

*Pasividad autonómica y activismo local
frente a la despoblación en España:
el caso de Aragón analizado
desde la Economía Política*



**Luis Antonio Sáez Pérez⁽¹⁾, María-Isabel Ayuda⁽¹⁾
y Vicente Pinilla⁽¹⁾⁽²⁾**

⁽¹⁾Universidad de Zaragoza

e ⁽²⁾Instituto Agroalimentario de Aragón (IA2)

(Universidad de Zaragoza-CITA)

DOI: 10.4422/ager.2016.04

ager

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

***Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España:
el caso de Aragón analizado 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 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".

***Regional passivity and local activism in policies against depopulation in Spain:
the case of Aragón from a Political Economy approach***

Abstract: In Aragón, regional policies against depopulation are very meticulous but hardly been implemented. Conversely, the most urgent repopulation strategies have been performed by local governments. The explanation for this difference lies in the ex-ante stage design, analyzed mainly according to the "market failures" and "non-market failures" inherent to depopulation and 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.

Keywords: Depopulation, Market Failures, Government Failures.

Recibido: 12 de agosto de 2015
Devuelto para revisión: 1 de diciembre de 2015
Aceptado: 17 de mayo de 2016

Introducción

La despoblación rural ha sido especialmente intensa en la segunda mitad del siglo xx tanto en España, 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). Sobre la gravedad de la despoblación rural en España hay un amplio consenso académico y político, que sin embargo no se materializa en actuaciones concretas (López *et al.*, 2009). Así por ejemplo, el Senado aprobó por unanimidad en 2015, la "Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España". Esta paradoja se hace patente cuando gobiernos autonómicos que disponen del marco competencial idóneo apenas lo implementan sobre sus territorios vacíos, mientras que algunos pequeños ayuntamientos y redes de desarrollo local desenvuelven íntegramente programas de repoblación que, a fecha de hoy, son casi la única estrategia directa en activo.

Estas dinámicas tan opuestas son interpretables a través de la Economía Política, al abordarlas desde un enfoque inédito, procesal e institucional, frente a los más consolidados de la demografía y la geografía, centrados en los contenidos de las políticas. Cuestionarse por qué han de intervenir los gobiernos frente a la despoblación, desde qué nivel administrativo, y si el diseño de sus políticas engendra fallos superiores a los que se desean solucionar resulta muy pertinente. Son estas, preguntas que desde hace

tiempo se responden en torno a los "fallos del mercado" y los "fallos del gobierno" para sistematizar la discusión.

El artículo se estructura en tres partes. En primer lugar se analiza la primacía local en Aragón a la hora de ejecutar las políticas frente a la despoblación. A continuación, la segunda parte se centra en analizar cuáles son los "fallos del mercado" o situaciones ineficientes en lugares de baja densidad, y en qué medida el nivel local o el regional desde que se afrontan los redefine. La tercera, complementaria con la anterior, expone los fallos que los gobiernos cometen en su diseño y diagnóstico como consecuencia de las demandas y ofertas de intervención política, distinguiendo, de nuevo, si a nivel municipal o regional se acentúan o disminuyen estos fallos. Finalmente el trabajo se cierra con unas conclusiones.

Las políticas frente a la despoblación en Aragón

Aragón constituye un excelente caso de estudio porque es uno de los territorios españoles más afectados por la despoblación, de los primeros y más prolíficos en plantear normativas, y el que mejor evidencia la disparidad en su aplicación según los diferentes niveles de gobierno (Ayuda *et al.*, 2003).

En este contexto, el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional del Gobierno de Aragón (2000), documento central de la estrategia autonómica, es el referente de nuestro estudio, no solo por la amplitud de sus contenidos, noventa y cuatro propuestas, y por la unanimidad con que se votaron todas y cada una de las resoluciones que lo inspiran, sino porque su desarrollo ha sido escaso y deslavazado, sin llegar a materializarse en actuaciones efectivas.

Ante esa inacción autonómica y la situación demográfica límite de muchos pueblos, las políticas frente a la despoblación se han asociado con las efectivamente aplicadas en pequeños núcleos, en particular con las que intentan captar nuevos residentes¹. En Aragón han sido varias las iniciativas, desde abajo o *bottom-up*, convertidas en referentes nacionales dado su carácter innovador y eficacia.

1• Según el Padrón de 1 enero de 2015, 56 municipios aragoneses no tienen ningún niño y 263, el 36 por ciento, menos de 10. Además, 14 de las 33 comarcas que ocupan el 47 por ciento del territorio aragonés tienen una densidad inferior a los 10 habitantes por km².

Así, unas de las primeras propuestas fueron las de la Asociación Española de Municipios contra la Despoblación, inspiradas por las puestas en práctica en la población turolense de Aguaviva por el que fuera su alcalde, Luis Bricio, con amplio eco en medios de comunicación (*Clarín, La Nación, The New York Times, The Daily Telegraph, Internacional Herald Tribune, The Washington Post*– y televisiones –*BBC, NHK*– dieron cuenta del difícil encaje de los nuevos residentes) y en la comunidad académica (García, 2007). Este, en el verano de 2000, advirtió la complementariedad entre la enésima crisis argentina, lo que sería un factor *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, consiguió que entre 2000 y 2003 se trasladasen 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 eliminó el atractivo de estas áreas, y en diciembre de 2011 se disolvía la asociación.

