Ministerio de Industria,
Comercio y Turismo
Núm. 928 SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2022

Revista de Economía

ICE

Información Comercial Española

El reto de la concentración urbana y la despoblación rural

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Consejo de Redacción
Isabel Álvarez González, Borja Álvarez Rubio, Elena Aparici Vázquez de Parga, Óscar Arce Hortigüela, Gonzalo Arévalo Nieto, Víctor Ausín Rodríguez, Mikel Buesa Blanco, Juan Ramón Cuadrado Roura, Pablo de Ramón-Laca Clausen, Rafael Doménech Vilariño, Juan José Durán Herrera, Luis Feito Higueruela, Cani Fernández Vicién, Galo Gutiérrez Monzonís, Juan Francisco Martínez García, Vicente J. Montes Gan, Rafael Myro Sánchez, María Peña Mateos, M.ª Paz Ramos Resa.

Consejo Científico
Fernando Becker, Jaime Requeijo, Pedro Schwartz, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela, Juan Velarde.

Director
Bernardo Hernández San Juan

Jefa de Redacción
Blanca Caballero Gabás

Redacción
Francisco José Bedoya del Arco, Enrique Ferrando González, José Javier Oviedo Martínez y Ana Belén Rodríguez Rodríguez.

Portada
Cristina Rico Iboleón

Diseño gráfico
César Bobis y Manuel A. Junco

Redacción
Paseo de la Castellana, 162, 12.ª planta. 28046 Madrid
Teléfono: 91 349 60 53

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
Centro de Publicaciones
C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3
Teléfono: 91 349 43 35 (ventas y suscripciones)
CentroPublicaciones@mincotur.es

La *Revista ICE* se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: *CARHUS PLUS+, DIALNET, DICE, DULCINEA, InDICEs-CSIC, LATINDEX, MIAR, OCLC y REBIUN.*

Los análisis, opiniones y conclusiones expuestos en los artículos de esta publicación son los de los autores y no representan opiniones oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio, con las que no tienen por qué coincidir exactamente.

Editor: S.G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio
Composición y maquetación: Pardetres.net
Impresión y encuadernación: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio
Papel: Exterior: estucado semimate FSC de 300 g
Interior: estucado semimate FSC de 120 g
ECPMINCOTUR: 1.ª ed./270/1022
PVP: 15,00 € + IVA

DL: M 3740-1958
NIPO: 112-19-010-2
e-NIPO: 112-19-011-8
ISSN: 0019-977X
e-ISSN: 2340-8790
Catálogo general de publicaciones oficiales: https://cpage.mpr.gob.es/
Copyright: Información Comercial Española, 2022

ICE

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO **INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA** *Secretaría de Estado de Comercio*

EL RETO DE LA CONCENTRACIÓN URBANA Y LA DESPOBLACIÓN RURAL

SUMARIO

Presentación 3
Juan R. Cuadrado-Roura
María Teresa Fernández Fernández

Convergencia versus cohesión socioterritorial en España: la despoblación como reto 9
Mercedes Molina Ibáñez,
Felipe Javier Hernando Sanz
y Rocío Pérez Campaña

La España despoblada: similitudes y diferencias territoriales 27
Eduardo Bandrés Moliné
y Vanessa Azón Puértolas

Mobility, migration and employment in Europe 51
Ferran Brunet Cid

La política de cohesión y la lucha contra el éxodo rural ante la nueva perspectiva federal de la Unión Europea 71
Carlos Francisco Molina del Pozo
y Virgina Saldaña Ortega

Dinámicas de población en las áreas rurales y urbanas durante el COVID-19 89
Eduardo Gutiérrez, Enrique Moral-Benito
y Roberto Ramos

Dinámica demográfica y competitividad territorial con especialización agrícola extrema: la provincia de Jaén y el olivar 109
Juan Carlos Rodríguez Cohard, Antonio Garrido Almonacid y José Domingo Sánchez Martínez

Economía Azul, población y desarrollo territorial en Canarias 129
M.ª Teresa Fernández Fernández,
Juan Luis Santos Bartolomé
y Pedro Antonio Suárez López

El mercado laboral en el ámbito rural: análisis estadístico desde el hogar 145
Raquel Llorente Heras
y Diego Dueñas Fernández

Políticas y estrategias de acogida e integración de personas de origen extranjero en el medio rural aragonés 167
Alberto Conejos, Vicente Pinilla
y Luis Antonio Sáez

Medioambiente y sostenibilidad en ciudades inteligentes y áreas despobladas de Europa 193
Antoni Seguí-Alcaraz

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Fondo de Recuperación y Resiliencia de la UE: instrumentos y gobernanza 205
Lucas González Ojeda

Coordinadores: Juan R. Cuadrado-Roura y M.ª Teresa Fernández Fernández

PRESENTACIÓN

*Juan R. Cuadrado-Roura**
*María Teresa Fernández Fernández***

Las colaboraciones incluidas en este monográfico de *Información Comercial Española, Revista de Economía,* titulado «El reto de la concentración urbana y la despoblación rural» son una selección de las ponencias y comunicaciones presentadas en el Congreso Internacional sobre *Desequilibrios poblacionales en Europa* (SETTLE), celebrado en la Universidad de Alcalá, los días 27, 28 y 29 de abril de 2022. El Congreso tuvo lugar en el edificio central de la antigua Universidad Cisneriana, con el soporte del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES) y la experiencia acumulada en congresos y proyectos anteriores por la Cátedra Jean Monnet «Política Económica y Unión Europea».

Participaron en dicho congreso expertos e investigadores de numerosos países europeos. Parte de ellos eran integrantes del equipo multidisciplinar del proyecto presentado al programa Erasmus+, de la Comisión Europea, que incluía la realización de dicho congreso. La propuesta preparada para el correspondiente concurso competitivo se centró en el análisis de la problemática, las causas y las tendencias dominantes de los desequilibrios poblacionales en Europa. Su título *Population imbalances in Europe: challenges of urban concentration versus rural depopulation* obtuvo una excelente calificación y fue aprobado para iniciar su desarrollo a partir del 1 de septiembre de 2020: Ref. 620414-EPP-1-2020-ES-EPPJMO-PROJECT. La pandemia COVID-19 hizo necesaria una modificación del calendario de trabajo y la petición de una prórroga para la celebración del citado congreso, que nos fue concedida. El desarrollo del proyecto se ha realizado bajo la responsabilidad de los profesores Rubén Garrido-Yserte, investigador principal, y de quienes firmamos la presentación de este número monográfico: Juan R. Cuadrado-Roura y M.ª Teresa Fernández Fernández.

Los objetivos básicos del proyecto han sido el análisis de los patrones de asentamiento de la población en Europa, incluyendo como es obvio el caso de España, así como su evolución reciente con objeto de detectarlos, a través de modelos económicos y sociales, y del análisis de casos. Se analizaron, asimismo, los factores que están detrás del proceso de despoblamiento de algunas zonas rurales, así como la creciente concentración demográfica en las ciudades y las relaciones existentes entre áreas

* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Camilo José Cela (Madrid), e Investigador del IAES, Universidad de Alcalá. Titular *ad personam* de la Cátedra Jean Monnet «Política Económica y Unión Europea».
** Profesora Contratada Doctora de la Universidad Rey Juan Carlos e investigadora del IAES, Universidad de Alcalá.

rurales y ciudades. Por supuesto que las distintas aportaciones dieron lugar a explorar los retos que dichos movimientos plantean en términos de desigualdad social, necesidades de servicios (sanidad, educación y otros servicios de atención social), las nuevas demandas de infraestructuras de transporte y algunas de las opciones que cabe plantearse para lograr una mejor cohesión campo-ciudad y poner freno a la despoblación que registran algunas zonas dentro de cada país.

Había razones, sin duda, para plantear y desarrollar el proyecto de investigación que se presentó a la Comisión Europea. Los desequilibrios poblacionales y los procesos de urbanización cada vez mayores son dos temas de gran interés y actualidad, cuyo estudio se abordó de forma simultánea. Los desequilibrios demográficos y económico-sociales que se vienen produciendo en un buen número de países europeos y en el caso de España pueden no solo afectar al logro de los objetivos de desarrollo sostenible, sino provocar un claro aumento de las desigualdades sociales y económicas, tanto a escala nacional como a nivel europeo. En consecuencia, es absolutamente necesario que los gestores de la política económica presten atención a estos temas, tanto en lo que se refiere al diseño de políticas territoriales, como en cuanto al desarrollo de servicios verdaderamente inclusivos y de promoción, centrados, especialmente, en las zonas rurales que están registrando desde hace varias décadas un claro proceso de despoblación.

El congreso SETTLE, como parte del mencionado proyecto, fue, sin duda alguna, un espacio de encuentro de investigadores, profesionales y autoridades nacionales e internacionales, así como de representantes de la sociedad civil. Todos ellos aportaron estudios e ideas interesantes, tanto desde la óptica del análisis teórico-político, como a partir de la experiencia más cotidiana de algunos cargos de la Administración y sus reflexiones, en un entorno humanista que permitió abordar con detenimiento estas cuestiones tan importantes. Hay que subrayar que la preparación del congreso se inició con varios meses de antelación, mediante encargos a equipos de varios países cuyo objetivo era la coordinación de las ponencias centradas en el tema general ya descrito y en el análisis de casos. A partir de ello se circuló el correspondiente *call for papers,* que permitió seleccionar finalmente 66 comunicaciones, a las que se sumaron varias conferencias de carácter general y una mesa redonda.

De las reflexiones generadas en el congreso se han extraído sugerencias de política económica que han sido ya remitidas a la Comisión Europea, buena parte de las cuales están en la línea de conseguir zonas rurales inteligentes y ciudades inteligentes y más sostenibles, que permitan corregir y compensar sus respectivos problemas. Si hay zonas rurales más inteligentes se conseguirá, asimismo, una mayor cohesión social y una mejor transición a la Europa verde y sostenible. Al propio tiempo, hay que luchar, como es obvio, contra el envejecimiento de la población de las áreas rurales más problemáticas y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus habitantes. Todo ello con un enfoque esencialmente inclusivo y orientado a una mejor cualificación de la mano de obra, lo que debe permitir que se creen y aprovechen nuevas oportunidades

de empleabilidad, sobre la base de la mayor capacidad competitiva posible mediante la especialización no solo en las actividades tradicionales mejoradas por la tecnología, sino en el desarrollo de nuevas ramas de actividad. Para ello, es esencial el establecimiento de una buena infraestructura de servicios que compense la distinta realidad y necesidades de las ciudades y del mundo rural, junto con un marco legal que permita garantizar una mayor cohesión y una representatividad más equilibrada en la toma de decisiones entre el campo y la ciudad.

Los artículos incluidos en este monográfico son solo una parte de las comunicaciones presentadas al citado congreso internacional. Varias de ellas se han seleccionado —con la previa conformidad de sus autores— entre los manuscritos referidos al caso español, pero se incluyen también algunas ponencias referidas al marco europeo. Todos los textos se sometieron, como es preceptivo, a una revisión externa por pares. Conviene señalar, en todo caso, que otros textos presentados en el congreso se han sometido por sus autores a su posible publicación en diversas revistas internacionales.

En la composición de este monográfico cabe diferenciar dos bloques. En el primero de ellos hemos incluido cuatro artículos de carácter más general, que constituyen, de algún modo, el marco general de referencia. Dos de tales artículos fueron solicitados *a posteriori* para poder ofrecer, precisamente, un análisis en profundidad del caso de España en su conjunto. En el segundo se incluyen seis contribuciones que analizan temas más específicos, como la competitividad territorial, el empleo o la acogida de los inmigrantes en las áreas rurales, y el estudio de algunos casos concretos dentro de España. En su conjunto no cubren, ciertamente, todo lo que cabe analizar sobre las tendencias demográficas y la contraposición ciudad-áreas rurales, cuya amplitud es enormemente amplia y muy variada cuando se desciende a casos o aspectos muy concretos. Confiamos en que el lector comprenda que cualquier monográfico de una revista tiene siempre limitaciones de espacio muy claras y que, por otra parte, nuestro deseo ha sido ofrecer un buen conjunto de trabajos del mayor interés, sin pretender —por imposible— agotar ni abarcar los posibles temas que cabe plantearse en un campo tan amplio como el de la demografía, su evolución territorial y los problemas que esto comporta.

Los cuatro primeros artículos de este monográfico ofrecen información, datos y resultados de carácter general, que abordan temas extraordinariamente importantes. El trabajo suscrito por los profesores **Mercedes Molina Ibáñez**, **Felipe Javier Hernando Sanz** y **Rocío Pérez Campaña**, de la Universidad Complutense de Madrid, estudia las relaciones entre el crecimiento global que ha experimentado la economía en las últimas décadas y la evolución de la cohesión socioterritorial en España. Como subrayan los autores, polarización y despoblación constituyen su paradigma, una dualidad insostenible con efectos sobre la desigualdad que exige nuevas políticas públicas. Por su parte, el artículo de los profesores **Eduardo Bandrés Moliné** y **Vanessa Azón Puértolas**, de la Universidad de Zaragoza, analiza en profundidad el fenómeno de la despoblación en España acotando su dimensión temporal y geográfica, así como sus vínculos con los factores económicos que en buena parte lo determinan. Su aportación, apoyada

en datos muy recientes que se analizan con técnicas de gran interés, subraya que la España despoblada no es un todo uniforme. De hecho, su investigación identifica tres grupos de provincias: una España despoblada que decrece, una España despoblada que se estanca y una España despoblada que remonta. De ello deriva la necesidad de diseñar políticas que realmente se adapten a la realidad de cada situación.

