones. Es un problema que en el nivel agregado regional o provincial

⁵⁷ Miles *et al.*, 2003, "(Public goods) These are goods, such as national defense or fresh air, where consumption is non-rivalrous in the sense that any one individual can consume the benefits without lessening the ability of anyone else to do so; they are also non-excludable in the sense that it is infeasible to prevent any individual from enjoying the benefits if they wish to."

⁵⁸ Abraza la tierra, 2006, p. 14 y Carr *et al.*, 2012, p. 54.

puede conllevarse sin que exija políticas correctoras radicales, que suponen una consideración integral de las materias⁵⁹.

Sin embargo, a nivel local, la disyuntiva es tajante, existir o desaparecer como comunidad. No caben opciones intermedias, y el objetivo a alcanzar, la regeneración demográfica cuando la pirámide poblacional se encuentra envejecida, exige unas medidas urgentes. Por tanto, el empeño de los gobiernos municipales por la supervivencia de su pueblo, cuando se manifiesta, que es más excepcional de lo que parece, va a ser mucho más decidido que el que muestran los políticos de administraciones superiores que se enfrentan a otro tipo de fallo compensable según diferentes cálculos, y susceptible de interpretaciones variadas. De modo que si bien el diseño de esas políticas locales es más elemental, con menor base técnica y presupuestaria que los meticulosos programas regionales, la intensidad con que van a ser ejecutadas, dado el desafío que afrontan, va a ser, como efectivamente ha sucedido, mucho mayor.

Concluimos que un *bien público* promueve un tipo de reacción en quienes denotan su carencia mucho más comprometida que en quienes experimentan una *externalidad*. En el primer caso incumbe a todos y no admite a sus gobernantes otra solución que la de buscar la cooperación personal de los ciudadanos afectados, mientras que en el segundo, el subconjunto poblacional afectado puede tener unas características muy diferentes de las del resto de la unidad administrativa y podrían generarse reequilibrios y negociaciones que dieran lugar a una situación posterior mejor. De ahí que en el primer caso las políticas de captación de nuevos residentes sean la solución urgente, y casi única, dado que promover la fecundidad hasta los niveles precisos para mantener estable la población sería imposible⁶⁰, mientras que las estrategias de desarrollo rural tendrían un carácter estructural y madurarían, si fueran fructíferas, en el largo plazo, cuando ya no serían eficaces. Por lo que sin flujos migratorios potentes, inmediatos y sostenidos durante varios años, gran parte del medio rural aragonés quedará deshabitado en un futuro próximo⁶¹.

Al hilo de estas dos aproximaciones sobre los *fallos del mercado* se concluye que diagnosticar adecuadamente el tipo de problema en el que una comunidad se encuentra inmersa cuando experimenta la despoblación es decisivo para un correcto diseño de la política y cambia según el nivel territorial. Aun cuando las *externalidades* y los *bienes públicos* son conceptos analíticos diferentes, en la realidad concreta su distinción es más difusa y subjetiva⁶², y una variable clave es la perspectiva espacial desde la que se contemplan. La escala importa y redefine las políticas a aplicar⁶³.

⁵⁹ Algunos políticos son incapaces de apreciar la dinámica local heterogénea y crítica de las poblaciones de su propia comunidad, y se complacen en la trayectoria regional conjunta. En declaraciones a Europa Press, el presidente del Gobierno de Aragón, Marcelino Iglesias dijo en 2007 que "hemos pasado el cabo de Hornos de un Aragón del siglo XX de la despoblación, la emigración, la falta de trabajo, el pesimismo, el derrotismo, a un Aragón que empieza a tener confianza, a apostar, donde se genera trabajo". <http://www.reporterodigital.com/aragon/post.php/2007/05/24/iglesias_defiende_las_inversiones_de_zp> Aunque en aquel año el conjunto de Aragón creció a una tasa superior a la del conjunto de España, por primera vez desde que existen estadísticas demográficas modernas, simultáneamente 338 municipios de entre 731 que lo integran aún perdían población.

⁶⁰ Sobre la "fecundidad necesaria" para alcanzar ciertos objetivos demográficos, véase Zamora, 2005, p. 334-335.

⁶¹ Aparicio *et al.*, 2009.

⁶² Stiglitz, 2000, p. 136: "Public goods can be referred as a particular type of externality. Or stated in another way, externalities might be seen as a form of impure public goods".

⁶³ Winter, 2006.

Fallos del gobierno: las condiciones que los inducen

La menor eficacia de los gobiernos regionales no sólo es consecuencia del mejor desempeño de las instancias locales para proveer el *bien público* en que consiste la lucha contra la despoblación, sino que también deriva de sus propias limitaciones y errores. El hecho de que existan ineficiencias, inestabilidad e inequidad en las relaciones entre particulares no garantiza que los gobiernos estén en condiciones de solucionarlas siempre. En ocasiones, el remedio político puede ser peor que los defectos asociados a los intercambios sin regulación⁶⁴, y la despoblación es un problema tan complicado, que es muy probable que active las debilidades latentes en las organizaciones públicas. Es conveniente, por tanto, evaluar uno y otro tipo de fallos, los del mercado *versus* los de la política, y los de la administración local *versus* los de la regional, para reflexionar con rigor sobre la eficacia relativa de cada ámbito.

Los *fallos del no mercado*⁶⁵ ofrecen un marco conceptual sistemático y riguroso con que analizar el desempeño de las instituciones políticas, y comprobar su eficacia. A pesar de su capacidad explicativa, es una teoría pendiente de injertar en la corriente central de la *Economía política*⁶⁶, aunque presenta una larga trayectoria académica⁶⁷ y ha sido referente de algunas reformas en Estados Unidos y la Unión Europea⁶⁸.

En nuestro caso resulta idónea porque se concibe en términos muy similares a la exposición *musgraviana* de los *fallos del mercado* seguida en páginas previas. En paralelo a ella profundiza en los errores intrínsecos al diseño de la intervención pública, los cuales no proceden de la dificultad del problema a resolver, sino que son de índole subjetiva, asociadas a las características de la institución que implementa la medida, del modo como se perciben las demandas de políticas y de cómo se ofrecen.

Se distinguen cuatro grandes categorías *del no mercado*⁶⁹, esto es, del gobierno y asociaciones no lucrativas, que delimitan un perímetro institucional más amplio que el estrictamente político, las cuales son consecuencia de un conjunto de características provenientes de la demanda y oferta de las políticas económicas. De manera que como puede verse en el cuadro 1, cada fallo es desencadenado por una combinación de circunstancias desde una y otra vertiente. Los *fallos del no mercado* son, en primer lugar, los *costes excesivos y crecientes* que ocasionan habitualmente las políticas al implementarse; también surgen como consecuencia de la desviación de los objetivos generales hacia las metas privadas de los miembros de la administración (*internalidades*); en tercer término, los efectos secundarios imprevistos (*externalidades*) derivados de la intervención, que pueden ocasionar deficiencias e inequidades; por último, las *desigualdades* generadas, principalmente en términos de poder y privilegios.

⁶⁴ Sidgwick, 1886, p. 206. "In human affairs we have often only a choice of evils and while private activity may yield less than satisfactory results at times, it is possible that governmental interference might on the whole make matters worse".

⁶⁵ Wolf, 1995.

⁶⁶ En los manuales en castellano ha sido recogida de manera muy resumida y reciente: Albi *et al.* (2009) en el área de *Economía Pública*, y Cuadrado (2010), en el ámbito de la *Política Económica*. En los anglosajones, no hay constancia de su inclusión.

⁶⁷ Las primeras investigaciones de Wolf datan de finales de los setenta, y ya en los noventa hubo un interesante debate entre diferentes propuestas teóricas para sistematizar los fallos de los gobiernos, como explican Dollery y Worthington (1996).

⁶⁸ Barca (2009).

⁶⁹ Wolf, 1995, p. 65-85.

En la medida que la legislación demográfica y poblacional del gobierno de Aragón apenas se ha implementado, no le sería aplicable de forma inmediata esas cuatro tipologías dirigidas a calibrar defectos políticos efectivamente cometidos al ejecutar acciones regulatorias y presupuestarias. Sin embargo, sí resultaría muy pertinente estudiar las circunstancias relativas a la demanda y oferta de intervención pública que han podido desencadenar su inacción, ya que estas sí se manifiestan en los prolegómenos, en la fase *ex ante* de su diseño en la cual consideramos que se encuentran las causas de la ineficiencia regional y del relativo mejor desempeño de las administraciones locales. De hecho, en el mercado político aragonés se observa que las condiciones descritas se dan efectivamente con relación a los contextos y etapas que anteceden la legislación frente a la despoblación en Aragón.

Cuadro 1: Condiciones de demanda, oferta y fallos del no mercado

Condiciones	Condiciones de la demanda				Condiciones de la oferta			
	Aumento de los conocimientos de los ciudadanos	Organización democrática	Recompensas políticas y descuentos temporales	Divergencias entre perjudicados y beneficiarios	Dificultad en medir y definir el <i>output</i>	Producción monopolística	Tecnología desconocida	Falta de mecanismos de evaluación
Fallos del no mercado								
Costes excesivos, redundantes y elevados	X	X	X	X	X	X	X	X
Internalidades				X	X	X		X
Externalidades derivadas	X	X					X	X
Desigualdades		X	X			X		X

Fuente: Wolf, 1995, 87.

Las condiciones de la demanda de políticas

Las circunstancias por las que se demanda intervenciones públicas pueden ser muy diversas. En principio, es la ciudadanía, individualmente como votantes, o articulada colectivamente en grupos de presión, quien solicita políticas a los burócratas, a los partidos en la oposición y a los políticos del gobierno, que serían sus oferentes⁷⁰. Se distinguen tres causas por las que dichas peticiones tienden a ser excesivas y distorsionadas, generando alguno de los *fallos del no mercado*⁷¹.