Más estructuradas fueron las planteadas a través de unos Grupos de Acción Local de la iniciativa europea Leader, como proyecto de cooperación interterritorial, *Abraza la tierra*, en el que participaban seis comarcas aragonesas, si bien su área de aplicación se extendía sobre otras cinco comunidades autónomas. Con base en una dilatada experiencia dentro de la Iniciativa Comunitaria Leader, quince 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. Se trata de una red de carácter nacional que en el territorio aragonés ha desarrollado más intensamente sus medidas. De hecho, en Torrelvella, pequeña localidad a 20 kilómetros de Aguaviva, radicó la sede hasta 2009. Sus promotores se proponen tres objetivos. El primero es informar a quienes crearan un negocio de cuáles serían los recursos y las oportunidades. En segundo término, sensibilizar a los autóctonos en favor de los recién llegados. El tercero, metodológico, es la mejora del propio proyecto a partir del intercambio de experiencias

Con menor impacto ha habido en Aragón otras políticas locales relevantes. Así, el programa "HabitaTe", fue promovido desde la Diputación Provincial de Teruel y

estuvo vigente entre 2006 y 2011, para coordinar las entidades que gestionaban proyectos frente a la despoblación. Según declaraciones de su entonces presidente Ángel Gracia, *Diario de Teruel*, 20 de septiembre de 2006, la asociación pretendía una segunda función como grupo de presión ante el Gobierno de Aragón y las instancias comunitarias. Desde 2010 se integró en el programa europeo PADIMA, (Policies Against Depopulation in Mountain Areas). Además se crearon el Servicio de Inmigración y Nuevos Pobladores, de la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias con intención de reducir los costes de transacción; y el programa "Nuevos senderos", de la Fundación CEPAIM, para acoger familias inmigrantes extranjeras. Este último era el "Consortio de Entidades para la Acción Integral con Inmigrantes", una ONG de ámbito nacional especializada en la integración de ciudadanos extranjeros que desarrolló en Teruel esa 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.

De forma aislada, aunque es la más reciente, de 2010, ha sido la "caravana de niños" impulsada desde el ayuntamiento de Castelnuovo, 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 2012. Inicialmente más de 10.000 familias respondieron a su convocatoria y 25 fueron las que finalmente se asentaron. En 2013 entró en crisis porque el factor de atracción era una empresa vinculada al sector de la construcción que cerró y Castelnuovo ha vuelto a su situación previa.

Debido a la diligencia con que todas estas iniciativas han atendido un problema urgente, implementándose en toda su integridad, son las que finalmente han merecido el reconocimiento social.

Pero esa primacía no depende solo de su celeridad y eficacia. La propia inoperancia del Gobierno aragonés, estancado en las fases preliminares de definición y planificación, sin que por ejemplo la Comisión Interdepartamental aprobada para dar cuenta de los avances del Plan Integral llegara a constituirse, y cuyos escasos impulsos se diluían entre diferentes departamentos sin implementar programas específicos con presupuestos tangibles, en contradicción con el enfoque activo, integral y anticipatorio anunciado con extrema publicidad en el momento de promulgarse (Báguena, 2002: 28), redujeron su credibilidad y las eclipsaron de la práctica política².

2• 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, carente de toda perspectiva territorial y rural.

En consecuencia, Aragón es un buen caso de estudio con un grave problema demográfico sobre el que el legislador autonómico promulga minuciosas normas, apenas aplicadas y, en cambio, algunos de sus ayuntamientos más pequeños han liderado medidas de repoblación que han generado efectos imitación en otros lugares de España.

En nuestro trabajo estudiamos las causas del divergente grado de ejecución, pero no entramos en su impacto sobre tendencias demográficas críticas, ni en la eficiencia de sus programas, imposibles de evaluar. Esto es así porque además de su complejidad para aislarlas y controlar estadísticamente nos encontramos con la ausencia de puesta en marcha completa del propio Plan Integral, pues su falta de implementación real en varios ejercicios hace que no se puedan contrastar consecuencias.

Con esa finalidad planteamos en el siguiente apartado las preguntas típicas de la Economía Política en torno a por qué y cómo intervenir, es decir, 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 que los afronta, y las razones del distinto grado de desarrollo. Creemos que este enfoque puede ofrecer, a pesar de su sencillez, argumentos consistentes desde una perspectiva institucional, centrada en la vertiente decisional de la intervención pública³.

Política y despoblación

En principio, la despoblación, incluso en su versión más radical de desertización, resulta difícil de interpretar como un fallo del mercado según la acepción más convencional de este concepto, inspirada en una visión meramente funcional del espacio⁴. Según el modelo neoclásico, la emigración sería una respuesta espontánea

3• Para una justificación del estudio en términos decisionales y procesales, Cloke y Little (1987), y sobre el *gap* en su aplicación, Gilg y Kelly (1997), y Freshwater y Trapasso, (2014). Sobre otras políticas de base territorial, la consideración de los "fallos del mercado" y "del gobierno" tiene una extensa bibliografía para sugerir reformas, Dubois y Roto (2012), Anthoff y Hahn (2010), McVittie *et al.* (2009) y Barca (2009).

4• Furió (1996) distingue los enfoques funcional y territorial.

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 desarrollados (Coleman y Rowthorn, 2011: 219).

Dentro de esa corriente principal estarían la mayoría de los estudios de las trayectorias regionales españolas, los cuales prescinden del ajuste demográfico 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" (Collantes y Domínguez, 2006: 153).

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" (Tiebout, 1956) según un análisis coste-beneficio estimulado por factores de atracción urbanos, junto con una relativa "penalización rural" simultánea que los empujara a salir (Collantes y Pinilla, 2011: 85-100). Es decir, habría sido un reflejo de la teoría racional del desequilibrio (Hunt, 1993), en la que los costes personales se compensan con los beneficios del desplazamiento dentro de un cálculo en el que se interioriza el largo plazo y la familia.

En todo caso, esta dinámica no habría generado desajustes, sino al contrario, se diría que globalmente habría sido una asignación más eficiente de factores en el espacio y en el tiempo para el conjunto del país (Garrido, 2002). Provincias que se despoblaron ascendieron en el ranking de renta per cápita relativa (Alcaide, 2003). Así, 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 por ciento de su población, cuenta con una renta disponible per cápita un 11 por ciento por encima de la media nacional.

Sin embargo, si se amplía el análisis convencional, incluyendo aspectos medioambientales, institucionales, valorativos e intangibles (Pike *et al.*, 2007: 1265), junto a la sostenibilidad del territorio, y una aproximación micro centrada en los agentes (Capello, 2006: 174), entonces la despoblación conlleva una serie de graves perturbaciones analizables según la Economía Política. En ellas, además, la escala espacial, regional o local, introduce conclusiones diferenciadas (Gløersen, 2012).