Junto a estos trabajos figuran otros dos dentro del bloque de aspectos y problemas más generales. El primero es del profesor **Ferran Brunet Cid**, de la Universidad Autónoma de Barcelona, renombrado experto en temas europeos, que estudia tres cuestiones que están estrechamente interrelacionadas en la Unión Europea (UE), como son: la movilidad, las migraciones y su integración, y el empleo. Basándose en datos, acuerdos y normas a escala europea, el autor estudia tres aspectos que son comunes en prácticamente toda la UE: el bajo nivel de movilidad laboral que existe, tanto a escala comunitaria como en la mayor parte de los Estados miembros; el elevado nivel de las inmigraciones procedentes del resto del mundo que recibe la UE y los problemas que esto genera en varios Estados miembros; y la disparidad que ofrecen los ratios de desempleo de los países europeos, particularmente en el caso de los países con muy baja movilidad laboral y con altos niveles de inmigración. Todo ello permite presentar, también, cómo se han afrontado estos temas a escala europea y sus interrelaciones con los niveles de competitividad, la gobernanza y la adopción de medidas, particularmente en los países del área mediterránea. El segundo de los artículos que completan este bloque lo aportan el profesor **Carlos Francisco Molina del Pozo**, de la Universidad de Alcalá, y la profesora **Virginia Saldaña Ortega**, de la Universidad Isabel I. El punto de vista adoptado es, esencialmente, el jurídico y lo que el trabajo considera son las consecuencias que ha tenido y tendrá el éxodo masivo de población de los territorios rurales, lo que les permite exponer y desarrollar el contenido del art. 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que establece la necesidad de apoyar a las regiones con especiales condiciones naturales o demográficas, en clara situación de inferioridad con respecto al resto de las áreas de la Unión. En definitiva, las exigencias de una política de cohesión y de lucha contra el éxodo rural desde la nueva perspectiva de una Unión Europea federal.

El bloque dedicado a problemas específicos y al estudio de casos más puntuales consta, como ya se ha indicado, de seis artículos. **Eduardo Gutiérrez**, **Enrique Moral-Benito** y **Roberto Ramos**, de la Dirección de Estudios del Banco de España, abordan en su artículo el papel de otro factor que ha tenido una notable influencia en el cambio de la tendencia secular del éxodo rural entre los años 1950 y 1990. En concreto, se trata del retorno al campo propiciado por el COVID-19, que provocó un incremento de la población rural en detrimento de la población urbana. El análisis de regresión que aportan los autores muestra que, frente a las dinámicas demográficas que dominaron durante la fase intensiva de éxodo rural (1950-1990), el porcentaje de viviendas secundarias y la mejora en la accesibilidad a servicios, tanto físicos como digitales, se revelan como factores explicativos de los cambios poblacionales a nivel municipal durante la pandemia. Por su parte, el artículo de **Juan Carlos Rodríguez Cohard**, **Antonio Garrido Almonacid** y **José Domingo**

Sánchez Martínez, todos ellos de la Universidad de Jaén, analiza si la dinámica demográfica ligada a una especialización agrícola extrema, como la de la provincia de Jaén y el olivar, son capaces de generar actividad y rentas suficientes para mantener la población a largo plazo. Los resultados muestran, realmente, claroscuros y los autores sugieren estrategias de mejora desde una perspectiva de desarrollo territorial.

Un ejemplo de originalidad es el artículo que firman los profesores **M.ª Teresa Fernández Fernández**, de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC), **Juan Luis Santos Bartolomé**, del CEU San Pablo, y **Pedro Antonio Suárez López**, de la URJC, que centra la atención sobre la «Economía Azul», la población y el desarrollo territorial en el caso de Canarias. La conclusión es que las actividades de dicha «Economía Azul» constituyen un anclaje poblacional en zonas despobladas, a la vez que se constata su diversificación en las zonas o poblaciones más pobladas, así como la transversalidad y sinergias entre dichas actividades y los ecosistemas de asentamiento de tamaños mixtos.

Los tres últimos artículos del monográfico abordan temas muy interesantes, que pueden incluso calificarse como cruciales. Este es el caso del estudio sobre el mercado laboral en el ámbito rural, que han realizado los profesores **Raquel Llorente Heras**, de la Universidad Autónoma de Madrid y **Diego Dueñas Fernández**, de la Universidad de Alcalá. Su investigación, basada en microdatos de la Encuesta Continua de Hogares desde 2014 a 2020, muestra, a través de la estimación de diversos modelos de probabilidad, que las características familiares son determinantes de la empleabilidad y, sobre todo, en lo que respecta a la participación laboral rural. Demuestran, además, que las mujeres de las zonas rurales cuentan con una baja probabilidad de tener acceso a una ocupación fuera del hogar. Por su parte, **Alberto Conejos**, de la Asociación para el Desarrollo y Fomento de las Cinco Villas, junto con **Vicente Pinilla** y **Luis Antonio Sáez**, de la Universidad de Zaragoza, analizan las políticas y estrategias de acogida e integración de los inmigrantes extranjeros en el caso del medio rural de Aragón. Los puntos que destacan son la necesidad de modular y adaptar más políticas generales y específicas en función de las peculiaridades propias de cada área, o del medio rural del que se trate. Concluyen que es preciso adaptar las normas y estrategias que se basen, esencialmente, en aspectos de orden más cualitativo en términos de valores inclusivos que por razones económicas y de orden estrictamente legislativo. Finalmente, el artículo que suscribe **Antoni Seguí-Alcaraz**, de la Universidad de Valencia, aborda un tema que es objeto de una creciente bibliografía: las relaciones entre el medioambiente y la sostenibilidad en ciudades inteligentes y áreas despobladas de Europa. La conclusión de su estudio es que la transformación a ciudad inteligente (con elevada utilización de tecnologías de información y comunicación) y sostenible requiere elaborar planes concretos, caso por caso, consensuado con las distintas formaciones políticas y los grupos de interés. Esta participación político-social es, asimismo, imprescindible para avanzar en esta misma línea en las áreas más despobladas.

Como coordinadores de este monográfico y, también, como miembros del equipo organizador del citado congreso internacional, debemos confesar que nos hubiera

gustado incorporar más trabajos a esta revista, pero, como ya se indicó, tanto por razones del número máximo de contribuciones que cabe incluir en los números monográficos de esta revista, como por los compromisos que otros autores suscribieron con diversas revistas internacionales, el número de artículos del monográfico ha sido más limitado. A pesar de ello, consideramos que este número de *Información Comercial Española, Revista de Economía* proporciona, en su conjunto, excelentes materiales, datos y reflexiones sobre un tema que actualmente preocupa —y mucho— a nuestra sociedad: la despoblación de amplias zonas de nuestro país y la concentración demográfica que caracteriza, desde hace años, la expansión que han experimentado un limitado número de áreas metropolitanas españolas, así como los procesos de concentración demográfica y, por supuesto, del empleo y de la producción, en un buen número de capitales de provincia, así como en algunas poblaciones de tamaño intermedio que no tienen dicha condición.

Por otra parte, un motivo de indudable satisfacción ha sido que el proyecto de investigación y el congreso SETTLE llevados a cabo han servido, también, para impulsar una amplia red de investigadores sobre desequilibrios poblacionales, tanto de otros países europeos como de España, cuyas aportaciones pueden ofrecer luz y nuevos enfoques a todos cuantos quieran profundizar en los temas demográficos y económico-sociales que han sido objeto de estudio. Por nuestra parte, será siempre muy bien recibido cualquier tipo de actividad que, en el futuro, pueda convertirse en un punto de encuentro para cuantos se interesan por estos temas y por la difusión de los trabajos dedicados a ellos.

Agradecemos vivamente, por supuesto, el apoyo recibido por parte de la Comisión Europea, que sirvió para cofinanciar, a través del programa Erasmus+, la investigación y el encuentro internacional celebrado en abril del presente año (2022). Nuestro agradecimiento, también, a la dirección de *Información Comercial Española, Revista de Economía* que brindó la posibilidad de preparar y editar este monográfico. Y, por último, aunque quizás no sería necesario puntualizarlo, es evidente que las opiniones vertidas en cada uno de los artículos de este monográfico son responsabilidad exclusiva de los autores y no de la Comisión Europea ni de *Información Comercial Española, Revista de Economía.*

Cofinanciado por el programa Erasmus+ de la Unión Europea

El apoyo de la Comisión Europea para la producción de esta publicación no constituye una aprobación del contenido, el cual refleja únicamente las opiniones de los autores, y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en la misma.

Mercedes Molina Ibáñez*
Felipe Javier Hernando Sanz**
Rocío Pérez Campaña***

CONVERGENCIA VERSUS COHESIÓN SOCIOTERRITORIAL EN ESPAÑA: LA DESPOBLACIÓN COMO RETO

El crecimiento de la economía española en los últimos 50 años es indiscutible, asociado a un modelo territorial de concentración, que propició la convergencia del Estado y de las comunidades autónomas con países y regiones de la Unión Europea, pero no una cohesión socioterritorial. Polarización y despoblación son su paradigma, una dualidad insostenible con efectos sobre la desigualdad, que debe ser abordada por nuevas políticas públicas.

Convergence versus socio-territorial cohesion in Spain: depopulation as a challenge

The growth of Spanish economy in the last fifty years is indisputable, linked to a territorial model of concentration that led State and autonomic convergence with countries and regions of the European Union, but not socio-territorial cohesion. Polarization and depopulation are your paradigm, an unsustainable duality with effects over inequality, that must be tackled by new public policies.

Palabras clave: *desigualdad, metropolización, ruralidad, sostenibilidad, políticas públicas.*
Keywords: *inequality, metropolization, rurality, sustainability, public policies.*
JEL: *P25.*

* Catedrática Emérita de la Universidad Complutense de Madrid.
Contacto: moyba@ucm.es
** Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid.
Contacto: fjhernan@ucm.es
*** Profesora Ayudante Doctora de la Universidad Complutense de Madrid.
Contacto: r.perez.campana@ucm.es
Versión de octubre de 2022.
https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7506

1. Introducción

La evolución socioeconómica experimentada por España a lo largo de nuestra trayectoria democrática y, esencialmente, desde nuestro ingreso en la entonces Comunidad Económica Europea, o Comunidades Europeas, actual Unión Europea (UE), ha sido muy positiva y no exenta de grandes dificultades. La crisis del Imperio, la inestabilidad sociopolítica de los primeros decenios del siglo XX, la guerra civil y la dictadura franquista, determinaron procesos socioeconómicos discontinuos, grandes retrasos con respecto a la evolución de los países más industrializados, un menor desarrollo derivado de graves problemas estructurales y una posición internacional muy débil. La configuración de un Estado democrático en paz fue prioritaria y a partir de la aprobación de nuestra constitución de 1978, pudimos afrontar las necesarias transformaciones económicas y sociales, de nuevo con una considerable demora respecto de los cambios internacionales requeridos a partir de las crisis de 1970-1973. El crecimiento económico en los últimos casi 50 años, determinado por la evolución de la industria y de los servicios es indiscutible, con expresión directa en el producto interior bruto (PIB), renta per cápita y empleo, variables e indicadores tradicionalmente asociados a su éxito. En paralelo se fue produciendo una transformación social progresiva que se acercaba a las características propias de los países más desarrollados, a partir del crecimiento de la educación y de la formación, de la igualdad de género, del laicismo, de las libertades ideológicas propias de una democracia moderna y de la configuración de una calidad de vida muy diferente, vinculada a comportamientos propios de la expansión urbana.

Una trayectoria reciente de casi medio siglo, no exenta de periodos temporales de crisis significativas de dimensión internacional, cuyos efectos, mayores que en otros países industrializados, reflejaban nuestra vulnerabilidad y evidenciaban la necesidad de transformaciones progresivas, no siempre realizadas en parte por el condicionamiento de actuaciones de políticas públicas, cuyos objetivos se asociaban a crecimientos intensivos a corto plazo sobre un modelo territorial de concentración, siendo la ciudad y sobre todo su configuración metropolitana el eje de su trayectoria; sin negar su éxito, no podemos ignorar sus efectos negativos socioterritoriales. Ese crecimiento definido a nivel del Estado no se ha reflejado por igual en todas las comunidades autónomas y, por otra parte, su también convergencia con respecto a comportamientos regionales de la actual Unión Europea tampoco ha tenido el mismo reflejo territorial local. Los desequilibrios territoriales han constituido una de nuestras señas de identidad y la convergencia lograda no ha considerado los costes territoriales, sociales y ambientales asociados; no ha estado unida a una verdadera cohesión interna, siendo su paradigma los territorios rurales despoblados y desfavorecidos, junto con la atonía de las ciudades pequeñas.