Las que tienen que ver con el aumento del conocimiento público y la organización política o extensión del voto, primera columna del cuadro 1, incumben en mayor grado al gobierno autonómico. En el primer caso, los medios de comunicación con sede en la región, o con una extensa red⁷² prestan una atención destacada a las cuestiones rurales,

⁷⁰ Dunleavy, 1991, 249-259, sistematiza el mercado político con sus demandantes y oferentes en clave de *Public Choice*.

⁷¹ Wolf, 1995, p. 46-51.

⁷² La mayoría de los medios presentes en Aragón tienen una dimensión regional. Esto sucede con la prensa escrita de mayor impacto, y las principales cadenas de radio, que aunque integren numerosas

muy superior a su ratio poblacional, como parte de una línea editorial diferenciada de los de referencia nacional, además de suponer un contenido diferenciado de las desconexiones de sus programaciones territoriales. En una comunidad con una gran proporción de lugares en declive, la crisis demográfica de las pequeñas localidades se convierte en una temática recurrente, siempre noticiable, que puede lograr importantes cotas de audiencia⁷³. De esta manera la despoblación refuerza esa característica de *bien público* simbólico para el conjunto de la ciudadanía, la experimente o no de forma directa, y se convierte en un detonante de demandas políticas.

Otros colectivos también contribuyen a difundir los problemas asociados a la despoblación y promover una menor tolerancia, en su caso porque coincide con sus metas específicas y pueden permitirles presentarse como maltratados ante la opinión pública, víctimas del mercado y del marco político vigente, al igual que el medio rural más olvidado y remoto del que forman parte y al que dicen defender solicitando una discriminación positiva⁷⁴. Así, grupos de presión como sindicatos con un papel relevante en los servicios públicos de carácter territorial alertan de las consecuencias de la supresión de centros de salud, educativos, y demás dotaciones cuando el umbral demográfico se desfonda. Sus denuncias aluden a los menores niveles de bienestar y la inequidad inherente al recorte, pero siempre subyace la menor empleabilidad de sus afiliados y una reducción de su poder de negociación. De igual manera, las asociaciones empresariales proponen una discriminación positiva a sus negocios en forma de incentivos fiscales y financieros dado su menor mercado, unos factores productivos más escasos y como compensación por su función decisiva en el desarrollo local en tanto creadores de empleo⁷⁵.

Este constante flujo de noticias y reivindicaciones aporta información novedosa a la ciudadanía urbana apenas preocupada por la realidad diaria del medio rural, infundiendo una cierta beligerancia política, reivindicativa de mayor activismo a su gobierno regional competente. Pero para los vecinos de los pequeños núcleos, que experimentan en primera persona todas esas dificultades noticiables, reitera cuestiones ya sabidas que apenas desencadenan nuevas reacciones. De manera que la demanda adicional de intervención pública se encauza de manera asimétrica según el ámbito territorial, casi totalmente absorbida por el nivel autonómico. La administración local ya contaba con unas peticiones propias consolidadas independientemente del reconocimiento mediático que se les diera, y de la presión de los *lobbies* y *grupos de presión*.

El activismo público hacia lo demográfico y territorial también deriva de la ampliación del voto y de lo político a nuevas problemáticas. El marco político derivado de la Constitución de 1978 supuso la instauración de un sistema descentralizado con la consiguiente extensión del voto en relación a unas competencias de titularidad regional, más próximas e influibles. En coherencia con esa capacidad legislativa y ejecutiva, el propio Estatuto de Autonomía de Aragón contiene referencias a la corrección de sus

emisoras locales actúan como una red a escala autonómica y comparten una parte de la programación, sobre todo en los informativos.

⁷³ *Pequeños pero no invisibles* es un espacio de Aragón TV que recorre pueblos de Aragón diminutos, con menos de 100 habitantes. Lleva tres temporadas con una cuota de audiencia en torno al 15%, y en alguna ocasión ha sido el programa líder en la Comunidad Autónoma, superando al partido de la Champions.

⁷⁴ Dunleavy, 1991, p. 20.

⁷⁵ FOES, CEOE, Cepyme-Cuenca y CEOE Teruel luchan juntos para lograr ayudas UE

<http://www.clm24.es/articulo/cuenca/foes-ceoe-cepyme-cuenca-y-ceoe-teruel-luchan-juntos-lograr-ayudas-ue/20130927160617022761.html>

desequilibrios territoriales y la emigración⁷⁶, y los partidos políticos asumen la despoblación como un tema transversal, por encima de las ideologías, en el que apoyar cualquier otro tipo de política. Es decir, las reglas políticas surgidas con la reinstauración de la democracia y un nuevo nivel de gobierno intermedio, regional, propician una demanda programática inédita para la ciudadanía, que se ha ido acrecentando con el paso de las legislaturas, que incluye soluciones autonómicas ante el problema poblacional.

El segundo conjunto de factores estimulante de una demanda exacerbada de intervención pública, más intensa en este caso en el ámbito local que en el regional, es el de los descuentos temporales, un cálculo erróneo entre costes apenas apreciados y supuestos beneficios elevados inmediatos⁷⁷. Si bien la miopía o *ilusión fiscal* es un rasgo inherente a la política⁷⁸, ésta se acentúa en situaciones de gravedad como la que experimentan los ciudadanos de aquellos núcleos cuya escasa población y tendencia regresiva les hace presagiar una desertización inminente. En esas circunstancias, cualquier medida que suponga la captación de nuevos residentes es prioritaria y se valora en sí misma como óptima, al margen de las consecuencias en el largo plazo. La urgencia lleva a exagerar el valor presente, con un descuento elevadísimo respecto de lo que el futuro pueda deparar. De manera que la incertidumbre conlleva una demanda muy intensa de intervención hacia los políticos más próximos, que son los alcaldes y gestores de las redes de desarrollo local.

El tercer conjunto de circunstancias determinantes de una petición de intervención pública desacertada es consecuencia de la distorsión que provoca la separación entre los costes y los beneficios de las políticas, la asimetría entre obligaciones y derechos. En nuestro caso, presenta una potencialidad similar para el nivel local y regional en Aragón. En los dos ámbitos, tanto por parte de los gestores públicos como de los ciudadanos, hay una percepción de que la responsabilidad de promover la cohesión territorial es del gobierno de nivel superior en el que se manifiestan la divergencias, esto es, el nacional, respecto de las regionales y provinciales, o el europeo, sobre las nacionales y regionales, y, consecuentemente, son ellos los que han de asumir los costes de su reparación. De alguna manera, que los Fondos Estructurales Europeos se dirijan a la cohesión territorial continental principalmente en clave de reparto nacional y regional, y que los Fondos de Cooperación Interterritorial y similares, como el Fondo de Inversiones de Teruel, en España procedan de la solidaridad interregional auspiciada por la Constitución hacia las comunidades menos desarrolladas, gestionada desde la administración central, apoyan esa interpretación, de una causalidad ajena padecida por regiones en las que éstas desempeñan un papel meramente acreedor de las compensaciones a recibir. Por consiguiente, se deduce que un plan frente a la despoblación habría de financiarse por los gobiernos del nivel superior en el que se ha posibilitado ese desequilibrio, con cargo a algún tipo de “deuda histórica” pendiente⁷⁹, lo que es un incentivo a solicitar intervenciones públicas que lo solucionen pero en cuya financiación no ha de contribuirse.

⁷⁶ Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 20, 2.c.

⁷⁷ Sobre la inconsistencia del cálculo de la utilidad experimentada cuando intervienen la memoria y la experiencia, Kahneman, 2012, p. 491-501.

⁷⁸ Feldstein, 1980, p.6.

⁷⁹ Las demandas territoriales conceptuadas como “deuda histórica” tienen una bibliografía académica amplia y variada sobre financiación autonómica insuficiente, política hidráulica que impuso infraestructuras de gran impacto y nulo beneficio local, aranceles que limitaron *industrias nacientes* y encarecieron suministros estratégicos, etc.

Con relación a este tercer sesgo incide también una cuestión mejor delimitada por la teoría hacendística, que es el desequilibrio estructural entre la capacidad recaudatoria de los impuestos locales y regionales, y las necesidades de gasto de estos niveles administrativos. Esta asimetría da lugar a que sus haciendas reciban periódicamente importantes transferencias desde la administración central para garantizar la financiación adecuada de las competencias asignadas. Flujos financieros verticales justificables objetivamente según el principio de suficiencia⁸⁰, generan a la larga efectos de naturaleza política y sociológica, en concreto una falta de corresponsabilidad fiscal en Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, con una imagen distorsionada ante sus ciudadanos de que sus políticas, muy beneficiosas y próximas a ellos, apenas les van a suponer contribuir con impuestos⁸¹. Es decir, fomenta una demanda excesiva de políticas como consecuencia de la percepción errónea de que no implican costes impositivos.

En consecuencia, concurren una suma de circunstancias sobre la ciudadanía aragonesa favorables a una demanda potencial elevada de políticas frente a la despoblación y que desencadenarán, dadas las tres precondiciones favorables a su deformación, unas peticiones efectivas excesivas, lo que propiciaría su diseño equivocado, ya antes de aplicarse. El gobierno autonómico percibiría una demanda distorsionada para intervenir muy por encima de lo que un análisis objetivo sugeriría. Las características en que se mueve la administración regional, con un conocimiento creciente por parte del electorado atizado por los medios de comunicación, partidos y grupos de presión, junto a una falta de corresponsabilidad fiscal en asumir el coste de sus propuestas, dará pie a una planificación deformada ya en su concepción.

En el caso de los ayuntamientos, el conocimiento que tienen sus residentes del problema inmediato evita peticiones poco fundadas, como sucede, en cambio, con los votantes de la ciudad. Sin embargo, la necesidad apremiante con que experimentan su deseo de solución, sí que termina por ocasionar también una demanda superior a la óptima de políticas de repoblación. Ahora bien, esa urgencia con descuentos temporales desorbitados, aunque ocasione demandas ineficientes, lo que no permitirá es que queden estancadas en la fase preliminar de su diseño, sin pasar a la ejecución.