"Fallos del mercado" a escala regional

Desde una dimensión regional, espacio que incluye áreas integradas pero no necesariamente homogéneas (Richardson, 1973; Albet, 2001), 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: "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" (Feser y Sweeny, 1999).

Pero también puede tener consecuencias positivas: descongestión de infraestructuras, ganancias medioambientales, mayor dotación de capital por empleado así como facilitar la autosuficiencia energética y alimenticia (Van Dalen y Henkens, 2011; Coleman y Rowthorn, 2011). Conviene no asumir sin más el prejuicio de identificar de una manera unívoca descenso demográfico con crisis. Por eso, discriminar si incide sobre espacios densamente poblados, o en territorios envejecidos con núcleos pequeños, es preciso. El contexto y la historia determinan la gravedad de una dinámica aparentemente equivalente.

En todo caso, en las dos posiciones subyace una misma justificación teórica, aunque conduzca a conclusiones tan divergentes: existen 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 óptima socialmente (Collantes y Domínguez, 2006). En el caso de Aragón, ajeno a los problemas metropolitanos y de aglomeración, se trataría de un exceso de despoblación, con costes sociales adicionales a los reflejados en precios. Según la Economía Política, estos desequilibrios se denominan externalidades negativas o deseconomías, agrupables en tres amplias categorías: medioambientales, patrimoniales y relativas al crecimiento.

En primer lugar, el medio natural se deteriora. Los paisajes tienen un carácter antrópico. Sus residentes son un elemento clave del equilibrio entre sus respectivos ecosistemas y aprovechamientos agroganaderos y está demostrado cómo su ausencia origina costes medioambientales elevados (Bielza, 2003; Guirado, 2012). Una presión demográfica excesiva deterioraría el medio natural, pero la desaparición de la

población de donde llevaba tiempo enraizada rompe la continuidad de la cadena ecológica (Rodríguez-Carreras *et al.*, 2013).

Además, se deprecian inmuebles y negocios al disminuir su demanda y subrayar su carácter periférico. Ese decaimiento se contagia a la totalidad de la comunidad, que ante las expectativas de un declive agudo e inevitable reduce sus inversiones, no amortiza lo depreciado y busca lugares alternativos donde emprender y residir en el medio plazo. Así, las migraciones individuales generan un clima depresivo que afecta al conjunto y acentúa la devaluación de sus propiedades en una espiral de declive que se realimenta⁵.

En tercer lugar, según las economías de aglomeración (Glaeser *et al.*, 2010), pero en sentido contrario, unos niveles escasos de población implican unos mercados laborales reducidos y precarios, dificultades para encontrar proveedores eficientes y vínculos estimulantes, así como graves inconvenientes en la transmisión fluida de conocimientos. Estos problemas, en Canadá se utilizan para justificar compensar las externalidades negativas del mercado de trabajo (Derwing y Krahn, 2008). De manera que los empresarios ven reducida su competitividad al no alcanzar en su conjunto una masa crítica suficiente para disponer de servicios públicos y privados estratégicos, pues estos han de afrontar unas indivisibilidades en sus procesos productivos que no son absorbidas por los escasos usuarios (López Laborda y Salas, 2002).

Junto a estas imperfecciones relacionadas con los convencionales valores de uso y de cambio se manifiesta también otra problemática de índole subjetiva explicable según sus valores de opción y de existencia. El primero alude a 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 conservación (Riera *et al.*, 2005: 121-122). En las regiones con áreas deshabitadas, a una mayoría de sus residentes en ciudades o poblaciones dinámicas no les incumbiría de manera directa. Sin embargo, las valoran como un asunto integrante de su utilidad personal y a cuya solución están dispuestos a contribuir. Imaginan y experimentan pérdidas emotivas, de raíz cultural, ecológica y social que menoscaban su bienestar, aunque no las padezcan en sus consumos cotidianos ni afecten a sus rentas. 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" (Gómez-Limón *et al.*, 2007).

5• Los fenómenos de *shrinking cities* y deterioro de los activos es un enfoque asumido a partir del modelo de Mankiw y Weil (1989), inédito en el ámbito rural.

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 de las *externalidades negativas* (Laffont, 2008), al distorsionar los precios de una serie de activos, factores productivos y bienes fundamentales, y solo 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.

“Fallos del mercado” local

Si se analiza a escala municipal, nos encontramos ante otro fallo del mercado que implica una reacción diferente a la de las externalidades regionales. La heterogeneidad intrínseca a toda región se convierte en uniformidad para un mismo núcleo, mayor cuanto más pequeño, pues experimenta la misma suerte todo él sin resarcirse por lo que suceda en su entorno.

Para un pueblo su declive se convierte en un bien público (Miles *et al.*, 2003), 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 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 relevantes para el resto, porque redefinen la dimensión social que todos 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.

Su viabilidad sería una posibilidad de la cual pueden beneficiarse todos, e independientemente de su contribución, lo que incentiva la cooperación pero también el cálculo estratégico egoísta (*free-riding*), sabedores de que aunque no colaboren van a beneficiarse si finalmente se alcanza la meta de la supervivencia.

Por tanto, el tipo de restricción e incentivo a nivel local es mucho más radical de la que se plantea a nivel agregado regional. Implica un dilema básico y presupone la cooperación de los convecinos. Si en la captación de nuevos residentes no se compromete la sociedad civil autóctona, no habrá éxito (Abraza la Tierra, 2006: 14; Carr *et al.*, 2012: 54).

En cambio, a escala regional coexisten, como explicábamos antes, 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 implicarían mantener vivos todos y cada uno de los núcleos habitables. De manera que la despoblación regional, así conceptualizada, cuenta con una amplia diversidad de políticas que admiten diferentes graduaciones. Así, algunos políticos no aprecian la dinámica local heterogénea y se complacen en la trayectoria regional conjunta. En declaraciones a Europa Press, el presidente del Gobierno de Aragón 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 Aragón creció a una tasa superior a la de España, por primera vez desde que existen estadísticas demográficas modernas, simultáneamente 338 municipios de entre 731 aún perdían población.