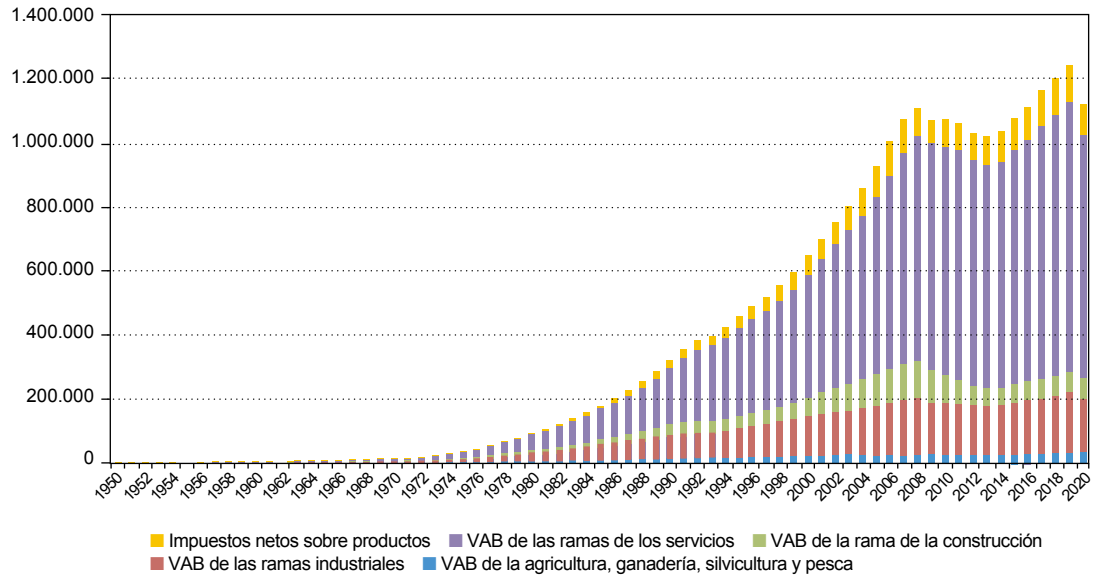
El presente artículo pretende examinar la trascendencia de la convergencia socioeconómica española, pero también la necesidad de abordar en paralelo una progresiva cohesión territorial, no solo para paliar desigualdades marcadas, sino también para considerar potencialidades tradicionalmente ignoradas y que las nuevas necesidades derivadas de la transición ecológica han puesto en valor. Un cambio de paradigma que debe contemplar la unión crecimiento-desarrollo, la integración rural-urbana frente a la tradicional oposición, la incorporación de la sostenibilidad ambiental, pero también la equidad social hoy ausente.

2. El crecimiento industrial en España: inicio de las desigualdades socioterritoriales

Desde que España abordó la transformación de una economía agraria a otra industrial y de servicios ha persistido un objetivo: el crecimiento de nuestra economía para aproximarnos cada vez más a la situación de los países genéricamente denominados industrializados. Se asociaba esencialmente a valores del PIB, de la

FIGURA 1

EVOLUCIÓN DEL VALOR AÑADIDO BRUTO (VAB) DE ESPAÑA POR SECTORES ECONÓMICOS



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del repositorio institucional del Banco de España. https://repositorio.bde.es/handle/123456789/18694

renta y del empleo, que a su vez tenían un reflejo casi mimético en un bienestar social y en un avance del progreso. En los años 60 del pasado siglo, después del Plan de Estabilización de 1959, la denominada planificación indicativa configuró una industrialización intensiva en mano de obra no cualificada, propia de las dos primeras revoluciones industriales, que nacía casi en paralelo a su crisis, ya anunciada en los países pioneros y a su reestructuración, a partir del paradigma científico-técnico-informacional (Santos, 1994). Pero en nuestro caso supuso un importante crecimiento del empleo que alivió la presión demográfica de los territorios rurales, sometidos a una crisis secular no resuelta, y, por supuesto, un incremento progresivo del valor del producto interior bruto y de la renta per cápita, junto con cambios territoriales derivados de movimientos migratorios internos a partir de una emigración rural forzada. Constituyó el arranque de la implantación de un crecimiento económico, sobre las variables e indicadores citados, sustentado en un modelo territorial de concentración de la inversión, de la producción, del empleo, de los servicios y, por consiguiente, de la población, esencialmente urbano y metropolitano (Figura 1). Los desequilibrios socioeconómicos territoriales estaban configurados (Molina, 2019).

La transición de la dictadura a la democracia, aparte de los profundos cambios políticos abordados a partir de un proceso complejo presidido por la paz, la libertad y la elaboración de una Constitución en la que se vieran integrados y reconocidos una sociedad y unos territorios complejos, también tuvo que afrontar una verdadera transformación económica, social y cultural, con una dimensión territorial diferente a la dominante en la España de los años 70 del pasado siglo.

En la doble crisis económica y política que abordamos en esa década hay dos hitos que conviene subrayar: uno se refiere a la posición académica mayoritaria, por no decir casi unánime, expresada en las aportaciones, debates y conclusiones del primer Congreso que se celebró en España sobre Ordenación del Territorio en el año 1978. Se destacaron los desequilibrios configurados en España y, si bien se consideraron los sistemas urbanos como base territorial de planificación, se aludió de forma reiterada a la necesidad de una verdadera integración rural–urbana, frente a la oposición dominante, así como a la necesidad de articular territorialmente el mundo rural, a partir de creación de comarcas, principio fundamental de su ordenación futura. Se significó la trascendencia de la diversidad territorial y por supuesto el reconocimiento de la pluralidad regional como identidad del Estado español. Otro hito fue nuestra Constitución de 1978, ya que incluyó la necesidad de construir un Estado equilibrado y solidario desde un punto de vista socioterritorial, no en vano sus títulos VII y VIII aluden a la trascendencia de la modernización de todos los sectores de la economía y, en particular, de la agricultura, ganadería, pesca y artesanía con objeto de equilibrar el desarrollo regional y sectorial y, por ello, una justa distribución de la renta. Esta conciencia quedó reflejada en la configuración de un Fondo de Compensación Interterritorial (Cruz, 2019).

En la investigación académica y por la parte política estaba reconocida una realidad susceptible de cambio, si bien los problemas socioeconómicos a los que nos enfrentábamos determinaron actuaciones muy diferentes. Afrontar una reestructuración industrial siguiendo la trayectoria de los países más avanzados, con las consecuencias de desacoplamiento de mano de obra entre actividades tradicionales y nuevas, con el consiguiente aumento del paro, además de un endurecimiento de la política monetaria y una drástica contención salarial. Los efectos derivados de la crisis mundial de 1970-1973 proyectada prácticamente hasta 1983; nuestro retraso tecnológico, innovador y científico, alejado de las exigencias del nuevo paradigma productivo y nuestro aislamiento, determinaron la continuidad del esquema dominante en el proceso inicial de industrialización español: crecimiento económico, sustentado en un modelo territorial de concentración urbano-metropolitano; la gran ciudad era el territorio significado por la eficacia y eficiencia de las inversiones (Serrano, 2019). Lo que podríamos denominar el salto hacia la modernización socioeconómica del ya Reino de España, a partir de industrias más intensivas en capital, con el impulso de los nuevos servicios y, sobre todo, por el crecimiento del turismo, consolida ese modelo. Incluso la aplicación de políticas derivadas de nuestra adhesión el 12 de junio de 1985 a las Comunidades Europeas y nuestra incorporación como miembro de pleno derecho a la Comunidad Económica Europea el 1 de enero 1986, actual Unión Europea, lo reforzó.

Convergencia y política territorial europea: luces y sombras en el Estado español

A medida que los desequilibrios territoriales de los países que integraban la Unión Europea se iban acrecentado, fruto de nuevas incorporaciones con posiciones socioeconómicas muy diferentes, se inició un cambio sustancial pasando de un dominio casi absoluto de aplicación de políticas sectoriales, dominio de la Política Agraria Comunitaria (PAC), a otras territoriales, siendo la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975 un importante avance; corregir los desequilibrios regionales y los graves problemas estructurales de sus economías, eran objetivos fundamentales. Los años 80, con la entrada de países como Grecia, Portugal y España reforzaron este principio y, esencialmente, desde el Tratado de Maastricht (1992) al momento actual, la denominada cohesión social y el equilibrio territorial han sido dominantes, tanto a partir de la aplicación de los Fondos Estructurales, con dimensión regional, como el de Cohesión otorgado a los Estados. El Tratado

de Ámsterdam (1997) añade la necesidad de desarrollos más equilibrados y sostenibles; Niza (2001) se centra más en reformas institucionales y de funcionamiento interno y el de Lisboa (2009) incorpora a los principios de cohesión económica y social, el territorial con mayor énfasis, con un incremento sustancial de los fondos de aplicación (Farinós, 2009; Esparcia y Escribano, 2012). Incluso en la actualidad, la necesidad de un equilibrio territorial está presente en el Marco Financiero Plurianual mediante la creación de «una Europa más sana, más justa, y más próspera» (Von der Leyen, 2021; Molina *et al*., 2022).

La dimensión territorial en las políticas públicas de la UE era una realidad por los objetivos de sus tratados, por el aumento progresivo de sus fondos, pero también, por la necesidad de configurar nuevos modelos que evitaran la polarización del crecimiento y una mayor integración campo-ciudad. En efecto, aunque no tiene competencias directas en Ordenación del Territorio, en el año 1999 los ministros responsables, en su reunión de Postdam, aprueban la European Spatial Development Perspective (ESPON), conocida como la Estrategia Territorial Europea. Revisiones sucesivas determinaron la Agenda Territorial Europea, ratificada en Leipzig y, posteriormente, conforme a los objetivos del Tratado de Lisboa, la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (Molina *et al*., 2022).

España ha sido muy beneficiada por Fondos Europeos, tanto Estructurales como de Cohesión, aplicados a las distintas regiones y al Estado dado el retraso económico determinado por nuestros niveles de renta per cápita, criterio esencial elegible para su aplicación. Así, tras nuestra incorporación de pleno derecho a la Comunidad Económica Europea, todas las regiones, tanto por su posición de baja renta (no alcanzaban el 75 % de la media europea), como por su situación de crisis industrial acusada (con excepción de Cantabria que quedó clasificada como de apoyo transitorio dentro del objetivo 1), fueron elegibles para acceder a Fondos Europeos. Formaban parte de la llamada Europa periférica menos desarrollada, a la que en ese momento se añadían regiones tradicionalmente industrializadas y en su momento dinámicas, afectadas por la crisis de 1970-1973, caso de Reino Unido, Francia, Alemania y lugares estratégicos industriales del norte y centro de Italia, territorios del Benelux o eje del Rin.

Si analizamos la situación regional de la UE en el periodo recién concluido 2014-2020 y, por ello, la de España, nuestra transformación es indiscutible. A pesar de los cambios en sus objetivos y los efectos en la disminución de la renta media de la Unión, por la incorporación de países de la Europa del Este, la reducción de regiones con una renta inferior al 75 % de la media de la Unión Europea es manifiesta, quedando como residuales en buena parte de Portugal, Extremadura en España, sur de Italia, centro-oeste de Reino Unido, sur de Grecia y mayoritariamente representadas en los Países del Este. Frente a ellas, aumentan aquellas en transición o más desarrolladas.

La convergencia territorial mediante un Fondo específico también ha tenido en la Unión un efecto en los diferentes Estados elegibles, cuando su renta media no alcanzaba el 90 % de la renta media de la UE. Considerando los últimos 20 años que configuran tres importantes periodos presupuestarios y a pesar de los efectos derivados de las crisis económicas globales, se observa un crecimiento de la renta per cápita en buena parte de los Estados consignados en un principio. Entre 2014-2020, tan solo los países del Este, junto con Grecia y Portugal como representantes de un menor desarrollo del Sur, fueron receptores de dicho fondo. España, que siempre había participado de sus beneficios, ya quedó fuera. En una primera aproximación podríamos decir que la reestructuración económica heredada de la dictadura, la aplicación de fondos derivados de una política regional comunitaria y los efectos de la PAC determinaron una convergencia estatal y regional hacia los valores medios de renta de la Unión. Nuestro crecimiento ha sido trascendental e indiscutible y su vinculación a cambios sociales y culturales una realidad, sin embargo, ni ese crecimiento se ha proyectado por igual

entre nuestras diferentes comunidades autónomas, ni se ha repartido equitativamente a escala local.

3. Convergencia frente a cohesión

Llegado a este punto cabe diferenciar dos conceptos manejados indistintamente, pero bien diferentes entre sí: convergencia y cohesión. Si consideramos la definición que al primero otorga la Real Academia Española, consiste en la «acción y efecto de convergir» y «convergir» como «converger, dicho de dos o más líneas», «tender a unirse en un punto», «coincidir en la misma posición ante algo controvertido». En definitiva, acercarse a un resultado que se considera mayoritariamente como bueno para conseguir, a través de él, unos propósitos. La Unión Europea acordó, como hemos señalado *ut supra*, un nivel de renta para promover un cierto equilibrio económico entre los países de la Unión, fijado a niveles territoriales estatal y subestatal y que en nuestro caso se cumplió.