Es decir, por diferentes vías, aunque confluyentes, nos encontramos con que hay unas circunstancias previas, inherentes a la propia condición política de los gobiernos regional y locales aragoneses, vigentes ya en la fase de gestación de las medidas, que suscita un diseño equivocado, sesgado al intervencionismo, de las estrategias frente a la despoblación. Sin embargo, el que se retrasen en su plasmación va a ser un problema fundamentalmente de carácter regional, ya que en el nivel administrativo más próximo al ciudadano, éste, agobiado por la gravedad con que percibe el asunto y la presión inmediata de sus demandantes, no va a facilitar su desistimiento. Lo que es un defecto, el descuento temporal excesivo del presente, en la objetividad del diseño de una política repobladora va a influir de manera decisiva en que sea culminada en todo caso, más allá de sus consecuencias futuras. En suma, los ayuntamientos y redes locales tienen menores márgenes para eludir la ejecución de sus promesas relativas a la repoblación, al margen del acierto en su formulación.

⁸⁰ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, art.2,1.

⁸¹ López Laborda y Rodrigo, 2014.

Las condiciones de la oferta de políticas

El cuadro 1 identifica cuatro características de la oferta de políticas económicas, que desencadenan ineficiencias –costes excesivos, internalidades, externalidades derivadas e inequidad, esto es, los *fallos del no mercado*. En principio, es difícil caracterizar la oferta pública, dada la indefinición del tipo de necesidades a satisfacer y la subjetividad en medir su calidad, incluso la cantidad en que se provisiona. En segundo término, se trata de producciones monopolísticas, no sujetas a competencia, pues la iniciativa para diseñar y promover intervenciones públicas suelen asignarse de manera exclusiva a una organización política. En tercer lugar, la forma como proveer los servicios asociados a esa intervención es muy imperfecta, sujeta a grandes incertidumbres y ambigüedades, ya que varía enormemente cómo producir una política según el contexto social y geográfico. Y, por último, se carece de mecanismos de control y cierre, equivalentes a las cuentas de resultados y balance de las empresas privadas, por lo que extraer unos indicadores sobre su desempeño y poder exigir responsabilidades es una tarea muy costosa. No hay realimentación informativa que corrija la planificación inicial.

Esas condiciones se manifiestan, de nuevo, de forma más ineficiente en la administración regional que en la local, especialmente en el período previo de definición y planeación de las medidas, lo que explicaría que su implementación haya sido tan reducida en el caso aragonés.

En el inicio de este trabajo se señalaba la imprecisión alrededor del término despoblación, de sus variados y ambiguos significados. Esta carencia impide delimitar adecuadamente su alcance y, por tanto, cómo afrontarla políticamente. Bien es cierto que tanto a escala regional como provincial, local, e incluso a nivel de núcleo y entidad singular de población, se pueden encontrar estadísticas que permiten cuantificar los habitantes y extraer tendencias. No obstante, la base documental en la que apoyar las cifras anuales es un registro, el Padrón municipal, con bastantes imperfecciones en su actualización⁸². En aquellas poblaciones periféricas y reducidas en las que la soledad se percibe por las personas mayores como un riesgo relevante ante situaciones imprevistas, en determinados períodos, especialmente el invierno, la población *de facto* puede estar muy alejada de la *de iure*.

Por otro lado, el nivel de agregación estadístico deforma la percepción del fenómeno de la despoblación. Una región incluye varios municipios, comarcas y áreas funcionales, cuya trayectoria demográfica puede o no ser similar. Podrían darse simultáneamente situaciones de dinamismo y declive a escala local que, al sumarse en esos niveles autonómicos administrativos superiores, quedarán alisadas en una tendencia promedio muy alejada de la específica de cada lugar⁸³. Por lo tanto, si lo que se vacían y abandonan son núcleos, valorar su situación desde un enfoque regional puede conducir a conclusiones erróneas, con unas propuestas de intervención pública indebidas. En cambio, si la base informativa es de carácter local, y sobre todo, directa, se podrá verificar con rigor los datos de empadronados, la población vinculada y su trayectoria. Es decir, la definición y medida del problema demográfico utilizando una aproximación desde abajo, *down-top*, es mucho más certera que a escala regional.

⁸² Del Romero y Varela, 2013, describen numerosos casos de núcleos con población empadronada según el Nomenclátor, que están en realidad deshabitados. También es frecuente un empadronamiento meramente nominal, *de conveniencia* según la provisión de ciertos servicios o de la carga tributaria. Por último, el ajuste en la cifra de residentes extranjeros puede tener hasta un desfase de hasta dos años.

⁸³ Guadalajara es la provincia española que más ha crecido entre 2000 y 2013, un 56%, y, sin embargo, la despoblación es un grave problema fuera del corredor más accesible desde Madrid.

La exclusividad que suelen detentar las administraciones públicas con relación a unas competencias específicas tiene una base territorial y sectorial. Aunque pueden darse situaciones de gestión compartida entre diferentes niveles, centrales y subcentrales, de carácter vertical, o entre unidades administrativas limítrofes en el espacio, cooperación horizontal, el carácter monopolístico de su oferta no se atenúa sino, al contrario, se concentra aún más en aras de unas economías de escala y de una mejor coordinación. Por ello, cuando las personas se plantean cambiar de residencia, “votando con los pies”⁸⁴ el menú de intervención pública más acorde con sus preferencias, encuentran que dentro de una misma región la oferta política autonómica es invariable o con muy pequeños matices, mientras que a escala local sí que puede encontrar diferencias sustanciales según los ayuntamientos. Además, la homogeneidad intrarregional varía poco en el espacio estatal español, ya que apenas hay diversidad normativa en lo relativo a la despoblación. Las medidas desplegadas a escala autonómica han sido promovidas sólo por dos de los diecisiete gobiernos, Junta de Castilla y León además de Aragón, y en ambos casos con un escaso grado de ejecución, lo que se traduce en una situación de oligopolio muy rígido.

En cambio, en el ámbito local, con 8114 municipios en España, de los cuales un 46% tiene menos de 500 habitantes (INE 2010), la competencia es efectiva aunque sean una minoría los municipios activos en atraer nuevos residentes. A pesar de su reducida capacidad administrativa para plantear políticas demográficas específicas, como la despoblación es un fenómeno multidimensional, oferta otras medidas de naturaleza transversal en las que sí pueden influir, sin incurrir en conflictos con instancias superiores. De hecho, haciendo uso de competencias de menor rango y diferenciándose más en el modo de ejecución y gestión, flexibles, transparentes, participativas, las entidades locales se han convertido en las grandes protagonistas de las estrategias de atracción de población con una cierta diversidad. Así, las familias interesadas en emigrar se informan acerca de cómo ayuntamientos, comarcas o diputaciones facilitan el acceso a la vivienda, la integración en el mercado laboral local, y complementan servicios relativos al Estado del bienestar (escolarización, sanidad, asistencia)⁸⁵.

De manera que aunque horizontalmente entre los gobiernos autonómicos no se produce apenas competencia, entre ayuntamientos y comarcas así como entre las redes que los articulan, sí se produce y contribuye a una mayor eficiencia. En ese sentido, los fallos originados en una provisión monopolística desempeñan un papel menos relevante a escala local dado su mayor número y activismo.

La tercera de las consideraciones sobre la oferta de intervención pública, en relación al desconocimiento de la función de producción apropiada para diseñar políticas frente a la despoblación, apunta también a una menor idoneidad de las instancias regionales frente a las locales. “La tecnología de los productos de no mercado es frecuentemente desconocida o, cuando se conoce, está rodeada de una apreciable incertidumbre”⁸⁶, como sucede con la despoblación. Se sabe que las decisiones sobre dónde residir y cuántos hijos tener dependen de cuestiones económicas, políticas e ideológicas, pero su combinación para ser más efectivas en un determinado lugar y en un período concreto de tiempo está sujeta a un gran número de incertidumbres e influida por el contexto. De hecho, la regeneración demográfica del medio rural entre finales del siglo pasado e inicios del presente es consecuencia, en mayor medida, de la inmigración internacional

⁸⁴ Tiebout, 1956.

⁸⁵ Información proporcionada por técnicos de los programas *Abraza la tierra* y de la *Asociación de Entidades por la Población de Teruel-HabitaTe*.

⁸⁶ Wolf, 1995, p. 57.

llegada a España de forma espontánea y de la contraurbanización promovida por promotores privados que de las políticas de desarrollo planificadas y aplicadas (Collantes et al., 2014).

En principio, los gobiernos regionales disponen de instrumentos más adecuados que las entidades locales para plantear políticas económicas de desarrollo rural y reequilibrio territorial que conduzcan a la repoblación de las áreas más frágiles⁸⁷. Pero esa capacidad inicial está restringida por dos limitaciones relevantes a la hora de aplicarlas.

En primer lugar, ninguna región es tan homogénea ni se encuentra tan despoblada que no incluya áreas relativamente dinámicas que escapen al declive general. Por tanto, si se plantea un programa repoblador común para todo su territorio se beneficiarán en primera instancia y en mayor medida aquellas zonas menos periféricas y con economías de aglomeración. Con las mismas ayudas y subvenciones serán capaces de atraer más inversión empresarial y nuevos residentes, no sólo procedentes del exterior del territorio sino también de la propia demarcación territorial⁸⁸. De manera que un plan de desarrollo regional puede acentuar los desequilibrios internos si no incorpora medidas que reconozcan la heterogeneidad de sus territorios.

Ahora bien, si se priman las áreas más frágiles, el gobierno que las favorezca tendrá un coste electoral elevado, porque los votantes se encuentran en las zonas urbanas y de mayor densidad. Por tanto, la territorialización de estas medidas, deseable desde un punto de vista técnico puede ser desaconsejable en términos políticos. Por lo que la iniciativa regional que prescindiera de la heterogeneidad local está expuesta a muchas contradicciones.