Sin embargo, a nivel local, la disyuntiva es tajante, existir o desaparecer como comunidad. No caben opciones intermedias y, por tanto, el empeño de los gobiernos municipales por la supervivencia de su pueblo va a ser mucho más decidido que el que muestren 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, 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 una reacción mucho más comprometida que si fuera una externalidad. En el primer caso incumbe a todos y no admite otra solución que la de la cooperación personal, mientras que en el segundo, el subconjunto afectado puede tener unas características muy diferentes 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 sería imposible (Zamora, 2005: 334-335) y las

estrategias de desarrollo rural madurarían en el largo plazo, período excesivo. Por lo que sin flujos migratorios potentes, inmediatos y sostenidos durante varios años, gran parte del medio rural aragonés quedará deshabitado en un futuro próximo (Aparicio *et al.*, 2009).

Al hilo de estas dos aproximaciones sobre los "fallos del mercado" se concluye que diagnosticar adecuadamente es decisivo para un correcto diseño de la política y cambia según el nivel territorial. Las externalidades y bienes públicos son conceptos diferentes, pero su distinción es sutil (Stiglitz, 2000: 136), y una variable diferenciadora clave es la perspectiva espacial desde la que se contemplan. La escala importa y redefine las políticas a aplicar (Winter, 2006).

"Fallos del gobierno": las condiciones que los inducen

Como escribíamos al inicio, la menor eficacia autonómica no solo es consecuencia del mejor desempeño local, también de sus propias limitaciones. En ocasiones, el remedio político puede empeorar los defectos que intenta corregir (Sidgwick, 1886: 206). Conviene, por tanto, comparar los *fallos del mercado* frente a los políticos, y los de la administración local frente a los de la regional, para calibrar la eficacia relativa de cada ámbito.

La crítica a los gobiernos se encuentra ya en las primeras páginas de la economía como disciplina (Smith, 1776), aunque tarde en cristalizar en un marco teórico específico. Es en los años 60 del siglo pasado cuando la Elección Pública, con herramientas microeconómicas, analiza "sin romanticismos" el comportamiento de los agentes públicos –políticos, votantes, grupos de presión, burócratas– y evidencia incrementos ineficientes del gasto público, búsqueda de beneficios particulares en las regulaciones y un sinnúmero de ineficiencias e inequidades en lo público. Esta escuela en los ochenta se injerta en la *mainstream* del pensamiento económico con, desde esa década, tres premios Nobel pertenecientes a este enfoque: Stigler (1982), Buchanan (1986), Becker (1992). Sus propuestas reformistas inspiran el discurso político neoconservador para socavar la centralidad keynesiana y reconducir la carga de la prueba de cualquier intervención pública.

Aunque la Elección Pública se ha aplicado sobre la política aragonesa (López *et al.* 1994), en nuestro análisis preferimos seguir a Wolf (1995) con su teoría sobre los "fallos del no mercado". Su conceptualización no es la única, pero sí la más reconocida en la bibliografía española (Albi *et al.*, 2009; Cuadrado, 2010). Las primeras investigaciones de Wolf datan de finales de los setenta. En los noventa hubo un interesante debate entre diferentes propuestas para sistematizar los fallos de los gobiernos (Dollery y Worthington, 1996). Además ha servido para justificar reformas en la Unión Europea (Barca, 2009), y guarda un mayor paralelismo con la teoría *musgraviana* de los "fallos del mercado" empleada en los epígrafes previos.

Se distinguen cuatro grandes categorías de "fallos del no mercado" (Wolf, 1995: 65-85): en primer lugar, los costes excesivos y crecientes que ocasionan las políticas al implementarse; también surgen por la desviación de los objetivos generales hacia 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 discrecionalidad y privilegios.

En la medida que la legislación sobre el tema apenas se ha implementado, no serían aplicables esas cuatro tipologías descriptivas de defectos políticos efectivamente cometidos con regulaciones desarrolladas y presupuestos ejecutados. Sin embargo, sí resultaría conveniente estudiar las circunstancias relativas a la demanda y oferta de intervención pública (fila superior del cuadro 1) que han ocasionado su inacción, ya que estas sí configuran la fase *ex ante*, la de su diseño, en la cual anidan las causas de la ineficiencia regional.

*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 output	Producción monopolística	Tecnología desconocida	Falta de mecanismos de evaluación
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 demandan intervenciones públicas son muy diversas. En principio, son los ciudadanos, individualmente como votantes, u organizados colectivamente en grupos de presión, quienes solicitan políticas a los burócratas, a los partidos en la oposición y a los políticos del gobierno, que serían sus oferentes (Dunleavy, 1991). Se distinguen tres causas por las que dichas peticiones tienden a ser excesivas y distorsionadas, generando los "fallos del no mercado" (Wolf, 1995: 46-51).

Las que tienen que ver con el aumento del conocimiento público incumben en gran medida al gobierno autonómico aragonés. Así, los medios de comunicación con sede en Aragón prestan una atención destacada a las cuestiones rurales, como parte de una línea editorial diferenciada (Sanz, 2016). En una comunidad con numerosos lugares en declive, la crisis demográfica se convierte en una temática recurrente,

siempre noticiable, que puede lograr importante cotas de audiencia⁶. De esta manera la despoblación refuerza esa característica de bien público simbólico, se experimente o no de forma directa, convirtiéndose en un detonante de demandas políticas.

Otros colectivos también contribuyen a difundir los problemas asociados y promover una menor tolerancia, en su caso porque coincide con sus metas particulares y les permite presentarse como 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. Así, grupos de presión como sindicatos de 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 desfonda⁷. Sus denuncias aluden al menor bienestar e inequidad inherentes 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 en forma de incentivos fiscales y financieros para compensar un mercado reducido y su contribución al desarrollo local en tanto creadores de empleo⁸.