La palabra cohesión, mayormente utilizada en principio para definir las políticas sociales y, posteriormente, territoriales de la UE, de una forma genérica se podría considerar como la acción y efecto de reunirse o adherirse las cosas entre sí. Se aplicó inicialmente por los sociólogos, aludiendo a la importancia de una distribución y asignación de recursos socioeconómicos, sociopolíticos y socioculturales, subrayando que las grandes desigualdades económicas impiden la cohesión de una sociedad. El Consejo de Europa, ya en el año 2005, se pronunció dado su alcance y la definió como la «capacidad de una sociedad para garantizar el bienestar de todos sus miembros minimizando sus disparidades y evitando la polarización».

Se nos plantea un interrogante: ¿la convergencia de renta ha tenido una verdadera cohesión socioterritorial? La respuesta es compleja dado que para medirla se deberían sopesar toda una serie de variables e indicadores, sin embrago cabe considerar algunas situaciones, como es el caso de los actuales niveles de renta de las comunidades autónomas (CC AA) y de nuestra posición europea, cuando incorporamos nuevos indicadores.

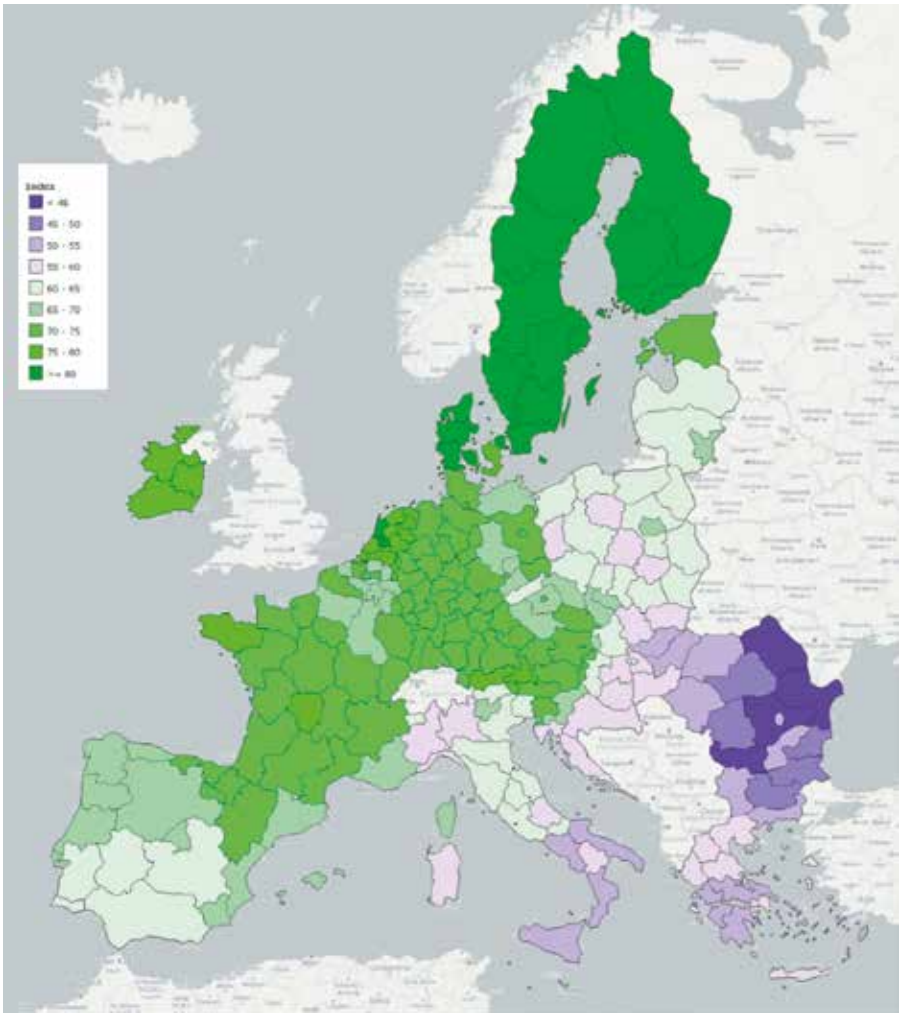
Algunos efectos del crecimiento de la renta como expresión de convergencia económica

El crecimiento de la renta cada vez se relaciona más con el progreso social y prueba de ello ha sido el tradicional Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas con aceptación universal, pero también es cierto que cada vez se añaden más variables e indicadores para mejorar los actuales o configurar nuevos índices. La UE no ha sido ajena a ello y ha elaborado el denominado Índice de Progreso Social 2020, integrado por 12 componentes y 55 indicadores, como una aproximación más afinada para determinar, con mayor objetividad, diferentes situaciones y comportamientos territoriales. Pese a ser demasiado complejo para formar parte de un criterio de elegibilidad territorial aplicable a políticas y fondos futuros, nos sirve para determinar que la convergencia de renta no determina situaciones semejantes de bienestar social a niveles subestatales. Las diferencias son claras y las regiones de los países del Sur, a pesar de sus avances, se identifican más con las de la Europa del Este que con las de la Europa más dinámica y desarrollada, si bien el caso español podría considerarse en una posición intermedia (Figura 2).

Las diferencias de bienestar constatadas responden a que los crecimientos de renta en el Estado español, si bien se han ajustado a los parámetros medios definidos por la Unión Europea, no han tenido la misma proyección y efectos en nuestras comunidades autónomas. Si consideramos la información del Instituto Nacional de estadística (INE), las comunidades autónomas de Madrid y Cataluña detentaron el 38 % del valor del PIB estatal. Para 2020, Madrid y el País Vasco superaron la renta media per cápita de la UE-27 y estas dos comunidades, junto con Navarra, Cataluña, Aragón y La Rioja, se situaron por encima de la renta media española. Los efectos de la pandemia han repercutido, como lo harán los derivados de la guerra en Ucrania,

FIGURA 2

MAPA DEL ÍNDICE DE PROGRESO SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2020



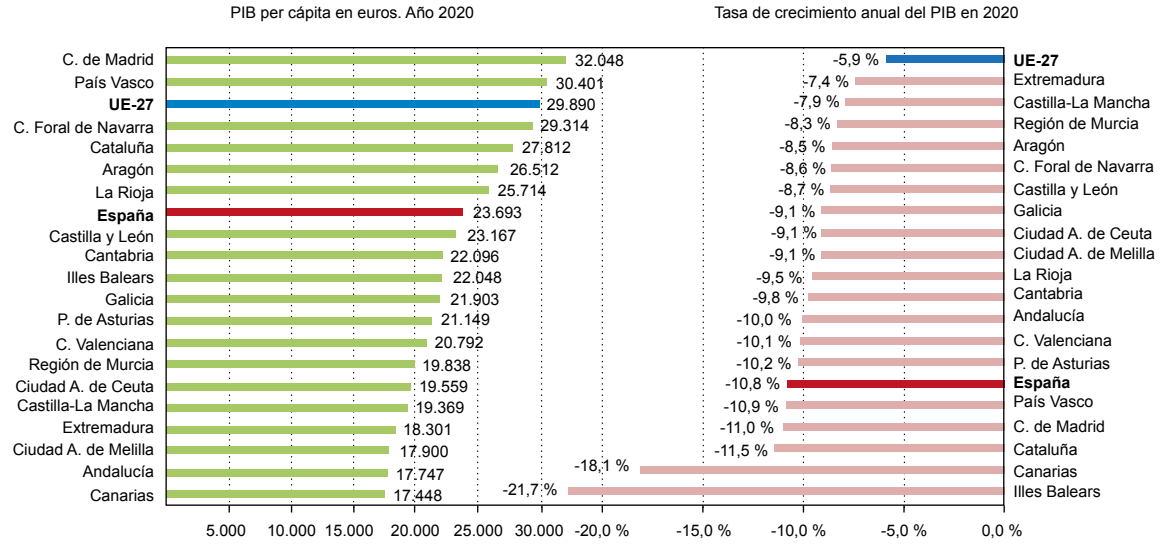
FUENTE: Molina *et al.* (2022).

no en vano, en las 17 comunidades autónomas con los dos territorios de Ceuta y Melilla, experimentando en 2020 un descenso superior al valor medio europeo que fue de -5,9 %; nuestra posición en el conjunto de países de la Unión se va debilitando (Figura 3).

Estas dos cuestiones ponen de manifiesto que la definición de un único criterio, caso de la renta para determinar una convergencia territorial (y, por ello, considerar territorios elegibles o no para la aplicación de unos determinados fondos, como tradicionalmente ha establecido la Unión Europea) no es suficiente en el momento actual. No solo por ser un valor que no refleja ni el cómo ni el porqué, ni los costes que lo determinan; no expresa si se asocia a economías sólidas o vulnerables y, por ello, su reacción ante crisis diversas, sino porque su valor medio determinado por un porcentaje

FIGURA 3

PIB PER CÁPITA Y TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB, 2020



FUENTE: Molina *et al.* (2022).

no ha contemplado el reparto territorial de su comportamiento. La polarización del crecimiento económico español es real, pero se aleja de lo que el Consejo de Europa consideraba propio de la Cohesión.

4. Convergencia económica del Estado y CC AA: la despoblación de gran parte de la España interior como paradigma de la falta de cohesión

Los criterios elegibles para significar territorios de aplicación de fondos derivados de las políticas públicas europeas han tenido un éxito relativo, ya que ni todos los territorios han respondido de la misma forma, ni sus efectos han sido los mismos. Una muestra más que refuerza nuestro análisis deriva del comportamiento de la movilidad interna forzada de la población española, desde los años 60.

Los movimientos migratorios están asociados a causas muy diversas, tal y como diariamente lo estamos percibiendo a escala mundo, pero en nuestro caso tuvieron y siguen teniendo unas causas socioeconómicas muy complejas. La presión demográfica rural era un hecho, derivada de la falta de empleo, del acceso a servicios que posibilitaran una mayor calidad de vida y de una promoción social a través de la educación y la formación. Por el contrario, las oportunidades resultantes de necesidades de mano de obra, de dotación de servicios e incluso de acceso a vivienda, se ubicaban en ciertos centros urbanos, que paulatinamente iban configurando por su expansión complejos metropolitanos que incentivaron la desagrarización.

La ubicación de la industria y el crecimiento de los servicios se asoció a un modelo de concentración de la inversión, del empleo, de los servicios y, por ello, de la población en la gran ciudad. Se consideraba el territorio más eficiente por la rentabilidad de las inversiones tanto por los efectos de las economías de aglomeración y de escala. Por el contrario, lo rural se asociaba a lo caduco, lo atrasado, sin calidad de vida,

carente de posibilidades de promoción y empleo y, por ello, casi despreciado. Algo muy diferente al contenido de aquel pequeño ensayo de *Menosprecio de Corte y alabanza de Aldea* escrito en el siglo XVI por Antonio de Guevara, obispo de Mondoñedo. La oposición rural-urbana era evidente, reflejo no solo de un comportamiento derivado de una dinámica de mercado, sino del comportamiento de políticas públicas que propiciaron cada vez más la configuración de un brecha rural-ubana-metropolitana. No constituyó un proceso solo español, sino que el gran crecimiento urbano ha quedado vinculado a las revoluciones industriales, al progreso, la innovación y al cambio. El auge de la globalización económica ha contribuido a reforzar los atributos tradicionalmente asociados a la gran ciudad, no en vano significamos las metrópolis globales como ejes de la economía planetaria (Sassen, 2001). Nuestra gran diferencia radica en la pérdida de protagonismo rural, de su marginación a la hora de determinar inversiones públicas que garantizaban la adecuación de los territorios a las exigencias de los nuevos procesos económicos, la progresiva pérdida de competitividad para el sector privado y, por ello, la persistencia de una gran brecha territorial, responsable de la descapitalización humana. La modernización de la economía agraria que sustituyó trabajo por capital determinó una mano de obra excedentaria que estuvo abocada al éxodo rural contribuyendo al crecimiento de la población urbana. La despoblación de la España interior es un hecho constatado, único por sus dimensiones en la UE y fielmente reflejado en los mapas que aparecen en la Figura 4.