En segundo lugar, su efectividad depende de que exista un ambiente proclive a la recepción de nuevos residentes, un clima de acogida⁸⁹, lo cual no deriva de elementos estrictamente políticos sino de cuestiones relativas a los valores y a las relaciones sociales cotidianas. Es un elemento básico construido a partir de la confianza entre vecinos y que ha de aportar la sociedad civil del lugar concreto. Pero las convicciones son poco maleables en el corto plazo a través de políticas convencionales, que son las que podría gestionar por sí solo un gobierno regional. En cambio, sus ediles y demás líderes locales desempeñan un papel protagonista a la hora de inducir dicho capital social. Las instituciones del lugar, formales e informales, son decisivas para liderar los procesos de cambio y generar un clima de entendimiento entre los diferentes agentes que estimule la cooperación y las actuaciones emprendedoras⁹⁰. Además, el carácter ejemplarizante de los políticos es clave. La proximidad de un ayuntamiento con sus ciudadanos permite agilizar sus relaciones y en función de su eficiencia, nivel de participación y transparencia genera más capital social. En consecuencia, aunque el gobierno regional pueda definir el marco general de actuación con normas y dotaciones presupuestarias, debe facilitar la iniciativa en su gestión a la administración y a la sociedad civil del lugar en que se aplica. De nuevo, la primacía para evitar las precondiciones de los *fallos del no mercado* se encuentra en el nivel local.

⁸⁷ Serrano, 1988.

⁸⁸ Comisión Europea, 2007, p. 11-12.

⁸⁹ Desde la experiencia en la gestión de estas políticas pueden consultarse *Abraza la tierra* (2006), Cruz Roja Española (2006) y *Collectif Ville Campagne* (2008); sobre la relevancia de la acogida y de la creación de redes sociales, desde una perspectiva más académica, Carter *et al.* (2008), Hugo (2008) y Wulff y Dharmalingam (2008)

⁹⁰ Becattini, 2002.

La cuarta de las condiciones que desde la oferta política origina intervenciones públicas ineficientes, en nuestro caso inaplicadas, que no superan su etapa de formulación, también incide en mucha mayor medida en la administración intermedia o regional que en la local. La ausencia de un mecanismo de cierre propicia una oferta de políticas sin referencia objetivable alguna, carente de una evaluación de sus costes y beneficios y sin límite en cuanto a los gastos⁹¹.

En España ese argumento sería, en principio, discutible, pues disponemos de mecanismos de control externo del sector público, con una legislación muy completa en cuanto a la rendición de cuentas, fundamentada en su Carta Magna y en leyes orgánicas. En Aragón, sus Cortes aprobaron la Ley 10/2001, de 18 de junio, de creación de la Cámara de Cuentas, órgano encargado de fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público aragonés, autonómico y local, y velar por su adecuación a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. Actúa coordinadamente con el Tribunal de Cuentas de España y desarrolla sus funciones en su ámbito competencial. De manera que tanto el gobierno regional como los locales estarían sometidos a un escrutinio similar en el desempeño de sus tareas.

Sin embargo, dicho control se ha centrado en los aspectos financieros, presupuestarios y contables, atendiendo a los criterios de legalidad, mientras que los de gestión, en sus dimensiones más estratégicas y cualitativas, siguen quedando al margen, debatibles exclusivamente en el ámbito político. Además, el examen se circunscribe a las partidas presupuestarias previstas y liquidadas, por lo que aquellas normas que no han sido perfeccionadas financieramente, con una dotación monetaria explícita, no son objeto de fiscalización, justo lo que adolecen las medidas frente a la despoblación en el caso aragonés. Se trata, por tanto, de un examen de los procedimientos que apenas trasciende al fondo del asunto, de si los objetivos se han alcanzado y los medios se han desarrollado eficientemente para ello, o han quedado empantanados en la letra del proyecto.

Es decir, así como en una organización mercantil se discutiría por sus accionistas y agentes involucrados la razón de ser de sus planes y su nivel de cumplimiento, en el sector público ese debate estratégico es potestativo, en función de la iniciativa de los partidos con representación parlamentaria o municipal. En el caso de Aragón, la rendición de cuentas sobre el Plan integral de política demográfica ha sido casi inexistente, como los propios políticos que hubieran debido hacerlo han reconocido⁹², limitada a unas informaciones periódicas incompletas durante sus primeros momentos, muy alejadas de las resoluciones relativas a crear una Comisión Interdepartamental que impulsaría su “coordinación y seguimiento”⁹³, y su remisión a una “Comisión Institucional de las Cortes... [que permitiera] ser analizadas en cuanto a presupuestos, plazos concretos en su ejecución y la territorialización en sus distintos ámbitos”. Así, aunque aprobado dicho Plan en 2000, sólo una interpelación de un grupo minoritario en 2010 consiguió abrir un breve debate acerca de su grado de ejecución, concluido con una votación en que se obvió profundizar sobre las razones de su inacción⁹⁴.

⁹¹ Wolf, 1995, p.58-59.

⁹² Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, nº 76, fascículo 1º, 4 y 5 de noviembre de 2010.

⁹³ Resolución primera aprobada a propuesta conjunta de los grupos parlamentarios socialista y del partido aragonés, en el Pleno de las Cortes de 5 y 6 de abril de 2001, Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, nº 121, de 11 de abril de 2001

⁹⁴ Interpelación núm. 62/10, relativa a la línea general de actuación del Gobierno de Aragón en política demográfica y poblacional a cargo del diputado Chesus Bernal integrado en el Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista, Boletín Oficial de las Cortes de Aragón nº 253.

Esta facilidad con que a escala regional puede eludirse la rendición de cuentas no es factible en la práctica local, difícilmente en las sesiones plenarias municipales, en las que suele concluirse con un turno de intervenciones del público asistente, y de ninguna manera en la cotidianidad de los pueblos pequeños, pues espontáneamente los vecinos pueden interpelar a los ediles en cualquier momento dada la inevitable coincidencia en espacios tan reducidos. En ellos también se advierte de forma inmediata si las propuestas de su gobierno municipal acerca de la atracción de nuevos residentes se han llevado a cabo, el grado de éxito y sus costes, y existe una relación personal franca que permite su discusión. De manera que las políticas ejercidas y planificadas desde abajo son mejor controladas.

En consecuencia, con relación a las características de la oferta de las intervenciones públicas puede concluirse que los gobiernos más próximos a los ciudadanos incurren en menor número de fallos que las instancias más alejadas, en este caso el gobierno regional aragonés. La menor competencia en el nivel autonómico, y la falta de control y realimentación efectivas sobre el diseño de las medidas propuestas dan lugar a que haya una tendencia a incurrir en errores en mayor medida por parte de un gobierno regional. Mientras que los políticos locales, que participan permanentemente de la atmósfera específica de su comunidad, conocedores de sus preferencias en cuanto a su futuro colectivo, expuestos a la competencia de otras poblaciones, próximas y lejanas, por la atracción de empresas e inversiones públicas que se traduzcan en mejores condiciones para residir, son evaluados de una manera directa que no permitiría que los planes prometidos no se llevaran a cabo. Las condiciones holísticas determinantes del desarrollo local se gestionan mejor en el caso de las políticas frente a la despoblación en el nivel más próximo al ciudadano⁹⁵. En cambio, el gobierno autonómico aragonés, a la hora de afrontar el diseño y puesta en marcha de las políticas frente a la despoblación, tiene mayor propensión a incurrir en las cuatro condiciones de la oferta de políticas generadoras de *fallos del no mercado* que los ayuntamientos y redes locales.

Considerando conjuntamente las condiciones de la oferta y la demanda de intervención pública generadoras de *fallos del no mercado* se aprecia que las probabilidades de que una estrategia repobladora quede estancada en su fase inicial, sin ser implementada, son mucho mayores en el ámbito regional. En el caso de la demanda, los determinantes previos de excesos intervencionistas juegan en ambos flancos, local y regional, si bien la presión sobre su grado de ejecución e implementación posterior es muy dispar.

Así, el efecto que una información más impactante, por novedosa, sobre el fenómeno de la despoblación podría impulsar desde los votantes urbanos, mayoritarios, una presión a actuar sobre el gobierno regional podría ser compensado por el carácter menos riguroso y exigente en su procesamiento, al no conocer la realidad *in situ*, y ser más fácil de contentar con concesiones simbólicas, o meras declaraciones. Mientras que en los niveles municipales, en los que la urgencia ante la gravedad del problema ocasiona un

⁹⁵ Pike *et al.* 2007.

descuento temporal exagerado a favor del activismo presente, ese retraso sería inasumible.

En el lado de la oferta también los determinantes juegan en contra del nivel regional. Su menor conocimiento de las variables determinantes de la repoblación, al tener éstas un carácter fundamentalmente contextual, su dificultad en apreciar desde una perspectiva agregada los niveles demográficos más críticos, y la inexistente competencia de otras Comunidades Autónomas en la atracción de nuevos residentes conducen a que su exigencia en culminar los planes frente a la despoblación sea muy reducida, incluso a que su diseño sea más insustancial.

En consecuencia, si desde un enfoque *musgraviano* de la *Economía política* advertíamos que la despoblación define un *fallo del mercado* más relevante a escala local, el de *bien público*, que a nivel regional, que sería el de *externalidad*, e implica una respuesta política más intensa y comprometida por los propios afectados, también desde la perspectiva de los *fallos del no mercado* hay un sesgo favorable a un mayor activismo desde el gobierno municipal. De todo ello pueden extraerse unas conclusiones para replantear el análisis y la acción política.

Discusión y conclusiones

El énfasis en los resultados, tanto en la investigación como en el modelo de gestión pública predominantes, lleva a considerar que sólo son susceptibles de evaluación aquellas políticas a las que cabe atribuir un impacto directo, cuantificable, lo que presupone haber sido implementadas en todas sus etapas. Sin embargo, ciertas intervenciones no llegan a culminar su planificación más elemental y quedan estancadas en alguna fase intermedia de su gestión, o, incluso, en la inicial de su diseño, sin llegar a ponerse en marcha o sólo parcialmente, ajenas a la programación que les daba sentido estratégico. Por lo que quedarían privadas de juicio justamente aquellas políticas que dada su ineptitud podrían generar una retroalimentación más fértil acerca de cómo superar ciertas limitaciones y retardos.