Este constante flujo de reivindicaciones interpela a urbanitas apenas concernidos por la realidad diaria del medio rural, despertando una cierta beligerancia sobre su gobierno autonómico. Pero para los vecinos de pequeños núcleos reitera cuestiones archisabidas que apenas desencadenan nuevas reacciones.

El activismo público hacia lo demográfico también deriva de la extensión del voto a nuevas problemáticas (segunda columna). La Constitución de 1978 insta un sistema descentralizado con la consiguiente extensión del debate electoral sobre competencias de titularidad autonómica, más próximas e influibles. El propio Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 20, 2.c.) contiene referencias a la corrección de sus desequilibrios territoriales y la emigración, y los partidos asumen la despoblación como un tema transversal, por encima de las ideologías. Emerge así una agenda programática novedosa, creciente con el paso de las legislaturas.

-
- 6• *"Pequeños pero no invisibles"* es un espacio de Aragón TV que recorre pueblos de menos de 100 habitantes. Lleva tres temporadas con una cuota de pantalla en torno al 15%, y en alguna ocasión ha sido líder en Aragón, superando al partido de la *Champions*.
 - 7• <http://www.heraldo.es/noticias/aragon/2016/02/15/la-despoblacion-los-recortes-acaban-con-mas-consultorios-locales-anos-765460-300.html>
 - 8• FOES, CEOE, Cepyme-Cuenca y CEOE Teruel luchan juntos para lograr ayudas <http://www.clm24.es/articulo/cuenca/foes-ceoe-cepyme-cuenca-y-ceoe-teruel-luchan-juntos-lograr-ayudas-ue/20130927160617022761.html>

El tercer conjunto de factores estimulante de una demanda exacerbada de políticas es el de los descuentos temporales, un cálculo erróneo entre costes apenas apreciados y supuestos beneficios elevados inmediatos (Kahneman, 2012). Si bien la miopía o ilusión fiscal es un rasgo inherente a la política (Feldstein, 1980: 6), este se acentúa en situaciones de gravedad como la que experimentan los vecinos de núcleos cuya escasa población y tendencia regresiva les hace presagiar una desaparición inminente. En esas circunstancias, cualquier medida que captara nuevos residentes es prioritaria y se valora en sí misma como óptima, al margen de las consecuencias a 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 frente a los regionales, que no se verían tan apremiados.

Un cuarto bloque determinante de intervención pública excesiva procede de la separación entre costes y beneficios, quién soporta los impuestos y quién se beneficia del gasto. En nuestro caso, presenta un sesgo incrementalista similar para el nivel local y el regional. En ambos se considera que promover la cohesión territorial es responsabilidad del gobierno de nivel superior, esto es, el nacional, respecto de las regionales y provinciales, o el europeo, sobre las nacionales y regionales, y, consecuentemente, son otros los que han de asumir los costes de su reparación. De alguna manera, que los Fondos Estructurales Europeos se orienten 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 estas desempeñan un papel pasivo meramente acreedor de las compensaciones a recibir. Por consiguiente, se deduce que un plan frente a la despoblación habría de financiarse por las instancias superiores que han posibilitado ese desequilibrio, justificable por algún tipo de "deuda histórica", lo que es un incentivo a solicitarlos sin tener que contribuir.

En relación a esta inclinación intervencionista influye también el desequilibrio estructural entre la capacidad recaudatoria de los impuestos locales y autonómicos, escasa, y sus necesidades de gasto, crecientes, solucionado con transferencias desde el nivel central. Esta asimetría genera a la larga 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 impuestos (López y Rodrigo, 2014).

Concurren, por tanto, una suma de circunstancias favorables a una demanda excesiva y deformada de políticas frente a la despoblación, lo que propiciaría su diseño equivocado, ya antes de aplicarse, en su etapa de gestación. Sin embargo, el que se retrasen en su plasmación va a ser un problema fundamentalmente de carácter autonómico, ya que en el nivel administrativo más próximo al ciudadano, este, apremiado por la gravedad del asunto y la presión inmediata de sus demandantes, no podrá obviarlo. Lo que es un defecto, el descuento temporal excesivo del presente, va a influir de manera decisiva para que las políticas demográficas sean culminadas 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, independientemente del acierto en su formulación.

Las condiciones de la oferta de políticas

El cuadro 1 identifica cuatro características de la oferta de políticas generadoras de "fallos del no mercado", las cuales permiten contrastar el desempeño regional y local en la implementación de las medidas, fundamentalmente el papel de sus políticos.

La primera alude a una cuestión de partida, conceptual, fundamental a la hora de planear una política repobladora. La despoblación es un fenómeno con muchos significados (Tamba, 2002; López Trigal, 2010), e integra diversas dimensiones (Requés, 2003: 155, Collantes y Pinilla, 2011: 53-54; Burriel, 2003), de manera que en primera instancia cualquier medida podría justificarse como parte integrante de una estrategia y cualquier resultado como consecuencia de ella. Esta ambigüedad limita el diagnóstico y, por tanto, cómo afrontarla políticamente.

La concreción estadística de la despoblación tampoco es diáfana, pues se basa en un registro, el Padrón municipal, con bastantes imperfecciones (Del Romero y Varela, 2013, para Teruel). Además, el nivel de agregación deforma su percepción, ya que podrían darse simultáneamente situaciones de dinamismo y declive a escala local que, al sumarse quedarán alisadas en una tendencia promedio provincial o regional. Por lo tanto, si lo que se vacían son núcleos, valorar su situación desde un enfoque regional puede conducir a propuestas 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.

La segunda alude a la exclusividad que suelen detentar las administraciones públicas con relación a unas competencias específicas, de 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" 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 solo por dos de los diecisiete gobiernos, Junta de Castilla y León y Gobierno 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 8.114 municipios en España, de los cuales un 46 por ciento tiene menos de 500 habitantes (INE, 2010), la competencia es efectiva aunque sean una minoría los 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 y competencia. 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).