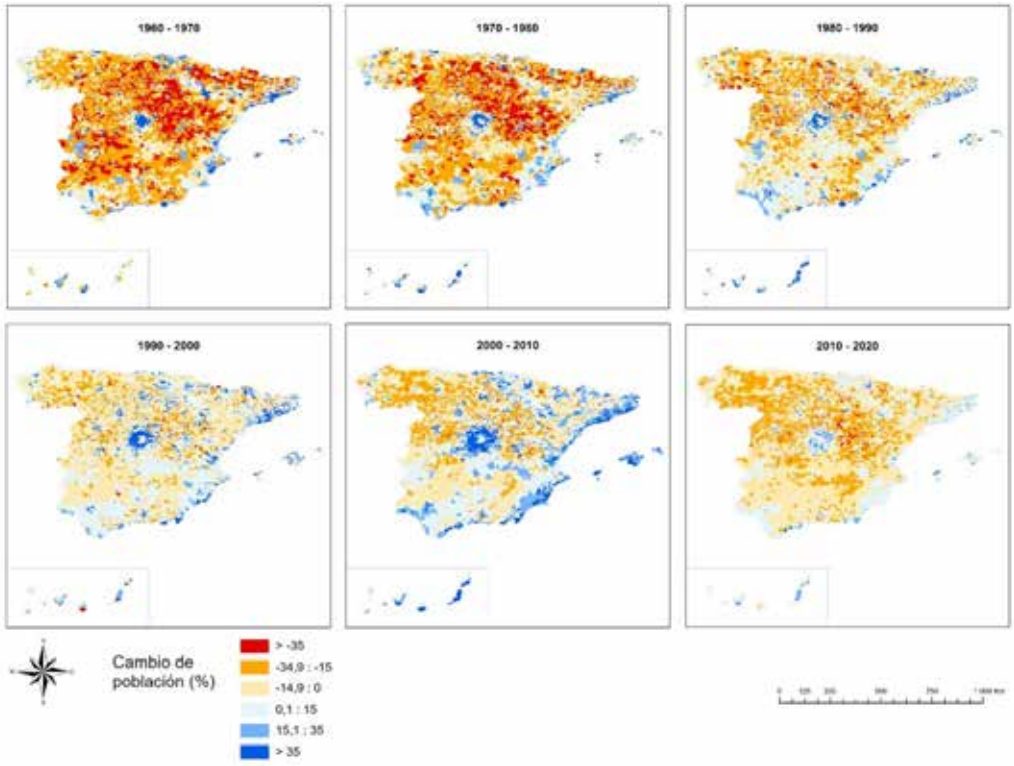
Aunque nuestro país evidencia un nada despreciable crecimiento de la población, las pérdidas demográficas en los espacios rurales entre 1960 y 1990 son patentes, incrementando sustancialmente los desequilibrios territoriales. Este periodo es el momento álgido de una emigración rural «forzada» dirigida a los principales centros industriales y a la periferia más vinculada a la actividad turística. Entre 1990 y 2010, parece contenerse la disminución demográfica rural, en parte por los escasos efectivos existentes y por el envejecimiento acusado; el aumento de población urbana se relaciona con una inmigración internacional, esencialmente latinoamericana y del norte de África, circunstancia que explica la escasa solidez de ese crecimiento bien reflejado en el último decenio. Ciertamente, entre 2010 y 2020 los efectos de la crisis del 2008 no solo frenaron la inmigración extranjera, sino que incentivaron procesos de repatriación de antiguos inmigrantes, que coincidieron con pérdidas demográficas incluso urbanas, derivadas de los efectos de la «transición demográfica», como consecuencia de una baja natalidad y fecundidad, por razones complejas, y un aumento de la mortalidad general por nuestro envejecimiento demográfico.

Causas que explican la descapitalización demográfica territorial de buena parte de la España interior

La despoblación territorial, que ha afectado mayoritariamente a pequeñas ciudades y, esencialmente, a los núcleos rurales, hay que entenderla a partir de unas causas complejas derivadas de la trayectoria económica seguida por España y reflejada *ut supra*, sintetizada en un modo de producción de crecimiento intensivo sustentado sobre un modelo territorial de concentración esencialmente metropolitano, generado por efectos de políticas públicas y por una dinámica de mercado asociada a la desigual competitividad territorial. Es consecuencia de unos objetivos permanentes, a efectos de alcanzar una convergencia económica estatal y de nuestras CC AA, a partir de resultados a corto plazo, que han determinado una dualidad territorial muy clara de «ganadores y perdedores» y, por ello, debe ser concebida como un verdadero problema de Estado y como tal debe abordarse (Krugman, 1997). Constituye una crisis de territorios que ha respondido a unos intereses generales propios de un Estado que tuvo que afrontar en menos de 50 años grandes transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales; graves

FIGURA 4

CAMBIOS DE POBLACIÓN EN ESPAÑA: 1960-2020



FUENTE: Molina *et al.* (2022).

carencias de formación, innovación y competitividad; haber vivido periodos muy rápidos de crisis económica (1970-1983; 1993-1998; 2008-actual) y salida de la crisis (1983-1993; 1999-2007); impulsar crecimientos no siempre a partir de una economía sólida, caso de la especulación urbanística esencialmente a raíz de los cambios en la ley del suelo en 1997-1998. Cambios unidos a grandes inversiones, caso de las infraestructuras que no han contribuido a subsanar desequilibrios territoriales y su planificación no ha respondido a nuestra realidad socioterritorial (Pazos, 2019).

Los instrumentos puestos en marcha inicialmente por las CC AA, a los que se sumaron las políticas y ayudas europeas, no sirvieron para frenar la aludida fractura territorial generada en las décadas anteriores. No en vano, hoy día, el 70 % de la población nacional reside en los municipios con más de 20.000 habitantes (5,1 % del total); esta cantidad se reduce a casi el 53 % de la población total en las localidades que están por encima de los 50.000 habitantes (1,8 % de los municipios) y al 16 % de los efectivos demográficos nacionales en las entidades locales habitadas por más de 500.000 personas (0,07 % del total de municipalidades). La actual localización demográfica no obedece a razones de voluntarismo o de elecciones personales, sino mayoritariamente a situaciones forzadas derivadas de la carencia de oportunidades y diferencias de calidad de vida.

Es imprescindible conocer muy bien las causas que han determinado el proceso de despoblación de la España interior para configurar estrategias de actuación política eficientes y comprometidas. En ningún caso debe confundirse ni vincularse con los territorios escasamente despoblados por encima del paralelo 60 localizados en la Europa del Norte, ya que sus bajas densidades obedecen a otra realidad y, por ello, fueron considerados específicamente por parte de la UE en los tratados de adhesión de Suecia y Finlandia (Molina *et al*., 2022). Pero también es necesario conocer las consecuencias que se derivan de la pérdida de capital humano y que sin duda son más complejas que las demográficas.

Consecuencias de la despoblación: de territorios problema a territorios recurso y de oportunidad

Con frecuencia se ha vinculado la despoblación tan solo con problemas demográficos y si bien constituyen un elemento esencial, no es único. Por supuesto que es trascendental el fuerte envejecimiento con repercusiones en un incremento natural negativo, fruto del aumento de la mortalidad; la ausencia de nacimientos y, por ello, inexistencia de reemplazos generacionales con graves secuelas en la tasa de actividad o los efectos de la masculinización, pero también otras consecuencias que no deben ignorarse. Una de ellas de carácter económico, derivada de una pérdida de competitividad territorial progresiva fruto de las escasas inversiones que se han traducido en carencias importantes de infraestructuras tanto de transporte, como de comunicaciones y, por ello, de accesibilidad, pero también energéticas, por la falta de subestaciones transformadoras, incluso en lugares próximos a la producción, o hidráulicas, entre otras. Sin olvidar el abandono de actividades tradicionales y la pérdida de saber hacer local; la escasa vertebración de actividades y la persistencia de producciones básicas sin apenas generar cadena de valor; innovación y emprendimientos muy debilitados. A ello se añade la pérdida progresiva de servicios propia de proveedores privados y las deficiencias de otros públicos, caso de sanidad, educación o aquellos propios de la conciliación de la vida familiar y laboral, que han afectado esencialmente a las mujeres (Alloza *et al.*, 2021). Las consecuencias ambientales son también de gran envergadura, el abandono de propiedades personales y colectivas, por la emigración aludida, caso de los montes societarios, que están teniendo repercusiones en la falta de gestión y, por ello, en el riesgo de incendios derivados en buena parte de la matorralización; en la pérdida de biodiversidad y, por supuesto, en la de suelos por erosión o de pastos por ausencia de actividad. Importantes consecuencias territoriales asociadas a la persistencia de núcleos de pequeño tamaño con escasa capacidad para afrontar nuevos retos, la toma de decisiones ha estado muy desarticulada. La ausencia de una ordenación del territorio, de responsabilidad directa de las CC AA, también ha influido en proyectar inversiones territoriales poco eficientes y, en ocasiones, con escasos efectos transformadores, caso de la multiplicación de polígonos industriales. Las pérdidas de patrimonio o rehabilitaciones sin funcionalidad han sido también relevantes y la actual gobernanza con frecuencia no cumple los nuevos esquemas requeridos. Por último, en esta breve consideración, no podemos olvidar que todas estas consecuencias han incidido en una menor calidad de vida y en una falta de posibilidades de promoción social, en una palabra, la despoblación, como hemos señalado reiteradas veces, es desigualdad (Molina, 2021a).

Los territorios despoblados y desfavorecidos son territorios problema, por sus grandes estrangulamientos, pero no podemos ignorar que, por el momento y, fruto de los retos planetarios de la transición ecológica, pero también por trascendentales cambios sociales que han configurado nuevas demandas, son también territorios recurso o territorios de oportunidad (Molina, 2021a; European Comission, 2022). La Naturaleza está adquiriendo el valor que había perdido y no solo porque su ignorancia ha visibilizado, con hechos imposibles de negar,

una crisis climática con graves repercusiones ambientales y humanas, sino también porque cada vez más se vincula su calidad al bienestar social, calando aquel principio impulsado por Japón en los años 80 de «piérdete en un bosque», a la nueva economía donde los principios de sostenibilidad del ya citado *informe Brundtland* empiezan a contar y sobre todo por su integración en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Miyazaki, 2018; Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019). Por otra parte, los efectos de la guerra en Ucrania han determinado que los recursos naturales en su conjunto cuentan y que las dependencias exteriores son problemáticas; el cambio energético sostenible está demostrado (Martín, 2022). Territorios que hoy detentan potencialidades naturales alcanzan un protagonismo y nuestros territorios rurales y ciudades intermedias constituyen ejemplos importantes.

Las nuevas formas de alimentación están impulsando otras tantas producciones agrícolas, ganaderas y forestales en las que la calidad, diferenciación y seguridad son ejes trascendentales y con frecuencia determinan identidades territoriales. Un poder adquisitivo que reclama productos diferentes, capaces de transformar economías rurales, con beneficios importantes y que ya se están constatando, en numerosos territorios en estrecha relación con la industria agroalimentaria, pero que no pueden marginar ni olvidar la trascendencia de una alimentación inclusiva. Conviene recordar que durante la pandemia no sufrimos desabastecimientos en productos agroalimentarios, la fuerza del campo es un hecho. Cambios asociados a las nuevas formas de ocio y descanso han impulsado un turismo cultural en el que el patrimonio en general, incluyendo bajo este concepto también el natural, está jugando un papel esencial en la ruralidad y en ciudades intermedias. Las posibilidades son grandes si se corrigen estrangulamientos a partir de nuevas políticas públicas con dimensión territorial, con retos integradores y no con desafíos sectoriales independientes, a partir de una verdadera integración rural-urbana. Otras opciones crearán de nuevo territorios ganadores a costa de perdedores.

5. Retos futuros: por una real cohesión socioeconómica y territorial

El nuevo paradigma productivo derivado de la transición ecológica, con las distorsiones que han creado los efectos de la guerra en Ucrania y ciertas posiciones ideológicas, entendemos que está en cierto modo asumido por la sociedad y a nivel político, significándose a este respecto la UE y, por ello, sus países miembros, entre ellos España. Sin embargo, no tenemos certeza de que se asocie a un nuevo modelo territorial, a pesar de que la gran ciudad y, esencialmente, las metrópolis ya no se significan solo por su eficiencia económica. No obstante, importantes investigadores todavía las consideran como ejes fundamentales del crecimiento. Es el caso de Edward Glaeser que califica a los territorios urbanos como más ricos, más inteligentes, ecológicos, saludables y más felices (Glaeser, 2011); o Tim Leunig, que apostaba por los grandes sistemas metropolitanos, caso del de Londres, frente a ciudades del pasado en crisis y no resilientes como Liverpool (Leunig *et al.*, 2008). La propia Comisión Europea, en su *Séptimo Informe de 2017*, reafirma la trascendencia del crecimiento urbano y confirma que las economías de aglomeración impulsan el crecimiento económico, todo ello a pesar de insistir siempre en el Equilibrio Territorial y en la Cohesión Social, e incluso ESPON sigue sustentando el crecimiento económico (ESPON, 2014; Comisión Europea, 2018). El protagonismo urbano y, esencialmente, el de las metrópolis ha sido trascendental en el crecimiento económico territorial, pero en el momento actual también debemos poner en valor las externalidades negativas que se detectan, a efectos de justificar ese nuevo modelo. La congestión metropolitana está determinando grandes efectos en la salud, en buena parte contrastados por los efectos de la pandemia, no hay que olvidar la incidencia de la mortalidad en el Valle del Po y en importantes metrópolis; los efectos de la contaminación, de la soledad en las concentraciones demográficas, los riesgos de

la concentración económica ante periodos de crisis y, por supuesto, las grandes desigualdades sociales que se detectan y que se traducen en exclusiones sociales y en bolsas de pobreza significativas (Molina, 2021b). La transformación económica derivada de la transición ecológica no puede ni debe ignorar un nuevo modelo territorial que integre lo rural y las ciudades intermedias, hoy mayoritariamente ignorados.

¿Por qué nos deben importar los territorios despoblados y desfavorecidos?