En este trabajo hemos analizado las políticas sobre la despoblación en Aragón teniendo en cuenta esas consideraciones, no en función de sus resultados sino de su grado de ejecución, y hemos explicado por qué unos gobiernos de ámbito local consiguen llevar a cabo ciertas medidas mientras que otro, el autonómico, se paraliza con sus retardos internos y apenas materializa unas pocas cuestiones irrelevantes. Es decir, indagar sobre la consistencia interna de los procesos de elaboración de las políticas y sobre las razones de su inacción aporta claves sobre su eficacia que, de otro modo, quedarían invisibles y no se constatarían sus fallos ni se tendría oportunidad de aprender de ellos.

Por otro lado, las políticas suelen tener un marco referencial teórico con base al cual se inspiran y respecto del que cabe juzgar su consistencia. Con relación a la despoblación, ese contraste normativo suele emplazarse en la demografía y la ordenación del territorio y de forma más reciente, en las teorías sobre el desarrollo rural conforme éste adquiere un carácter holístico e integral. Apreciar hasta qué punto las estrategias planteadas casan con las prescripciones de los investigadores de esos campos es muy útil, pero insuficiente. Extraña que en esas evaluaciones apenas haya tenido cabida una pregunta más básica, antecedente lógico, que podría ayudar a explicar su grado de efectividad en función de su pertinencia: ¿por qué ha intervenir el gobierno? Y de forma casi inmediata, se hilvanaría la otra cuestión complementaria, fundamental, e igual de

simple, acerca de su conveniencia, de si la corrección propuesta desde el poder político no genera fallos que conducen a costes superiores a los que se intentaba corregir.

Para afrontar esa forma alternativa de estudiar las políticas existe un enfoque, conocido como la *Economía política* de la intervención correspondiente, que combina el estudio de esos dos flancos, la lógica de su proceso de elaboración y las razones que justifican la acción política, proporcionando una serie de explicaciones relevantes. En algunas de las instituciones que lideran los sistemas modernos de evaluación de políticas públicas es un método de análisis habitual recurrir a los *fallos del mercado* y *del gobierno* como base desde la que cuestionar su relevancia, eficacia y eficiencia. Sin embargo, en España, fuera de las programaciones europeas es una vía poco transitada, y en una materia tan compleja como la despoblación, aunque podría haber aportado nuevas perspectivas, inédita.

En el caso de Aragón y de la despoblación resulta muy idónea ya que, como decíamos al inicio, hay una divergencia muy grande en la forma como han sido desplegadas las políticas según las liderara el gobierno regional o ayuntamientos y entidades de carácter local. Si en lugar de adoptar el enfoque de la *Economía política*, procesal e institucional, hubiéramos seguido una evaluación de los contenidos de las diversas medidas en función de su afinidad con las teorías demográficas, geográficas y de desarrollo rural al uso, no habríamos constatado los graves errores de diagnóstico que subyacen al Plan Integral sobre Política Demográfica y Poblacional del Gobierno de Aragón y que impiden su puesta en marcha. La mayoría de investigadores sociales lo habrían valorado muy positivamente porque sus contenidos recogen las aportaciones principales de las corrientes centrales de sus respectivas disciplinas.

Tampoco se habría constatado su incompletitud si su valoración se hubiera deducido de una cuantificación del impacto de las políticas. Se habría encontrado una correlación muy estrecha entre la fecha de aprobación de dicho Plan, 2001, y el mayor crecimiento demográfico en los últimos cincuenta años en el conjunto de Aragón, en sus tres provincias, y en la mayoría de sus comarcas.

Por tanto, una primera conclusión del trabajo reside en convalidar la capacidad explicativa de un enfoque menos empleado en el análisis de las políticas concretas, el de la *Economía política*, frente a los más reconocidos de cuantificar sus efectos o contrastar la vigencia teórica de sus contenidos. Porque al evaluar el grado de ejecución de las estrategias públicas frente a la despoblación con base en la coherencia de su diseño para corregir los *fallos del mercado* y evitar los *fallos del gobierno* se introducen unas cuestiones y reflexiones que en esos otros métodos quedarían ocultas y llevarían a unas valoraciones muy distorsionadas.

Del empleo de esa perspectiva institucional y procesal se deriva una segunda conclusión, que la escala importa. Según sea el nivel administrativo desde el que se justifica la intervención pública correctora de los *fallos del mercado* asociados a la despoblación se definen dos razonamientos alternativos, *externalidad* negativa en el caso regional y *bien público* en el local. Y según ese diagnóstico se fundamentan modos de hacer política sensiblemente distintos. Una *externalidad* se soluciona mediante compensaciones capaces de enjugar ese coste marginal social negativo y obtener una situación global mejor, esto es, en el nivel territorial agregado, regional o estatal, a pesar de que subsistieran los núcleos despoblados. En cambio, a escala local, un *bien público* implica una disyuntiva más radical debido a las indivisibilidades en su provisión: o se provee, o se carece de él, pero no cabe una solución parcial. Es decir, supervivencia

frente a desaparición del núcleo en riesgo de deshabitarse, sin término medio ni compensaciones aceptables. Ninguno de los convecinos queda excluido de la suerte conjunta, ni deja de experimentar ese riesgo. No hay ni rivalidad ni exclusión en la percepción, y por tanto, las soluciones han de ser cooperativas, implicando el consenso y el compromiso de todos los afectados, individualmente y del conjunto de la comunidad.

Razonando sobre las características implícitas en el concepto de *bien público* y la relevancia de la escala se concluye un tercer argumento: la despoblación es un fenómeno local y como tal tiene que ser analizado y gestionado, contextualizado según la idiosincrasia del núcleo. Porque lo que desaparecen no son provincias ni regiones. Ninguna se ha desertizado en España, por muy baja que fuera su densidad y envejecida que estuviera su estructura demográfica. Sin embargo, el inventario de pueblos abandonados, sin ningún habitante, no cesa de aumentar. Es decir, lo que deja de tener vida son las calles y plazas que en torno a iglesias, escuelas, bares y tiendas un día concitaron la convivencia de familias y hoy sólo albergan silencios. Y en ese ámbito, en tanto *bien público*, para su solución se exige la cooperación de todos los afectados, sin polizones o *free-riders*. Por lo tanto, son los propios ciudadanos afectados que conviven en el núcleo que desea repoblarse los que han de corresponsabilizarse de su gestión y liderarlo. Promover una política de este tipo es potestativo de cada comunidad local. Un pueblo no puede atraer nuevos residentes sin el compromiso de sus habitantes, que sientan como propia la incertidumbre colectiva y asuman colaborar en las políticas de acogida, apoyen a los gestores responsables de las medidas y construyan un capital social que reduzca los costes de transacción y facilite la confianza entre sí y con relación a los potenciales inmigrantes.

La *Economía política* también se pregunta por el desempeño de los gobiernos, si éstos, cuando afrontan los *fallos del mercado*, no incurren en otros mayores. En la comparativa entre el autonómico aragonés y los entes y redes locales pueden apreciarse una serie de elementos inherentes a la demanda y oferta de políticas que inciden en mayor grado en la administración regional para que sus propuestas para afrontar la despoblación queden desactivadas. Aplicando la sistemática de Wolf en torno a las características de la demanda y oferta de políticas se infiere una última conclusión: que los gobiernos autonómicos están más expuestos a peticiones más distorsionadas de intervención pública y desconocen en mayor medida cómo elaborar estrategias adecuadas al lugar que se despuebla y mecanismos para tener constancia de sus impactos. Aunque los ayuntamientos también adolecen de importantes limitaciones cuando tratan de definir sus políticas para captar nuevos residentes, fundamentalmente el que la urgencia con que han de afrontar el tema les lleve a valorar los resultados con un descuento temporal muy elevado, su inmediatez a los demandantes de intervención y el conocimiento de la especificidad del lugar que gestionan les otorga una mejor aptitud. El carácter contextual de la despoblación y la inevitabilidad de que deban participar todos los afectados permite un diseño más riguroso desde las entidades locales y el que puedan superar más fácilmente los retardos iniciales que surgen en su puesta en marcha.

En consecuencia, la *Economía política de la despoblación* aplicada al caso aragonés contribuye a explicar la elevada probabilidad de que el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional del gobierno autonómico tuviera una escasa operatividad. No tanto por sus contenidos, sino porque prescindía de la perspectiva local en el diagnóstico previo y en la forma de planear su desarrollo, ya que debería haber reconocido el protagonismo de los ayuntamientos. Ningún pueblo puede repoblarse si

no lidera activamente ese proceso. En la medida que el gobierno regional no se planteó las cuestiones básicas que hemos manejado a lo largo del trabajo sobre por qué hacer frente a la despoblación, desde qué ámbito y qué problemas genera la propia intervención, no detectó la necesidad de cambiar de enfoque en su programación y desembocó en su inoperancia. Fue incapaz, y todavía lo sigue siendo, de apreciar uno los ejemplos más radicales de políticas *down top* y *place based*, en las que las formas de diseñar y gestionar la intervención pública resultan más decisivas de su grado de efectividad.

Bibliografía:

ABRAZA LA TIERRA, *Nuevos vecinos en zonas rurales. Abraza la tierra: un camino hacia pueblos con vida*, 2006. [En línea] <
http://www.abrazalatierra.com/extras/comunicacion/Nuevos_vecinos_en_zonas_rurales_Abraza_laTierra_un_camino_hacia_pueblos_con_vida.pdf> [17 de julio de 2014]

AHN, N. y Mira, PP. A note on the changing relationship between fertility and female employment rates in developed countries. *Journal of Population Economics*, 2002, 15, 4, pp. 667-682.