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, diversidad 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 autonómicas 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" (Wolf, 1995: 57), 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 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 autonómicos 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 frágiles (Serrano, 1988). Pero esa capacidad inicial está restringida por dos limitaciones relevantes a la hora de aplicarlas.

En primer lugar, ninguna Comunidad Autónoma es tan homogénea ni se encuentra tan despoblada como para no incluir 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 mayores economías de aglomeración. Con las mismas ayudas y subvenciones serán capaces de atraer más inversión empresarial y nuevos residentes, no solo procedentes del exterior del territorio sino también de la propia demarcación territorial (Comisión Europea, 2007: 11-12). De manera que un plan de desarrollo regional puede acentuar los desequilibrios internos si no incorpora medidas que reconozcan su heterogeneidad.

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.

En segundo lugar, su efectividad depende de que exista un ambiente propicio a la recepción de nuevos residentes, un clima de acogida, lo cual no deriva de elementos estrictamente políticos sino de cuestiones relativas a los valores y a las relaciones

sociales cotidianas, al capital social (Abraza la Tierra, 2006; Cruz Roja Española, 2006; Collectif Ville Campagne, 2008; Carter *et al.*, 2008; Hugo, 2008; Wulff y Dharmalingam, 2008). Es un elemento básico construido a partir de la confianza entre convecinos 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. De nuevo, la primacía para evitar las precondiciones de los "fallos del no mercado" se encuentra en el nivel local.

La cuarta de las condiciones que desde la oferta 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 autonómica 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 gastos (Wolf, 1995: 58-59).

Aragón cuenta con 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 autonómico 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.

En el nivel autonómico, la rendición de cuentas sobre el Plan integral de política demográfica ha sido casi inexistente, como los propios políticos que hubieran debido hacerlo han reconocido, limitada a unas informaciones periódicas incompletas

durante sus primeros momentos, sin cumplir las resoluciones relativas a crear una Comisión Interdepartamental que impulsaría su "coordinación y seguimiento", ni 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"⁹. Así, aunque aprobado dicho Plan en 2000, solo 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 inacción¹⁰.

Esta facilidad con que a escala regional puede eludirse la rendición de cuentas no es factible en la práctica local, pues espontáneamente los vecinos pueden interpelar a los ediles en cualquier momento dada la inevitable coincidencia en espacios tan reducidos. 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. 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 ciudadano (Pike *et al.*, 2007).

9• *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón*, n.º 76, fascículo 1º, 4 y 5 de noviembre de 2010; 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*, n.º 121, de 11 de abril de 2001).

10• Interpelación núm. 62/10, relativa a la línea general de actuación del Gobierno de Aragón en política demográfica y poblacional a cargo del diputado Chesús Bernal integrado en el Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista, *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, n.º 253.

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 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 y más eficacia 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 la gestión, lleva a considerar que solo 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 solo parcialmente, sin cumplir la programación que les daba sentido estratégico. Por lo que quedarían sin analizar 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.

Por otro lado, las políticas suelen tener un marco teórico de referencia respecto del cual juzgar su consistencia. Con relación a la despoblación, ese contraste normativo suele efectuarse por la demografía y la ordenación del territorio y de forma más reciente, según las teorías sobre desarrollo rural conforme este adquiere un carácter holístico e integral. Análisis sustantivos, sobre contenidos de las políticas, muy útiles

pero, en nuestra opinión, insuficientes. Extraña que en esas evaluaciones no se haya incorporado una pregunta más básica, antecedente lógico, para reflexionar sobre su pertinencia: ¿por qué ha de intervenir el gobierno? Y de forma casi inmediata, la otra cuestión complementaria, e igual de simple, de si la intervención pública no genera fallos que conducen a costes superiores a los que se intentaba corregir.

Para afrontar ese análisis alternativo 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 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, es una vía apenas transitada, y en una materia tan compleja como la despoblación, inédita.

En el caso de Aragón y de la despoblación resulta idónea ya que existe una divergencia muy grande en la forma como han sido desplegadas las políticas según las liderara el gobierno autonómico o los ayuntamientos y entidades de carácter local. Si en lugar de adoptar el enfoque de la Economía Política, procesal e institucional, hubiéramos evaluado los contenidos 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 ausencia de implementación si su valoración se hubiera deducido de una cuantificación aparente 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 validar 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. 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 planteamientos quedarían ocultas y llevarían a unas valoraciones muy distorsionadas.

Del empleo de esa perspectiva institucional y procesal se deriva una segunda conclusión: 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 conceptos 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, compatible con 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 solo 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 estos, cuando afrontan los "fallos del mercado", no incurren en otros mayores. En la comparativa entre el nivel autonómico aragonés y los entes y redes locales puede apreciarse una serie de elementos inherentes a la demanda y oferta de políticas que inciden en mayor grado en la administración autonómica 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 proximidad 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 *bottom-up* y *place-based*, en las que las formas de diseñar y gestionar la intervención pública resultan más decisivas de su grado de efectividad.

Agradecimientos

Este trabajo se ha podido realizar gracias a la financiación recibida del Plan Nacional de I+D+I del Gobierno de España, proyecto ECO2015-65582 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'. Agradecemos los comentarios de los evaluadores anónimos de la revista y de su editor. Obviamente los errores que puedan quedar son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Referencias