Existen razones específicas que se añaden a las reflexiones generales ya significadas, caso de las económicas, no en vano en la década anterior a los efectos de la crisis de 2008, 2/3 del crecimiento de la UE se asociaba a los citados territorios. Ignoramos que las actividades propias del sector primario han impulsado numerosas industrias y un potente sector servicios de distribución, con efectos trascendentales en el crecimiento del PIB, renta y empleo. Lo integran actividades muy dinámicas pero que se han desarrollado en otros lugares, quedando los territorios rurales relegados a sus producciones básicas, sin generar cadena de valor local (Comisión Europea, 2019). Pese a ello, cada vez surgen más emprendedores y emprendedoras que están demostrando que otro mundo rural es posible, tanto en cuanto a nuevas producciones, como al desarrollo de una industria alimentaria de calidad; el talento y la innovación local empiezan a ser efectivos, lo cual junto con el valor de sus recursos naturales y su efecto multiplicador en actividades como el turismo cultural, en el que la gastronomía cada vez ocupa un lugar más destacado, incrementan las posibilidades del cambio.

El economista Simon analizó en 1996 la trascendencia de la pequeña y mediana empresa de carácter familiar que ha consolidado nichos de mercado con proyección global que denominó los campeones ocultos y cómo el mundo rural ha sido impulsor también de empresas que han alcanzado una dimensión global; INDITEX nace en Arteixo (A Coruña) e IKEA en un pueblo sueco significado en principio por su atonía local (Simon, 2010).

Razones sociales explican la trascendencia del cambio en estos territorios despoblados y desfavorecidos. La tradicional resignación vivida casi hasta la primera década del actual siglo ha dado paso al descontento, a la indignación y a las reacciones cada vez con más impacto. Los territorios que no han interesado se revelan, la injusticia social se significa, la desigualdad se visibiliza y cada vez más el descontento determina reacciones trascendentales (Rodríguez-Pose, 2018). La teoría de Rodríguez-Pose asociada a la aparición de nuevos partidos políticos de carácter populista con repercusiones en los procesos electorales, y con una fuerte incidencia en las últimas elecciones en Francia e Italia, también está llegando a España con un claro efecto rural. Si la manifestación celebrada en 2003 fue convocada por dos asociaciones ciudadanas que representaban a dos territorios marginados y despoblados, Teruel Existe y Soria Ya, la de 2019 congregó a más de 150. Las dos pioneras han dado el salto político obteniendo resultados muy relevantes, en el caso de Teruel Existe, en el Congreso y en el Senado, Soria Ya en las últimas elecciones autonómicas de Castilla y León, la constitución de una gran plataforma política denominada España Vaciada, anuncia su presencia en las futuras elecciones tanto locales, como autonómicas y estatales. Así mismo, en las últimas elecciones de Castilla y León el crecimiento de partidos como Vox, entendemos que ha estado muy unido a tomar como propios, sin que se pueda constatar su eficacia en la solución, problemas rurales no considerados por otros partidos tradicionales tanto PSOE, como PP.

Por un cambio de tendencia: el papel de las políticas públicas

Desigualdad dominante, retos del nuevo paradigma, la necesidad de un nuevo modelo de territorio en el que el equilibrio y la equidad sustituyan gradualmente

a la polarización dominante en la España actual, constituyen fundamentos suficientes para significar el papel de las políticas públicas como verdaderos motores del cambio. En primer lugar, porque fueron en su momento también responsables de una situación de marginación territorial ya definida y, en segundo lugar, porque sin inversiones que determinen una verdadera competitividad territorial rural y en ciudades intermedias, y una mayor calidad de vida, el proceso demográfico dominante, con todas sus consecuencias, seguirá su tendencia.

Dados los resultados de la aplicación de numerosos fondos, tanto procedentes de la UE, como los ejecutados por el Estado español y las CC AA, resultan imprescindibles modificaciones importantes, tanto en los criterios de aplicación, como en la unidad territorial de análisis. Dimensiones económicas, ambientales y sociales deben formar parte de un índice nuevo, sencillo y consensuado de acuerdo con los resultados obtenidos y los retos futuros, a la hora de determinar territorios elegibles para la aplicación de fondos. La renta no es suficiente, ni siquiera para considerar una determinada convergencia territorial y mucho menos una verdadera cohesión social con dimensiones ambientales (Molina *et al*., 2022).

Por otra parte, la consideración local tan barajada en la teoría y tan reiterada a la hora de definir nuevos retos asociados a consideraciones de «abajo hacia arriba» no se ha tenido en cuenta; Estado y Región han dominado siempre. En este sentido la modificación de dos artículos del FEDER (2018-2020) en los que Mercedes Molina, junto con Carlos Martínez, actual Alcalde de Soria, Juana Pagán, Directora General de Políticas contra la Despoblación y Serafín Pazos Vidal, *Senior Expert, Rural and Territorial Development* en AEDL, tuvieron una participación directa, ha constituido un hito.

Considerar la densidad de población, criterio asociado a la despoblación medida a escala provincial NUTS 3 (Nomenclatura de Unidades Territoriales 3), o mediante agrupación de entidades locales con unos objetivos (LAU, por sus siglas en inglés), abre la posibilidad de aplicar fondos o acciones derivadas de otros objetivos a territorios definidos por un problema específico, bajo otra perspectiva territorial menor. La Unión Europea está demostrado en los últimos años una consideración de lo rural mucho más efectiva, siendo muy significativa su integración específica en el documento sobre Reto Demográfico aprobado en el año 2017, a partir de los trabajos de una Comisión presidida por la eurodiputada Iratxe García, en el que también colaboró el grupo citado; los comunicados de la Comisión al Parlamento el denominado *Rural Proofing*, mecanismo rural de garantía con el objetivo de que las políticas desarrolladas determinen la progresiva igualdad entre población rural y urbana, o al Pacto Rural en la UE, también Pacto de Alcaldías.

El Estado español también ha dado muestras de interés a partir de la creación de un Ministerio asociado a una Vicepresidencia, «Transición Ecológica y Reto Demográfico» con una unidad específica integrada por una Secretaría General y una Dirección General, anteriormente tan solo se partía de un Comisariado sin competencias. Se ha escuchado la voz de cuantos territorios están afectados por este grave problema, de académicos, de asociaciones diversas y de instituciones públicas y privadas, a través de la Comisión Nacional; se han formulado importantes acuerdos con la Comisión Sectorial y con Diputaciones provinciales; se determinaron las 130 medidas como compromiso de diferentes Ministerios (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2021); se ha realizado una convocatoria para conocer proyectos tractores y una importante recopilación estadística a nivel local y se ha puesto en marcha el Sistema Integrado de Datos Municipales (SIDAMUN) que si bien adolece de algunos problemas que pueden ser corregidos en un futuro, supone un paso trascendental para el conocimiento de la realidad local, pero sobre todo para determinar las carencias de información existentes (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022). Estamos ante un momento de

importante recepción de fondos europeos que pueden mitigar los efectos de las crisis vividas, reflejados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, así como la declaración ambiental estratégica de dicho Plan; nos hemos comprometido con la Agenda Urbana; se ha aprobado el Plan Estratégico Nacional asociado a la nueva PAC y se están aprobando diferentes Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Ecológica (PERTE) de gran trascendencia económica. Reconociendo que ha habido en poco tiempo avances significativos, estimamos que es el momento de afrontar compromisos políticos territoriales de mayor calado, a ser posibles sustentados en un verdadero pacto de Estado.

Deben partir de unos principios fundamentales entre los que destacaríamos el reconocimiento de la desigualdad como gran problema territorial con importantes repercusiones sociales y económicas, esencialmente en los territorios rurales seguidos por numerosas ciudades intermedias, fruto de la polarización del crecimiento y de la riqueza. Asumir que, partiendo de una generalidad, existe una gran diversidad territorial que requiere tratamientos singulares y actuaciones supramunicipales que determinen jerarquías de núcleos integrados y complementarios, la comarca funcional es imprescindible. Corregir la dispersión de fondos, la escasa coordinación de Administraciones a diferentes niveles territoriales, pero también entre Ministerios, entre Consejerías y entre ambos. Asociar los cambios normativos a los nuevos objetivos sectoriales derivados de la sostenibilidad ambiental, de la innovación, de los retos de la era digital y de los cambios estructurales de la economía española. Sobre estos principios se debería configurar un Plan de Acción Territorial sobre la definición de «Territorios Reto», priorizando por consenso los de mayor riesgo, mediante un índice simple que al menos considere un indicador «problema» asociado a otro sobre potencialidades, para desarrollar a corto, medio y largo plazo, con presupuesto y continuidad.

Un Plan de Acción sustentado en tres ejes esenciales: el primero asociado a la configuración de competitividad y resiliencia en el territorio, mediante inversiones en infraestructuras que mejoren la accesibilidad tanto en transporte como en comunicaciones; la conectividad rural es imprescindible, pero sin olvidar otras como las energéticas o las orientadas a un aprovechamiento racional del agua. Infraestructuras pensadas con una finalidad tanto económica como para la mejora de los servicios. El segundo eje se vincula con la potenciación de un Desarrollo Rural multifuncional, por su dimensión económica y ambiental, asociada a los ecoservicios y, al mismo tiempo, multiactivo, por las posibilidades productoras propias del sector primario, del secundario y terciario dadas sus potencialidades. La producción agraria es clave, tanto la extensiva, unida a la transición ecológica y a la satisfacción de las nuevas demandas, como la intensiva pero más controlada, en equilibrio con los recursos locales y el medioambiente; no podemos olvidar la alimentación inclusiva. Pero ambas deben impulsar la generación de cadena de valor local, hoy apenas significada, en la que la industria agroalimentaria puede ser trascendental; uno de los PERTE, proyectos de carácter estratégico, está dedicado a ella. Sin dejar de lado el sector forestal que encierra grandes recursos derivados de aprovechamientos de la madera, resina, micológicos, de caza y pesca entre otros, con grandes posibilidades de transformación. Por supuesto que la producción de energías renovables en territorios rurales, sobre todo hidráulica, eólica y solar es esencial, pero corremos un gran riesgo derivado de los conflictos de uso. Debe ubicarse en lugares adecuados que no interfieran la actividad agraria y forestal y que no sirva para identificar estos territorios como simples productores y abastecedores energéticos para otros lugares. La simple producción de energía no determina desarrollo local, no genera empleo ni otras actividades económicas; esperemos que la descarbonización y la reducción de la dependencia energética no se haga a costa de los territorios rurales y de nuevo sean territorios perdedores. Un desarrollo rural

efectivo requiere también discriminaciones positivas para jóvenes y mujeres rurales, apoyo a la empresa familiar y mejorar el acceso a la propiedad de la tierra.

Por último, el tercer eje se asocia con la dotación de servicios y la discriminación positiva de la sociedad rural. El acceso a la educación, con oportunidades para la infancia y ayudas para otros niveles formativos; a la sanidad, con una atención primaria de calidad, integrada con centros especializados de fácil acceso al paciente; servicios de cuidados a la infancia, ancianos y dependientes; generar resiliencia social para las mujeres, a partir de la conciliación de vida familiar y laboral; servicios propios de necesidades cotidianas en constante retroceso, bancarios o comerciales, entre otros; de ocio y cultura y acceso a la vivienda. Un Plan que corrija los principales estrangulamientos y posibilite las potencialidades existentes requiere unas políticas públicas comprometidas en colaboración con empresas e instituciones privadas y determinado con consensos sociopolíticos, será decisivo para revertir una tendencia secular. Hoy es posible, mañana será tarde.

6. Conclusiones

El crecimiento de la economía española, con los cambios socioculturales asociados, ha sido indiscutible. Ha propiciado una convergencia estatal y regional respecto a otros territorios europeos considerados más dinámicos y a pesar de los efectos derivados de las crisis y, esencialmente, de las más recientes, somos la cuarta economía de la UE y la decimocuarta mundial y nuestra respuesta a retos futuros, en general, se sitúa en una posición aceptable. Sin embargo, su proyección territorial en niveles provinciales y locales, así como su reparto social presenta grandes problemas. Los desequilibrios territoriales, configurados esencialmente desde los años 60 del pasado siglo, y la falta de equidad social, no solo han persistido, sino que se han acrecentado. La polarización de ese crecimiento, contraria a supuestos teóricos desarrollados tanto por la Unión Europea, por el Consejo de Europa o por el Estado español, ha persistido y su mayor paradigma lo constituyen los territorios despoblados y desfavorecidos de buena parte de la España interior. Una vez más ha calado el problema, la sociedad se moviliza, reclama igualdad; a nivel político se asume, pero estamos de verdad ante un cambio, o el paso de la conciencia a la acción de nuevo está interrumpido. Nuestro futuro es decisivo para afrontar problemas estructurales de nuestra economía, para asumir la necesidad de un nuevo paradigma productivo más sostenible, más justo y más inclusivo, pero su vinculación con una modificación del modelo territorial no está tan clara. Si los territorios rurales y ciudades intermedias no forman parte del cambio, de nuevo será incompleto y nuestro potencial económico sensiblemente menor. La verdadera política de cohesión socioterritorial está por construir y la responsabilidad es colectiva.

Referencias bibliográficas

Alloza, M., González-Díez, V., Moral-Benito, E. y Tello-Casas, P. (2021). *El acceso a servicios en la España Rural* (Documentos Ocasionales del Banco de España n.º 2122).

Comisión Europea. (2017). *Séptimo Informe sobre la cohesión económica, social y territorial.* https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion

Comisión Europea. (2019). *La Política Agrícola Común post-2020. Beneficios ambientales y simplificación*. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-01/cap-post-2020-environ-benefits-simplification_en_0.pdf

Cruz, J. (2019). La construcción del modelo territorial en España: entre la eficiencia y la solidaridad. En J. Farinós, J. F. Ojeda y J. M. Trillo (Eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 105-116). AGE/Geocrítica.