ALBET, A. ¿Regiones singulares y regiones sin lugares?: reconsiderando el estudio de lo regional y lo local en el contexto de la geografía postmoderna. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2001, nº 32, pp. 35-52.

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PARAMO, J. M. y ZUBIRI, I. *Economía pública*, Barcelona: Ariel, 2009.

ALCAIDE, J. *Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX*, Bilbao: Fundación BBVA, 2003.

ANTHOFF, D.; HAHN, R. Government failure and market failure: on the inefficiency of environmental and energy policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 2010, 26, 2, pp. 197-224.

ARIAS, X. C. *La formación de la política económica*. Madrid: Civitas, 1996.

APARICIO, M.T.; AYUDA, M.I.; NIEVAS, J. y VILLANUA, I. Proyecciones de población para las comarcas aragonesas. In PINILLA, V. y SÁEZ, L.A. [Eds.], *Tendencias recientes en la evolución de la población de las comarcas aragonesas el problema de las comarcas demográficamente regresivas (2000-2007)*. Zaragoza: Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, 2009, pp.89-130.

AYUDA, M.I., PINILLA, V. y SÁEZ, L.A. El problema de la despoblación en Aragón: causas, características y perspectivas, *Revista de Demografía Histórica*, 2000, XVIII, 1, pp. 137-175.

AYUDA, M.I., PINILLA, V. y SÁEZ, L.A. “La despoblación en Aragón: análisis y políticas”, en Francisco García (coord.), *La lucha contra la despoblación todavía necesaria. Políticas y estrategias sobre la despoblación de las áreas rurales en el siglo XXI*, Zaragoza, Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, 2003, pp. 43-103.

BÁGUENA, J.A. Notas sobre el Plan Integral de Política Demográfica. In PINILLA, V. y SÁEZ, L.A. [Coords.] *Despoblación y políticas públicas en Aragón*, 2002, Zaragoza: Gobierno de Aragón.

- BARCA, F. *An agenda for a reformed cohesion policy. En A place-based approach to meeting*. 2009. [En línea] <http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf> [24 de julio de 2014]
- BECATTINI, G. Del distrito industrial marshalliano a la "teoría del distrito" contemporánea: una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones regionales*, 2002,1, pp. 9-32.
- BECKER, G. S.; GLAESER, E.; MURPHY, K. M. Population and economic growth. *American Economic Review*, 1999, pp. 145-149.
- BIELZA, V. Problemas socioeconómicos y territoriales de la despoblación y principios de intervención de las políticas públicas. In ESCOLANO, S.; DE LA RIVA, J. (Coords.) *Despoblación y ordenación del territorio*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico, pp.15-26, 2003.
- BURRIEL DE ORUETA, E. La demografía en la planificación territorial. *Ería*, 2003, 60, pp. 93-103.
- CAPELLO, R. La Economía Regional tras cincuenta años: Desarrollos teóricos recientes y desafíos futuros. *Investigaciones regionales*, 2006, 9, pp. 171-194.
- CARR, PP. J.; LICHTER, D. T. y KEFALAS, M. J. Can immigration save small-town America? Hispanic boomtowns and the uneasy path to renewal. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2012, 641, 1, pp. 38-57.
- CARRASCO, A. Despoblación y repoblación rural. Reflexiones y experiencias. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 99, 2012, pp. 48-62.
- CLOKE, PP. y LITTLE, J. Policy, planning and the state in rural localities. *Journal of Rural Studies*, 1987, 3, 4, pp. 343-351.
- COLEMAN, D. y ROWTHORN, R. Who's Afraid of Population Decline? A Critical Examination of Its Consequences. *Population and Development Review*, 37, 2011, 217-248.
- COLLANTES, F. y DOMÍNGUEZ, R. La demografía importa: convergencia y cambio estructural por defecto en las regiones y provincias españolas, 1959-1999. *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de economía*, 2006, 37, 146, pp. 147-168.
- COLLANTES, F. y PINILLA, V. *Peaceful Surrender*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2011.
- COLLANTES, F., PINILLA, V., SÁEZ, L.A. y SILVESTRE, J. Reducing Depopulation in Rural Spain: the Impact of Immigration", *Population, Space and Place*, 2014, 20, 7, pp. 606-621.
- COLLECTIF VILLE CAMPAGNE. *Guide répertoire des politiques d'accueil de nouvelles populations*, 2008. . [En línea] <<http://www.installation-campagne.fr/centre-ressource-Politique-d-accueil-General--2,24.html>> . [Consultado 13 de julio de 2014]
- COMISIÓN EUROPEA. *Cuarto informe sobre la cohesión económica y social*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2007. [En línea] <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_es.htm> [24 de julio de 2014]

CRUZ ROJA ESPAÑOLA. *Acciones para la inclusión: buenas prácticas y talleres de participación*. Madrid: Cruz Roja Española, 2006.

CUADRADO, J. R. *Política económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*, Madrid: Mc Graw-Hill, 2010.

CUESTA, J. M. *La despoblación del Sobrarbe: ¿crisis demográfica o regulación?* Zaragoza: Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, 2001.

DAVIA, M.A. Factores determinantes en la decisión de tener el primer hijo en las mujeres españolas. *Papeles de Población*, 2013, 19, 75, pp. 1-30.

DALEN, H. PP. y HENKENS, C. J. Who fears and who welcomes population decline? *Demographic Research*, 2011, vol. 25 (13), ppp. 437-464.

DEL ROMERO, A. y VALERA, L. *Territorios abandonados. Paisajes y pueblos olvidados de Teruel*. Zaragoza: Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales e Instituto de Estudios Turolenses, 2013.

DERWING, T. M. y KRAHN, H. Attracting and retaining immigrants outside the metropolis: is the pie too small for everyone to have a piece? The case of Edmonton, Alberta. *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale*, 9, 2, 2008, pp. 185-202.

DOLLERY, B. E. y WORTHINGTON, A. The evaluation of public policy: Normative economic theories of government failure. *Journal of interdisciplinary economics*, 1996, 7, 1, pp.27-39.

DUBOIS, A., ROTO, J. *Making the best of Europe's Sparsely Populated Areas*, Nordregio. Working Paper 2012:15. 15 July 2013. [En línea] <<http://www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2012/Making-the-best-of-Europes-Sparsely-Populated-Areas/>> [24 de julio de 2014]

DUNLEAVY, PP. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London: Pearson Education, 1991.

FAO *The Role of Agriculture and Rural Development in Revitalizing Abandoned/Depopulated Areas*, Riga: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2006.

FESER, E. y SWEENEY, S. *Out-migration, population decline, and regional economic distress*. Washington, DC: US Department of Commerce, Economic Development Administration, 1999.

FELDSTEIN, M. *The American Economy in Transition*, Chicago: Chicago University Press, 1980.

FRESHWATER, D. y TRAPASSO, R. The Disconnect Between Principles and Practice: Rural Policy Reviews of OECD Countries. *Growth and Change*, 2014. . [En línea] <<http://dx.doi.org/10.1111/grow.12059>> [24 de julio de 2014]

FURIÓ, E. *Evolución y cambio en la economía regional*, Barcelona: Ariel, 1996.

GARCÍA, A.S. *Internalizing Immigration Policy within the Nation-State: The Local Initiative of Aguaviva, Spain*, The Center for Comparative Immigration Studies, Working Paper 151, San Diego: University of California, 2007.

- GARRIDO, R. *Cambio Estructural y Desarrollo Regional en España*. Madrid: Pirámide, 2002.
- GLAESER, E.L, STUART S. R., y STRANGE, W.C. Urban economics and entrepreneurship. *Journal of Urban Economics*, 67, 1, 2010, pp. 1-14.
- GILG A. y KELLY M. PP., The delivery of planning policy in Great Britain: explaining the implementation gapp. New evidence from a case study in rural England, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1997, 15, 1, pp. 19-36.
- GLØERSEN, E. Renewing the Theory and Practice of European Applied Territorial Research on Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas. *Regional Studies*, 2012, 46, 4, pp. 443-457.
- GÓMEZ-LIMÓN, J. A.; ATANCE, I.; y MUÑIZ, M. Percepción pública del problema de la despoblación del medio rural en Castilla y León. *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 2007, 6, pp. 9-60.
- GONZÁLEZ REGIDOR, J. *El futuro del medio rural en España*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2000.
- GUIRADO, C. Dualidad territorial en espacios rurales de montaña. Repercusiones en el paisaje del Pirineo catalán. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. 2008, vol. XII, 270 (82). [En línea] <<http://www.ub.es/geocrit/sn/SN-270/sn-270-82.htm>> [24 de julio de 2014]
- HUNT, G.L. Equilibrium and Disequilibrium in Migration Modelling, *Regional Studies*, 1993, 27, 4, pp. 341-349.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Padrón. Población por municipios*. [En línea] <<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe260&file=inebase&L=0>> [15 de julio de 2011]
- KAHNEMAN, D. *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Mondadori, 2012.
- LAFFONT, J.J., 2008. Externalities. In Steven N. D. y Blume, L..E. (Eds.) *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan, 2008. [En línea] <http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_E000200> [15 de julio de 2013]
- LÓPEZ LABORDA, J. La propuesta del Gobierno central para la reforma del sistema de financiación autonómica. In *Informe comunidades autónomas*, 2008, pp. 69-80.
- LÓPEZ LABORDA, J. y RODRIGO, F. Percepciones de los ciudadanos sobre las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de los servicios e impuestos autonómicos, *Revista de Economía Aplicada*, 2014.
- LÓPEZ LABORDA, J. y SALAS, V. Economía y política de la financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda. *Revista de Economía Aplicada*, 28 (vol. X), 2002, pp. 121-150.
- LÓPEZ TRIGAL, L. Despoblación y reconfiguración territorial en España. In LÓPEZ TRIGAL, L. ABELLÁN, A. y GODENAU, D. (Coords.). *Despoblación, envejecimiento y territorio: un análisis sobre la población española*. León: Universidad de León, 2009, pp. 529-546.