- Abraza la Tierra. 2006. "Nuevos vecinos en zonas rurales". Abraza la tierra: un camino hacia pueblos con vida, http://www.abrazalatierra.com/extras/comunicacion/Nuevos_vecinos_en_zonas_rurales_AbrazaLaTierra_un_camino_hacia_pueblos_con_vida.pdf>.
- Ahn, N. y Mira, P. 2002. "A note on the changing relationship between fertility and female employment rates in developed countries". *Journal of Population Economics* 15 (4): 667-682.
- Albet, A. 2001. "¿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* 32: 35-52.
- Albi, E., González-Páramo, J. M. y Zubiri, I. 2009. *Economía pública*. Barcelona: Ariel.
- Alcaide, J. 2003. *Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo xx*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Anthoff, D., Hahn, R. 2010. "Government failure and market failure: on the inefficiency of environmental and energy policy". *Oxford Review of Economic Policy* 26 (2): 197-224.
- Arias, X. C. 1996. *La formación de la política económica*. Madrid: Civitas.
- Aparicio, M. T., Ayuda, M. I., Nievas, J. y Villanúa, I. 2009. "Proyecciones de población para las comarcas aragonesas". En *Tendencias recientes en la evolución de la población de las comarcas aragonesas el problema de las comarcas demográficamente regresivas (2000-2007)*, eds. V. Pinilla y L. A. Sáez, 89-130. Zaragoza: CEDDAR.
- Ayuda, M. I., Pinilla, V. y Sáez, L. A. 2000. "El problema de la despoblación en Aragón: causas, características y perspectivas". *Revista de Demografía Histórica* 18 (1): 137-175.

- Ayuda, M. I., Pinilla, V. y Sáez, L. A. 2003. "La despoblación en Aragón: análisis y políticas". En *La lucha contra la despoblación todavía necesaria. Políticas y estrategias sobre la despoblación de las áreas rurales en el siglo XXI*, ed. F. García Pascual, 43-103. Zaragoza: CEDDAR.
- Báguena, J.A. 2002. "Notas sobre el Plan Integral de Política Demográfica". En *Despoblación y políticas públicas en Aragón*, eds. V. Pinilla y L. A. Sáez, 85-95. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Barca, F. 2009. *Agenda for a Reformed Cohesion Policy; a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. European Communities. <http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf>
- Becker, G. S., Glaeser, E., Murphy, K. M. 1999. "Population and economic growth". *American Economic Review*, 89 (2): 145-149.
- Bielza, V. 2003. "Problemas socioeconómicos y territoriales de la despoblación y principios de intervención de las políticas públicas". En *Despoblación y ordenación del territorio*, eds. S. Escolano y J. De la Riva, 15-26. Zaragoza: Institución Fernando el Católico.
- Burriel de Orueta, E. 2003. "La demografía en la planificación territorial". *Éria* 60: 93-103.
- Capello, R. 2006. "La economía regional tras cincuenta años: Desarrollos teóricos recientes y desafíos futuros". *Investigaciones Regionales* 9: 171-194.
- Carr, P. J., Lichter, D. T. y Kefalas, M. J. 2012. "Can immigration save small-town America? Hispanic boomtowns and the uneasy path to renewal". *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 641 (1): 38-57.
- Carrasco, A. 2012. "Despoblación y repoblación rural. Reflexiones y experiencias". *Ambienta* 99: 48-62.
- Cloke, P. y Little, J. 1987. "Policy, planning and the state in rural localities". *Journal of Rural Studies* 3 (4): 343-351.
- Coleman, D. y Rowtorn, R. 2011. "Who's afraid of population decline? A critical examination of its consequences". *Population and Development Review* 37: 217-248.
- Collantes, F. y Domínguez, R. 2006. "La demografía importa: convergencia y cambio estructural por defecto en las regiones y provincias españolas, 1959-1999". *Problemas del desarrollo: Revista Latinoamericana de economía* 37 (146): 147-168.
- Collantes, F. y Pinilla, V. 2011. *Peaceful surrender: the depopulation of rural Spain during the twentieth century*. Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing.
- Collantes, F., Pinilla, V., Sáez, L. A. y Silvestre, J. 2014. "Reducing depopulation in rural Spain: the impact of immigration". *Population, Space and Place* 20 (7): 606-621.
- Collectif Ville Campagne. 2008. "Guide répertoire des politiques d'accueil de nouvelles populations", <<http://www.installation-campagne.fr/centre-ressource-Politique-d-accueil-General-2,24.html>>.
- Comisión Europea. 2007. *Cuarto informe sobre la cohesión económica y social*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

- Cruz Roja Española. 2006. *Acciones para la inclusión: buenas prácticas y talleres de participación*. Madrid: Cruz Roja Española.
- Cuadrado, J. R. 2010. *Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos*. Madrid: Mc Graw-Hill.
- Cuesta, J. M. 2001. *La despoblación del Sobrarbe: ¿crisis demográfica o regulación?* Zaragoza: CEDDAR.
- Davia, M.A. 2013. "Factores determinantes en la decisión de tener el primer hijo en las mujeres españolas". *Papeles de Población* 19 (75): 1-30.
- Dalen, H. P. y Henkens, C. J. 2011. "Who fears and who welcomes population decline?". *Demographic Research* 25 (13): 437-464.
- Del Romero, L. y Valera, A. 2013. *Territorios abandonados: paisajes y pueblos olvidados de Teruel*. Zaragoza: CEDDAR e Instituto de Estudios Turolenses.
- Derwing, T. M. y Krahn, H. 2008. "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* 9 (2): 185-202.
- Dollery, B. E. y Worthington, A. 1996. "The evaluation of public policy: Normative economic theories of government failure". *Journal of Interdisciplinary Economics* 7 (1): 27-39.
- Dubois, A. y Roto, J. 2013. "Making the best of Europe's Sparsely Populated Areas", Nordregio Working Paper 2012:15.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, bureaucracy and public choice*. Londres: Pearson.
- FAO. 2006. *The role of agriculture and rural development in revitalizing abandoned/depopulated areas*. Riga: FAO.
- Feser, E. y Sweeney, S. 1999. *Out-migration, population decline, and regional economic distress*. Washington: US Department of Commerce, Economic Development Administration.
- Feldstein, M. 1980. *The American economy in transition*. Chicago: Chicago University Press.
- Freshwater, D. y Trapasso, R. 2014. "The disconnect between principles and practice: rural policy reviews of OECD countries". *Growth and Change*, 45 (4), 477-498.
- Furió, E. 1996. *Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona: Ariel.
- García, A. S. 2007. "Internalizing immigration policy within the nation-state: the local initiative of Aguaviva, Spain", Center for Comparative Immigration Studies (University of California), working paper 151.
- Garrido, R. 2002. *Cambio estructural y desarrollo regional en España*. Madrid: Pirámide.
- Glaeser, E. L, Stuart S. R., y Strange, W. C. 2010. "Urban economics and entrepreneurship". *Journal of Urban Economics* 67 (1): 1-14.
- Gilg, A. y Kelly M. P. 1997. "The delivery of planning policy in Great Britain: explaining the implementation gap. New evidence from a case study in rural England". *Environment and Planning C: Government and Policy* 15 (1): 19-36.