Esparcia, J. y Escribano, J. (2012). La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, *32*(2), 227-252.

European Comission. (2022). *New perspectives on territorial disparities. From lonely places to places of opportunities.*

European Spatial Development Perspective. (2014). *Territorial Scenarios for Europe towards 2050.* ESPON Monitoring Committee.

Farinós, J. (2009). Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. En J. Farinós, J. Romero y J. Salom (Coords.), *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones* (pp. 17-62). Colección "Desarrollo Territorial" n.º 7. IIDL/PUV.

Glaeser, E. L. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Taurus.

Krugman, P. (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Antoni Bosch editor.

Leunig, T., Swaffield, J., & Hartwich, O. M. (Ed.). (2008). *Success and the city. Learning from international urban policies*. Policy Exchange. https://www.policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2016/09/success-and-the-city-mar-08.pdf

Martín, J. M. (2022). *El futuro de la prosperidad: el nacimiento de una nueva economía.* Ariel.

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2019). *Agenda 2030*. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/index.htm

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

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2022). *Sistema integrado de Datos Municipales*. https://public.tableau.com/app/profile/reto.demografico/viz/SistemaIntegradodeDatosMunicipales/Portada

Miyazaki, Y. (2018). *Shinrin-Yoku. Baños curativos de bosque.* Blume.

Molina, M. (2019). Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo. En J. Farinós, J. F. Ojeda y J. M. Trillo (Eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 153-170). AGE/Geocrítica.

Molina, M. (2021a). Despoblación rural y concentración urbana: un modelo territorial dual, desequilibrado e insostenible. *Argumentos Socialistas*, 40 (abril-mayo), 13-23.

Molina, M. (2021b). Hacia una nueva frontera rural-urbana. Agricultura y Ganadería Familiar en España. Anuario 2021, *Fundación de Estudios Rurales*, 34-39.

Molina, M., Hernando, F. y Pérez-Campaña, R. (2022). Luces y sombras de la política territorial de la Unión Europea: su significación en el estado español. *Revista Internacional de los Estudios Vascos (RIEV), 67*(1).

Pazos, M. (2019). El modelo de tren de Alta velocidad en España: ideología territorial y megalomanía. En J. Farinós, J. F. Ojeda y J. M. Trillo (Eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 139-151). AGE/Geocrítica.

Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don´t matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *11*(1), 189-209.

Santos, M. (1994). *Técnica, Espaço, Tempo. Globalização e Meio Técnico-científico-Informacional*. Hucitec.

Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo.* Princeton University Press.

Serrano, A. (2019). España 2030. Modelo Territorial. En J. Farinós, J. F. Ojeda y J. M. Trillo (Eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 117-138). AGE/Geocrítica.

Simon, H. (2010). *Campeones ocultos del siglo XXI. Estrategias de éxito de líderes desconocidos del mercado mundial.* Wolters Kluwer.

Von der Leyen, U. (15 de septiembre de 2021). *Discurso sobre el estado de la Unión.* Estrasburgo. https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses_es

Revista de Economía
ICE
Información Comercial Española

Información Comercial Española
Revista de Economía

6 números anuales

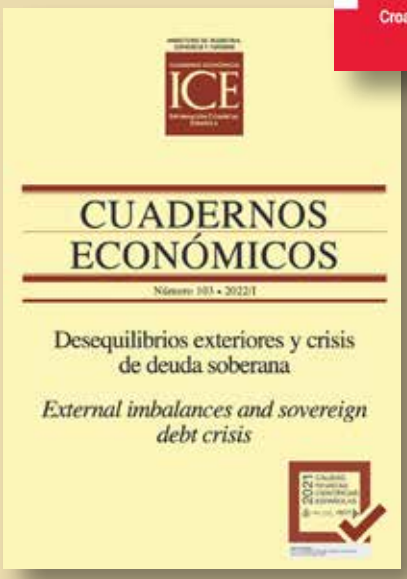
Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales

Boletín Económico
de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior

Acceso libre
INTERNET
www.revistasice.com



Cuadernos Económicos
de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación

Librería virtual y venta www.mincotur.es
Panamá, 1. 28046 Madrid
Telf. 91 349 43 35
CentroPublicaciones@mincotur.es

Eduardo Bandrés Moliné*
Vanessa Azón Puértolas**

LA ESPAÑA DESPOBLADA: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS TERRITORIALES

Este artículo analiza el fenómeno de la despoblación en España acotando su dimensión temporal y geográfica, así como sus vínculos con los factores económicos que en buena parte lo determinan. La España despoblada no es, sin embargo, un todo uniforme. El análisis realizado identifica tres grupos de provincias: una España despoblada que decrece, una España despoblada que se estanca y una España despoblada que remonta. De ello deriva la necesidad de diseñar políticas adaptadas a la realidad de cada situación.

Depopulated Spain: territorial similarities and differences

This article analyzes the phenomenon of depopulation in Spain, delimiting its temporal and geographical dimension, as well as its links with the economic factors that largely determine it. The depopulated Spain is not, however, a uniform whole. The analysis carried out identifies three groups of provinces: an unpopulated Spain that is decreasing, an unpopulated Spain that is stagnating, and an unpopulated Spain that is rising. From this derives the need to design policies adapted to the reality of each situation.

Palabras clave: *despoblación, declive demográfico, análisis cluster.*
Keywords: *depopulation, demographic decline, cluster analysis.*
JEL: *J11.*

1. Introducción

El siglo XX fue un siglo de fuerte crecimiento demográfico. En 1900 España tenía cerca de 19 millones de habitantes, cien años después, en 2001, se aproximaba a los 41 millones y en 2021 superaba los 47 millones. La población española se ha multiplicado, por tanto, por 2,5 desde 1900 hasta el presente. Sin embargo, la distribución territorial de ese crecimiento no ha sido homogénea. Amplias zonas del país experimentaron descensos importantes en su población, con especial intensidad en la segunda mitad del siglo XX, consecuencia de dos factores concatenados: fuertes movimientos migratorios hacia las regiones con mayor desarrollo económico, primero, y un crecimiento vegetativo negativo, después.

Ese proceso de despoblación, que afecta singularmente a las provincias del interior del país, responde a una transformación estructural de la economía española que, como señalan García Delgado y Jiménez (1999), afecta a todo el sistema de producción rural

* Universidad de Zaragoza y Funcas.
** Universidad de Zaragoza.
Versión de octubre de 2022.
https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7507

tradicional, y que tiene su contrapunto en el espectacular crecimiento del sector industrial y de los servicios, en un entorno caracterizado por nuevas oportunidades de progreso material que incentiva el desplazamiento a las ciudades y territorios más dinámicos del país y del exterior. Aunque la despoblación se modera a partir de los años 80, casi la mitad de las provincias españolas terminan el siglo XX con pérdidas poblacionales que afectaron a casi un tercio de sus habitantes.

Abordamos las páginas siguientes con un doble objetivo. En primer lugar, acotar la dimensión temporal y geográfica del proceso de despoblación en España, y, en segundo lugar, ponderar las variables que determinan la caracterización de territorios con problemáticas diferentes aun dentro de la misma dinámica de despoblación. Porque, como veremos, la España despoblada no es un todo uniforme. Hay un grupo de provincias especialmente afectadas por el declive demográfico, con una pirámide poblacional envejecida y cuyo ritmo de crecimiento está claramente por debajo de la media del país, aunque sus indicadores de renta por habitante o de tasa de paro —comparativamente positivos— puedan encubrir el deterioro de sus condiciones económicas. Hay, también, en la España despoblada, provincias que aún cuentan con una buena dotación de población joven y que no han sufrido con tanta intensidad la pérdida de empleos y de capital humano. Pero se trata de provincias con elevado peso de la agricultura y escaso nivel industrial, con altas tasas de paro y una renta per cápita muy por debajo de la media española. Finalmente, un tercer grupo de provincias muestra, ya desde hace unos años, unos indicadores en clara mejoría, con elevado peso de la industria, bajas tasas de desempleo y un aceptable crecimiento económico, con capitales dinámicas que están ayudando a recuperar el resto del territorio. Caracterizar adecuadamente la geografía de la despoblación en España es, por tanto, necesario para realizar un buen diagnóstico de los problemas y diseñar un marco acertado de propuestas en línea con los objetivos de cohesión territorial.

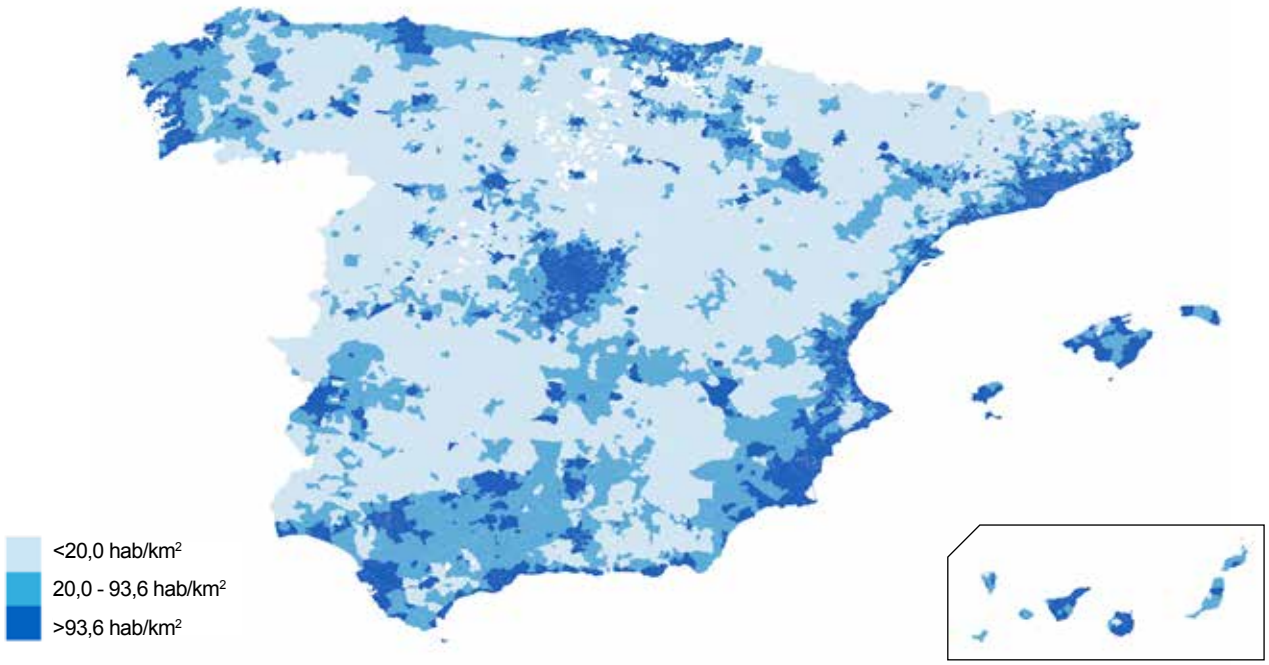
Este artículo resume y actualiza otro anterior, incluido en la sección de documentos de trabajo y notas técnicas de Funcas (Bandrés y Azón, 2021), de donde se ha tomado gran parte de su contenido. El segundo apartado realiza una breve presentación de la geografía de la despoblación, situando el foco en las unidades provinciales como referencia espacial, delimitando las que formarían parte de la España despoblada y cuantificando el impacto demográfico y económico de la despoblación en su conjunto. El tercer apartado indaga las similitudes y diferencias entre las provincias que se han despoblado, tanto en cuanto a la intensidad del fenómeno como a sus consecuencias sobre la pirámide demográfica. El cuarto analiza la pérdida de peso económico de esas provincias y la dinámica de su renta per cápita, desagregando los factores económicos y poblacionales. En el quinto apartado se ofrece una tipología de las provincias mediante un análisis *cluster* que permite caracterizar los grupos principales en función de diferentes variables demográficas y económicas. El trabajo termina con un apartado de conclusiones.