MANKIW, N. G. y WEIL, D. N. The baby boom, the baby bust, and the housing market. *Regional Science and Urban Economics* 19(2), 1989, pp. 235-258.

MAY, J. F. *World population policies: their origin, evolution, and impact*, New York: Springer, 2012.

MCGRANAHAN, D., CROMARTIE, J.Y WOJAN, T. Nonmetropolitan outmigration counties: Some are poor, many are prosperous. *USDA-ERS Economic Research Report*, 107, 2010.

MCVITTIE, A., MORAN, D., THOMSON, S. A review of literature on the value of public goods from agriculture and the production impacts of the single farm payment scheme. In *Report prepared for the Scottish Government's Rural & Environment Research & Analysis Directorate (RERAD/004/09), Land Economy and Environment Research Group, Scottish Agricultural College*, 2009.

MILES, D.; MYLES, G. y PRESTON, I. *The Economics of Public Spending*, New York: Oxford University Press, 2003.

MUSGRAVE, R.A. *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, 5ª edición. Madrid: McGraw-Hill, 1992.

PIKE, A., RODRÍGUEZ-POSE, A., y TOMANEY, J. What kind of local and regional development and for whom? *Regional Studies*, 2007, 41(9), pp. 1253-1269.

PINILLA, V., AYUDA, M.I. Y SÁEZ, L.A. Rural depopulation and the migration turnaround in Mediterranean Western Europe: a case study of Aragon, *Journal of Rural and Community Development*, 2008, 7, 3 (1), pp. 1-22.

REQUES, PP. Acciones de política territorial la localización de servicios y equipamientos públicos en espacios rurales en proceso de despoblación. In ESCOLANO, S. y DE LA RIVA, J. (Coords.) *Despoblación y ordenación del territorio*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 2003, pp. 135-160.

RICHARSON, A.W. *Economía Regional. Teoría de la Localización, Estructuras Urbanas y Crecimiento regional*, Barcelona: Vicens-vives, 1973.

RIERA, PP.; GARCÍA, D.; KRISTRÖM, B. y BRÄNNLUND, R. *Manual de Economía Ambiental y de los Recursos Naturales*, 2005, Madrid: Thomson.

RODRÍGUEZ-CARRERAS, R.; ÚBEDA, X.; OUTEIRO, L. y ASPERÓ, F. Perceptions of social and environmental changes in a Mediterranean forest during the last 100 years: The Gavarres Massif. *Journal of Environmental Management*, 2014, 138, pp.75-86.

SÁEZ, L.A, AYUDA, M.I. Y PINILLA, V. Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda, *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 2001, 1, pp. 211-232.

SERRANO, J.M. La intervención económica en el Estado de las Autonomías. In García, J.L. , (Ed.), *España, Economía*, Madrid: Espasa-Calpe, 1988, pp. 499-524.

SIDGWICK, H. Economic Socialism. In *Miscellaneous Essays and Addresses*, London: Macmillan, 1886/1904.

STIGLITZ, J.E. *Economics of Public Sector*, London/New York: W.W. Norton and Company, 2000.

STIMSON, J. A.; MACKUEN, M. B. y ERIKSON, R. S. Dynamic representation. *American Political Science Review*, 1995, 89, pp. 543-565.

TAMBA, I. Histoires de démographe et de linguiste : le couple *population/dépopulation*, Linx, 47, 2002, < <http://linx.revues.org/592#quotation> > [8 de julio de 2014]

TIEBOUT, C. A. Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, 64, 5, pp. 416-424.

WINTER, M. *Political Geography*, 25, 2006, pp. 735-751.

WOLF, Ch. *Mercados o gobiernos: elegir entre alternativas imperfectas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1995.

ZAMORA, F. La España que viene. *Papeles de Economía española*, 2005, 104, pp. 330-343.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Facultad de Economía y Empresa

Universidad de Zaragoza

Depósito Legal Z-1411-2010. ISSN 2171-6668

2002-01: “Evolution of Spanish Urban Structure During the Twentieth Century”. Luis Lanaspá, Fernando Pueyo y Fernando Sanz. Department of Economic Analysis, University of Zaragoza.

2002-02: “Una Nueva Perspectiva en la Medición del Capital Humano”. Gregorio Giménez y Blanca Simón. Departamento de Estructura, Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza.

2002-03: “A Practical Evaluation of Employee Productivity Using a Professional Data Base”. Raquel Ortega. Department of Business, University of Zaragoza.

2002-04: “La Información Financiera de las Entidades No Lucrativas: Una Perspectiva Internacional”. Isabel Brusca y Caridad Martí. Departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de Zaragoza.

2003-01: “Las Opciones Reales y su Influencia en la Valoración de Empresas”. Manuel Espitia y Gema Pastor. Departamento de Economía y Dirección de Empresas, Universidad de Zaragoza.

2003-02: “The Valuation of Earnings Components by the Capital Markets. An International Comparison”. Susana Callao, Beatriz Cuellar, José Ignacio Jarne and José Antonio Laínez. Department of Accounting and Finance, University of Zaragoza.

2003-03: “Selection of the Informative Base in ARMA-GARCH Models”. Laura Muñoz, Pilar Olave and Manuel Salvador. Department of Statistics Methods, University of Zaragoza.

2003-04: “Structural Change and Productive Blocks in the Spanish Economy: An Input-Output Analysis for 1980-1994”. Julio Sánchez Chóliz and Rosa Duarte. Department of Economic Analysis, University of Zaragoza.

2003-05: “Automatic Monitoring and Intervention in Linear Gaussian State-Space Models: A Bayesian Approach”. Manuel Salvador and Pilar Gargallo. Department of Statistics Methods, University of Zaragoza.

2003-06: “An Application of the Data Envelopment Analysis Methodology in the Performance Assessment of the Zaragoza University Departments”. Emilio Martín. Department of Accounting and Finance, University of Zaragoza.

2003-07: “Harmonisation at the European Union: a difficult but needed task”. Ana Yetano Sánchez. Department of Accounting and Finance, University of Zaragoza.

- 2003-08:** “The investment activity of spanish firms with tangible and intangible assets”. Manuel Espitia and Gema Pastor. Department of Business, University of Zaragoza.
- 2004-01:** “Persistencia en la performance de los fondos de inversión españoles de renta variable nacional (1994-2002)”. Luis Ferruz y María S. Vargas. Departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de Zaragoza.
- 2004-02:** “Calidad institucional y factores político-culturales: un panorama internacional por niveles de renta”. José Aixalá, Gema Fabro y Blanca Simón. Departamento de Estructura, Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza.
- 2004-03:** “La utilización de las nuevas tecnologías en la contratación pública”. José M^a Gimeno Feliú. Departamento de Derecho Público, Universidad de Zaragoza.
- 2004-04:** “Valoración económica y financiera de los trasvases previstos en el Plan Hidrológico Nacional español”. Pedro Arrojo Agudo. Departamento de Análisis Económico, Universidad de Zaragoza. Laura Sánchez Gallardo. Fundación Nueva Cultura del Agua.
- 2004-05:** “Impacto de las tecnologías de la información en la productividad de las empresas españolas”. Carmen Galve Gorriz y Ana Gargallo Castel. Departamento de Economía y Dirección de Empresas. Universidad de Zaragoza.
- 2004-06:** “National and International Income Dispersion and Aggregate Expenditures”. Carmen Fillat. Department of Applied Economics and Economic History, University of Zaragoza. Joseph Francois. Tinbergen Institute Rotterdam and Center for Economic Policy Research-CEPR.
- 2004-07:** “Targeted Advertising with Vertically Differentiated Products”. Lola Esteban and José M. Hernández. Department of Economic Analysis. University of Zaragoza.
- 2004-08:** “Returns to education and to experience within the EU: are there differences between wage earners and the self-employed?”. Inmaculada García Mainar. Department of Economic Analysis. University of Zaragoza. Víctor M. Montuenga Gómez. Department of Business. University of La Rioja
- 2005-01:** “E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?”. Lourdes Torres, Vicente Pina and Sonia Royo. Department of Accounting and Finance. University of Zaragoza
- 2005-02:** “Externalidades tecnológicas internacionales y productividad de la manufactura: un análisis sectorial”. Carmen López Pueyo, Jaime Sanau y Sara Barcenilla. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Zaragoza.
- 2005-03:** “Detecting Determinism Using Recurrence Quantification Analysis: Three Test Procedures”. María Teresa Aparicio, Eduardo Fernández Pozo and Dulce Saura. Department of Economic Analysis. University of Zaragoza.
- 2005-04:** “Evaluating Organizational Design Through Efficiency Values: An Application To The Spanish First Division Soccer Teams”. Manuel Espitia Escuer and Lucía Isabel García Cebrián. Department of Business. University of Zaragoza.

2005-05: “From Locational Fundamentals to Increasing Returns: The Spatial Concentration of Population in Spain, 1787-2000”. María Isabel Ayuda. Department of Economic Analysis. University of Zaragoza. Fernando Collantes and Vicente Pinilla. Department of Applied Economics and Economic History. University of Zaragoza.

2005-06: “Model selection strategies in a spatial context”. Jesús Mur and Ana Angulo. Department of Economic Analysis. University of Zaragoza.

2005-07: “Conciertos educativos y selección académica y social del alumnado”. María Jesús Mancebón Torrubia. Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública. Universidad de Zaragoza. Domingo Pérez Ximénez de Embún. Departamento de Análisis Económico. Universidad de Zaragoza.

2005-08: “Product differentiation in a mixed duopoly”. Agustín Gil. Department of Economic Analysis. University of Zaragoza.

2005-09: “Migration dynamics, growth and convergence”. Gemma Larramona and Marcos Sanso. Department of Economic Analysis. University of Zaragoza.

2005-10: “Endogenous longevity, biological deterioration and economic growth”. Marcos Sanso and Rosa María Aísa. Department of Economic Analysis. University of Zaragoza.