- Gløersen, E. 2012. "Renewing the theory and practice of European applied territorial research on mountains, islands and sparsely populated areas". *Regional Studies* 46 (4): 443-457.
- Gómez-Limón, J. A., Atance, I. y Rico, M. 2007. "Percepción pública del problema de la despoblación del medio rural en Castilla y León". *Ager* 6: 9-60.
- González Regidor, J. 2000. *El futuro del medio rural en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Guirado, C. 2008. "Dualidad territorial en espacios rurales de montaña. Repercusiones en el paisaje del Pirineo catalán". *Scripta Nova* XII-270 (82).
- Hunt, G. L. 1993. "Equilibrium and disequilibrium in migration modeling". *Regional Studies* 27 (4): 341-349.
- Kahneman, D. 2012. *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Mondadori.
- Laffont, J. J. 2008. "Externalities". En *The New Palgrave dictionary of economics online*, eds. N. D. Steven y L. E. Blume, <http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_E000200> [15 de julio de 2013]
- López, J. 2008. "La propuesta del Gobierno central para la reforma del sistema de financiación autonómica". En *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 69-80.
- , Pinilla, V. y Sáez, L.A. 1994. "Un análisis económico del nacionalismo aragonés: primeras preguntas". En *Seminario de Investigación por la Paz: Los nacionalismos*, Centro Pignatelli (Ed.), 323-340. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- y Rodrigo, F. 2014. "Los ciudadanos ante las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de servicios y impuestos". *Revista de Economía Aplicada* 66: 5-33.
- y Salas, V. 2002. "Economía y política de la financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda". *Revista de Economía Aplicada* 28: 121-150.
- López, L. 2009. "Despoblación y reconfiguración territorial en España". En *Despoblación, envejecimiento y territorio: un análisis sobre la población española*, eds. L. López, A. Abellán y D. Godenau, 529-546. León: Universidad de León.
- Mankiw, N. G. y Weil, D. N. 1989. "The baby boom, the baby bust, and the housing market". *Regional Science and Urban Economics* 19 (2): 235-258.
- McGranahan, D., Cromartie, J. Y. y Wojan, T. 2010. "Nonmetropolitan outmigration counties: Some are poor, many are prosperous", USDA-ERS Economic Research Report, 107.
- McVittie, A., Moran, D., Thomson, S. 2009. "A review of literature on the value of public goods from agriculture and the production impacts of the single farm payment scheme". En *Report prepared for the Scottish Government's Rural & Environment Research & Analysis Directorate (RERAD/004/09)*, Land Economy and Environment Research Group, Scottish Agricultural College.
- Miles, D., Myles, G. y Preston, I. 2003. *The economics of public spending*. Nueva York: Oxford University Press.

- Musgrave, R. A. 1992. *Hacienda Pública: teórica y aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. y Tomaney, J. 2007. "What kind of local and regional development and for whom?". *Regional Studies* 41 (9): 1253-1269.
- Pinilla, V., Ayuda, M. I. y Sáez, L.A. 2008. "Rural depopulation and the migration turnaround in Mediterranean Western Europe: a case study of Aragón". *Journal of Rural and Community Development*, 3, (1): 1-22.
- Reques, P. 2003. "Acciones de política territorial la localización de servicios y equipamientos públicos en espacios rurales en proceso de despoblación". En *Despoblación y ordenación del territorio*, eds. S. Escolano y J. de La Riva, 135-160. Zaragoza: Institución Fernando el Católico.
- Richardson, A.W. 1973. *Economía regional: teoría de la localización, estructuras urbanas y crecimiento regional*. Barcelona: Vicens-Vives.
- Riera, P., García, D., Kristöm, B. y Brannlund, R. 2005. *Manual de economía ambiental y de los recursos naturales*. Madrid, Thomson.
- Rodríguez-Carreras, R., Úveda, X., Outeiro, L. y Asperó, F. 2014. "Perceptions of social and environmental changes in a Mediterranean forest during the last 100 years: The Gavarres Massif". *Journal of Environmental Management* 138: 75-86.
- Sáez, L. A., Ayuda, M. I. y Pinilla, V. 2001. "Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda". *Ager1*: 211-232.
- Sanz, A. 2016. "Discursos en torno a la despoblación en Teruel desde la prensa escrita". *Ager* 20: 105-138.
- Serrano, J. M. 1988. "La intervención económica en el Estado de las Autonomías". En *España, Economía*, ed. J. L. García Delgado, 499-524. Madrid: Espasa-Calpe.
- Sidwick, H. 1886/1904. "Economic Socialism". En *Miscellaneous essays and addresses*, H. Sidwick. Londres: Macmillan.
- Stiglitz, J. E. 2000. *Economics of public sector*. Nueva York: W.W. Norton and Company.
- Stimson, J. A., Mackuen, M. B. y Erikson, R. S. 1995. "Dynamic representation". *American Political Science Review* 89: 543-565.
- Tamba, I. 2002. "Histoires de démographe et de linguiste : le couple population/dépopulation", *Linx* 47, <<http://linx.revues.org/592#quotation>>
- Tiebout, C. A. 1956. "Pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.
- Winter, M. 2006. "Rescaling rurality: multilevel governance of the agro-food sector". *Political Geography* 25: 735-751.
- Wolf, C. 1995. *Mercados o gobiernos: elegir entre alternativas imperfectas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Zamora, F. 2005. "La España que viene". *Papeles de Economía Española* 104: 330-343.