2006-01: “Good or bad? - The influence of FDI on output growth. An industry-level analysis“. Carmen Fillat Castejón. Department of Applied Economics and Economic History. University of Zaragoza. Julia Woerz. The Vienna Institute for International Economic Studies and Tinbergen Institute, Erasmus University Rotterdam.

2006-02: “Performance and capital structure of privatized firms in the European Union”. Patricia Bachiller y M^a José Arcas. Departamento de Contabilidad y Finanzas. Universidad de Zaragoza.

2006-03: “Factors explaining the rating of Microfinance Institutions”. Begoña Gutiérrez Nieto and Carlos Serrano Cinca. Department of Accounting and Finance. University of Saragossa, Spain.

2006-04: “Libertad económica y convergencia en argentina: 1875-2000”. Isabel Sanz Villarroya. Departamento de Estructura, Historia Económica y Economía Pública. Universidad de Zaragoza. Leandro Prados de la Escosura. Departamento de H^a e Instituciones Ec. Universidad Carlos III de Madrid.

2006-05: “How Satisfied are Spouses with their Leisure Time? Evidence from Europe*”. Inmaculada García, José Alberto Molina y María Navarro. University of Zaragoza.

2006-06: “Una estimación macroeconómica de los determinantes salariales en España (1980-2000)”. José Aixalá Pastó y Carmen Pelet Redón. Departamento de Estructura, Historia Económica y Economía Pública. Universidad de Zaragoza.

2006-07: “Causes of World Trade Growth in Agricultural and Food Products, 1951 – 2000”. Raúl Serrano and Vicente Pinilla. Department of Applied Economics and Economic History, University of Zaragoza, Gran Via 4, 50005 Zaragoza (Spain).

- 2006-08:** “Prioritisation of patients on waiting lists: a community workshop approach”. Angelina Lázaro Alquézar. Facultad de Derecho, Facultad de Económicas. University of Zaragoza. Zaragoza, Spain. Begoña Álvarez-Farizo. C.I.T.A.- Unidad de Economía. Zaragoza, Spain
- 2007-01:** “Determinantes del comportamiento variado del consumidor en el escenario de Compra”. Carmén Berné Manero y Noemí Martínez Caraballo. Departamento de Economía y Dirección de Empresas. Universidad de Zaragoza.
- 2007-02:** “Alternative measures for trade restrictiveness. A gravity approach”. Carmen Fillat & Eva Pardos. University of Zaragoza.
- 2007-03:** “Entrepreneurship, Management Services and Economic Growth”. Vicente Salas Fumás & J. Javier Sánchez Asín. Departamento de Economía y Dirección de Empresas. University of Zaragoza.
- 2007-04:** “Equality versus Equity based pay systems and their effects on rational altruism motivation in teams: Wicked masked altruism”. Javier García Bernal & Marisa Ramírez Alerón. University of Zaragoza.
- 2007-05:** “Macroeconomic outcomes and the relative position of Argentina’s Economy: 1875-2000”. Isabel Sanz Villarroja. University of Zaragoza.
- 2008-01:** “Vertical product differentiation with subcontracting”. Joaquín Andaluz Funcia. University of Zaragoza.
- 2008-02:** “The motherwood wage penalty in a mediterranean country: The case of Spain” Jose Alberto Molina Chueca & Victor Manuel Montuenga Gómez. University of Zaragoza.
- 2008-03:** “Factors influencing e-disclosure in local public administrations”. Carlos Serrano Cinca, Mar Rueda Tomás & Pilar Portillo Tarragona. Departamento de Contabilidad y Finanzas. Universidad de Zaragoza.
- 2008-04:** “La evaluación de la producción científica: hacia un factor de impacto neutral”. José María Gómez-Sancho y María Jesús Mancebón-Torrubia. Universidad de Zaragoza.
- 2008-05:** “The single monetary policy and domestic macro-fundamentals: Evidence from Spain”. Michael G. Arghyrou, Cardiff Business School and Maria Dolores Gadea, University of Zaragoza.
- 2008-06:** “Trade through fdi: investing in services“. Carmen Fillat-Castejón, University of Zaragoza, Spain; Joseph F. Francois. University of Linz, Austria; and CEPR, London & Julia Woerz, The Vienna Institute for International Economic Studies, Austria.
- 2008-07:** “Teoría de crecimiento semi-endógeno vs Teoría de crecimiento completamente endógeno: una valoración sectorial”. Sara Barcenilla Visús, Carmen López Pueyo, Jaime Sanaú. Universidad de Zaragoza.
- 2008-08:** “Beating fiscal dominance. The case of Spain, 1874-1998”. M. D. Gadea, M. Sabaté & R. Escario. University of Zaragoza.

2009-01: “Detecting Intentional Herding: What lies beneath intraday data in the Spanish stock market” Blasco, Natividad, Ferreruela, Sandra (Department of Accounting and Finance. University of Zaragoza. Spain); Corredor, Pilar (Department of Business Administration. Public University of Navarre, Spain).

2009-02: “What is driving the increasing presence of citizen participation initiatives?”. Ana Yetano, Sonia Royo & Basilio Acerete. Departamento de Contabilidad y Finanzas. Universidad de Zaragoza.

2009-03: “Estilos de vida y “reflexividad” en el estudio del consumo: algunas propuestas”. Pablo García Ruiz. Departamento de Psicología y Sociología. Universidad de Zaragoza.

2009-04: “Sources of Productivity Growth and Convergence in ICT Industries: An Intertemporal Non-parametric Frontier Approach”. Carmen López-Pueyo and M^a Jesús Mancebón Torrubia. Universidad de Zaragoza.

2009-05: “Análisis de los efectos medioambientales en una economía regional: una aplicación para la economía aragonesa”. Mónica Flores García y Alfredo J. Mainar Causapé. Departamento de Economía y Dirección de Empresas. Universidad de Zaragoza.

2009-06: “The relationship between trade openness and public expenditure. The Spanish case, 1960-2000”. M^a Dolores Gadea, Marcela Sabate y Estela Saenz. Department of Applied Economics. School of Economics. University of Economics.

2009-07: “Government solvency or just pseudo-sustainability? A long-run multicointegration approach for Spain”. Regina Escario, María Dolores Gadea, Marcela Sabaté. Applied Economics Department. University of Zaragoza.

2010-01: “Una nueva aproximación a la medición de la producción científica en revistas JCR y su aplicación a las universidades públicas españolas”. José María Gómez-Sancho, María Jesús Mancebón Torrubia. Universidad de Zaragoza

2010-02: “Unemployment and Time Use: Evidence from the Spanish Time Use Survey”. José Ignacio Gimenez-Nadal, University of Zaragoza, José Alberto Molina, University of Zaragoza and IZA, Raquel Ortega, University of Zaragoza.

2011-01: “Universidad y Desarrollo sostenible. Análisis de la rendición de cuentas de las universidades del G9 desde un enfoque de responsabilidad social”. Dr. José Mariano Moneva y Dr. Emilio Martín Vallespín, Universidad de Zaragoza.

2011-02: “Análisis Municipal de los Determinantes de la Deforestación en Bolivia.” Javier Aliaga Lordeman, Horacio Villegas Quino, Daniel Leguía (Instituto de Investigaciones Socio-Económicas. Universidad Católica Boliviana), y Jesús Mur (Departamento de Análisis Económico. Universidad de Zaragoza)

2011-03: “Imitations, economic activity and welfare”. Gregorio Giménez. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Zaragoza.

2012-01: “Selection Criteria for Overlapping Binary Models”. M. T Aparicio and I. Villanúa. Department of Economic Analysis, Faculty of Economics, University of Zaragoza

2012-02: “Sociedad cooperativa y socio cooperativo: propuesta de sus funciones objetivo”. Carmen Marcuello y Pablo Nachar-Calderón. Universidad de Zaragoza

2012-03: “Is there an environmental Kuznets curve for water use? A panel smooth transition regression approach”. Rosa Duarte (Department of Economic Analysis), Vicente Pinilla (Department of Applied Economics and Economic History) and Ana Serrano (Department of Economic Analysis). Faculty of Economics and Business Studies, Universidad de Zaragoza

2012-04: “Análisis Coste-Beneficio de la introducción de dispositivos ahorradores de agua. Estudio de un caso en el sector hotelero”. Barberán Ramón, Egea Pilar, Gracia-de-Rentería Pilar y Manuel Salvador. Facultad de Economía y Empresa. Universidad de Zaragoza.

2013-01: “The efficiency of Spanish mutual funds companies: A slacks – based measure approach”. Carlos Sánchez González, José Luis Sarto and Luis Vicente. Department of Accounting and Finance. Faculty of Economics and Business Studies, University of Zaragoza.

2013-02: “New directions of trade for the agri-food industry: a disaggregated approach for different income countries, 1963-2000”. Raúl Serrano (Department of Business Administration) and Vicente Pinilla (Department of Applied Economics and Economic History). Universidad de Zaragoza.

2013-03: “Socio-demographic determinants of planning suicide and marijuana use among youths: are these patterns of behavior causally related?”. Rosa Duarte, José Julián Escario and José Alberto Molina. Department of Economic Analysis, Universidad de Zaragoza.

2014-01: “Análisis del comportamiento imitador intradía en el mercado de valores español durante el periodo de crisis 2008-2009”. Alicia Marín Solano y Sandra Ferreruela Garcés. Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zaragoza.

2015-01: “International diversification and performance in agri-food firms”. Raúl Serrano, Marta Fernández-Olmos and Vicente Pinilla. Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zaragoza.

2015-02: “Estimating income elasticities of leisure activities using cross-sectional categorized data”. Jorge González Chapela. Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza.

2015-03: “Global water in a global world a long term study on agricultural virtual water flows in the world”. Rosa Duarte, Vicente Pinilla and Ana Serrano. Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zaragoza.

2015-04: “Activismo local y parsimonia regional frente a la despoblación en Aragón: una explicación desde la economía política”. Luis Antonio Sáez Pérez, María Isabel Ayuda y Vicente Pinilla. Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zaragoza.