2. Geografía de la despoblación: impacto demográfico y económico

Una mirada general al impacto de la despoblación en España debe comenzar tomando como referencia las unidades básicas de la organización territorial del Estado, los municipios. A la altura de 2021, la densidad de población presenta enormes diferencias en el territorio. Por una parte, áreas con importante concentración de la población: Madrid, el arco mediterráneo, los archipiélagos, el País Vasco, la cornisa cantábrica y atlántica, el eje del Ebro y buena parte de Andalucía. Por otra, la España interior, con muy bajas tasas de densidad poblacional: principalmente las dos Castillas, Aragón, Asturias, la Galicia interior, Andalucía oriental y parte de Extremadura (Figura 1). Aun cuando en algunas zonas la despoblación se remonta a decenios anteriores, la evolución demográfica desde mediados

FIGURA 1

DENSIDAD DE POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES, 2021
(Habitantes/km²)



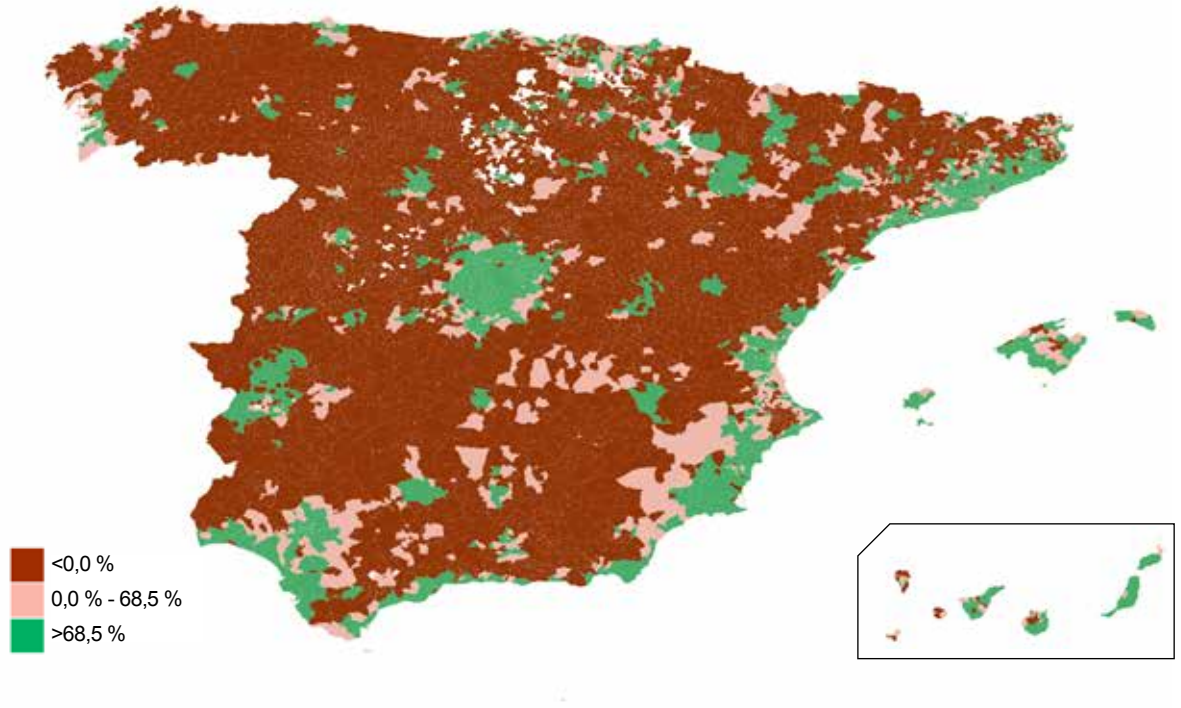
NOTA: 93,6 habitantes/km² es la densidad de población de España en 2021.
FUENTE: Elaboración propia con datos, para superficie, del *Registro de Entidades Locales* (Secretaría de Estado de Administraciones Públicas) y, para población, del *Padrón Municipal de Habitantes de 2021* del Instituto Nacional de Estadística (INE).

del siglo XX hasta comienzos de los años 90 ha sido determinante de la situación actual (Gutiérrez *et al.*, 2020). La Figura 2 refleja la intensidad de ese proceso desde 1950 hasta la actualidad, con similitudes bien evidentes con la Figura 1, que recoge la densidad de población municipal.

Un análisis de la despoblación que pretenda ir más allá de las variables estrictamente demográficas obliga a ensanchar las divisiones administrativas que tomamos como referencia, por encima de las unidades municipales. En este sentido, la provincia constituye una unidad bien reconocida, con una aceptable disponibilidad de estadísticas no solo demográficas, sino económicas, que son necesarias para ayudar a explicar las múltiples dimensiones de la despoblación y que no existen a nivel municipal. A su vez, y en comparación con unidades administrativas superiores, la provincia tiene la ventaja de proporcionar un enfoque más micro que las comunidades autónomas, hecho este que resulta de gran importancia para delimitar con mayor precisión el alcance territorial de la despoblación. Y, por último, debe también reconocerse que la provincia tiene capacidad para aglutinar señas de identidad en el marco territorial, tal como se ha podido comprobar con la creación de plataformas reivindicativas y políticas, y con las movilizaciones sociales de los últimos años.

FIGURA 2

TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES, 1950-2021
(En porcentaje)



NOTA: 68,5 % es la tasa de crecimiento de la población española entre 1950 y 2021.
FUENTE: Elaboración propia con datos del *Censo de Población y Viviendas de 1950* (INE) y del *Padrón Municipal de Habitantes de 2021* (INE).

Ahora bien, el proceso de despoblación ha afectado incluso a territorios situados en provincias que de forma agregada han tenido un buen comportamiento demográfico, generalmente por el efecto de atracción que han ejercido algunas capitales de provincia y ciudades de tipo medio captando parte de la población que abandonaba el medio rural. Provincias como Valladolid y Zaragoza, así como la Comunidad de La Rioja, son tres ejemplos de esta situación, igual que la provincia de Guadalajara por su proximidad a la capital de España. Tener en cuenta o no el efecto de las capitales y de las grandes ciudades puede cambiar el signo de la variación de la población de una provincia, y dejar fuera del mapa de la despoblación áreas que con un enfoque más desagregado quedarían incluidas en el mismo.

En puridad no se trata de una separación entre el medio rural y las áreas urbanas (ciudades, aglomeraciones urbanas, áreas metropolitanas), entre otras cosas porque su definición no es un tema sobre el que exista consenso ni en la literatura ni en la legislación. Lo más frecuente suele ser utilizar el tamaño o la densidad de población, pero los umbrales establecidos no son uniformes. En ocasiones, también se tienen en cuenta las condiciones de accesibilidad o aislamiento, las variables económicas de los territorios e incluso

sus características funcionales, como la disponibilidad de determinados servicios públicos. En suma, no hay una definición uniforme sobre lo que constituye el espacio rural o el urbano, y lo más recomendable es establecer criterios específicos en cada país adaptados al tipo de análisis que se quiera realizar[1].

Aunque los municipios pequeños son los que con mayor intensidad han soportado el proceso de despoblación, nuestro objeto de estudio no se circunscribe al medio rural en sentido estricto, pues lo que nos interesa es caracterizar la geografía y la intensidad de ese proceso también en los municipios medianos e incluso grandes. En consecuencia, hemos segregado del cómputo poblacional de cada provincia únicamente las capitales y las ciudades que tenían más de 50.000 habitantes en 2021, que en conjunto suponían algo más del 53 % de la población española. De este modo, separamos aquellos municipios que cumplirían una de las condiciones que la Comisión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) establecen (véase Dijkstra y Poelman, 2014) para definir una *ciudad* (50.000 habitantes o más), y las capitales de provincia o comunidad autónoma, pues como tales desempeñan funciones administrativas y de servicios claramente urbanas. A su vez, fijamos una fecha de referencia a partir de la cual se calcula la variación de la población hasta 2021. La fecha seleccionada es 1950 porque, como se verá más adelante, es el año que abre el decenio en el que se generaliza y se acelera el proceso de despoblamiento de la España interior, si bien en cada provincia se ha calculado también su evolución demográfica a partir del momento en que alcanzó su máximo poblacional.

La que podría llamarse la España despoblada estaría así formada por las provincias que cumplen conjuntamente los dos criterios siguientes: tener una tasa de crecimiento demográfico negativa entre 1950 y 2021, y contar en este último año con una densidad de población inferior a la media nacional, excluyendo del cómputo en ambos casos las capitales de provincia y las ciudades de más de 50.000 habitantes. Con esta aproximación, las provincias en las que existen territorios susceptibles de ser considerados como áreas despobladas son 24: las 9 provincias de Castilla y León (Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora), las 3 de Aragón (Huesca, Teruel y Zaragoza), 4 de Castilla-La Mancha (Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara), las 2 de Extremadura (Cáceres y Badajoz), 2 gallegas (Lugo y Ourense), 2 andaluzas (Córdoba y Jaén), La Rioja y Asturias. La Figura 3 dibuja el perfil territorial de esas 24 provincias en las que se compendia la España despoblada, y donde solo dos de ellas, Lugo y Asturias, tienen contacto con el mar[2].

Algunas otras provincias —excluyendo capitales y ciudades de más de 50.000 habitantes— se sitúan en el límite de cumplimiento de alguno de los dos criterios señalados. Granada, Huelva, Lleida y Toledo, aunque no han alcanzado su máximo histórico, presentan saldos positivos cuando se toma como referencia inicial el año 1950 (con Granada superando a su vez la densidad promedio). En paralelo, provincias con menor densidad de población que la media —con las mismas exclusiones referidas—, han tenido un crecimiento de la población desde 1950, de modo que no se incluyen en el grupo de la España despoblada; es el caso de Álava, Almería, Navarra y, de nuevo, Huelva, Lleida y Toledo.

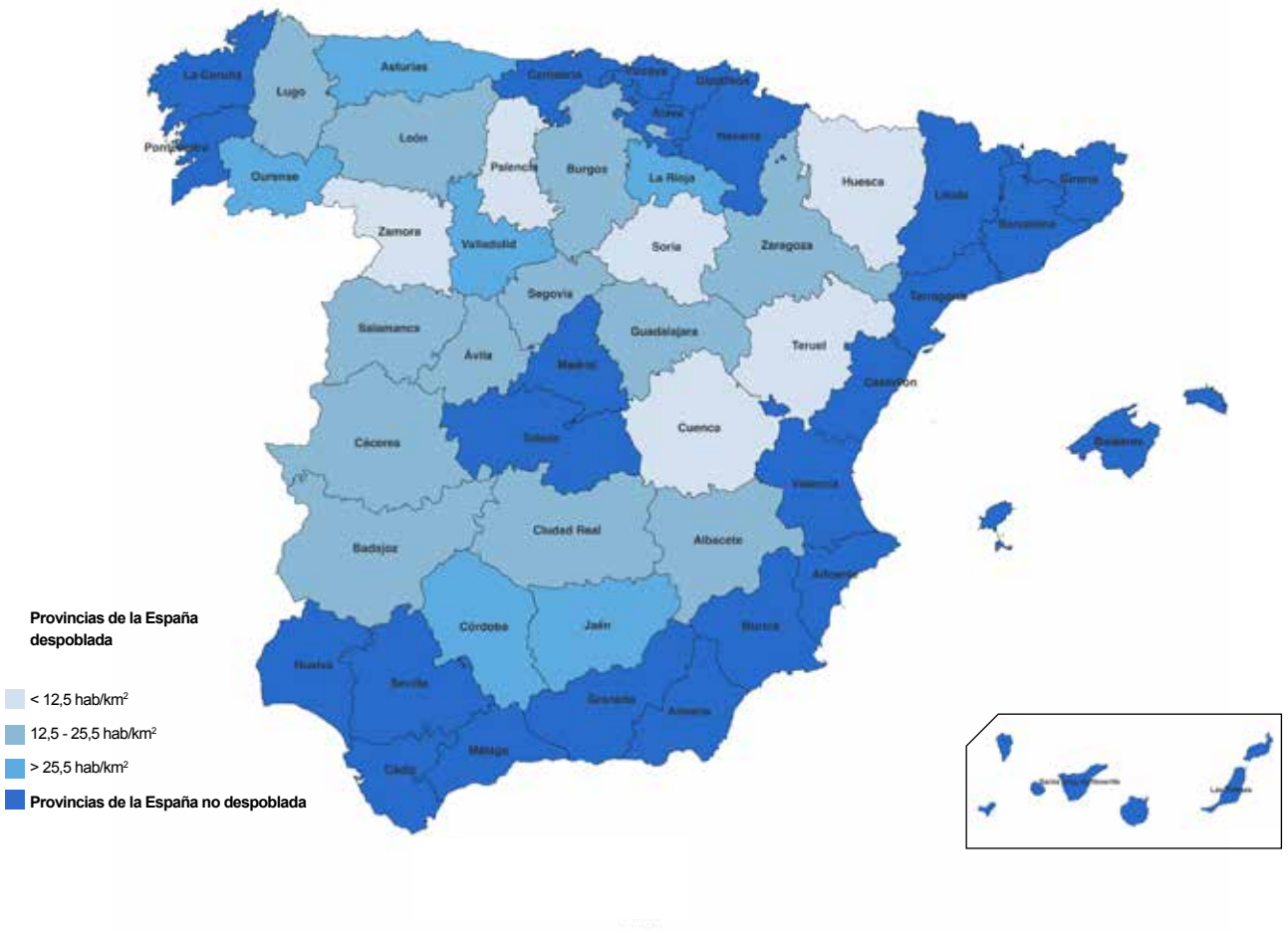
No obstante, la intensidad de la despoblación no ha sido igual en esas 24 provincias, como puede apreciarse también en la Figura 3. Soria, Teruel, Cuenca, Palencia, Zamora y Huesca son en las que se manifiesta con mayor intensidad el vacío demográfico, con densidades que, excluyendo las capitales y ciudades

[1] Véase United Nations (2019). En el caso de España, Camarero (Coord.) *et al.* (2009) y Collantes y Pinilla (2019) establecen en 10.000 habitantes el umbral por debajo del cual se califica una población como «rural».

[2] Al margen de las capitales, solo cuatro provincias contaban con alguna ciudad de más de 50.000 habitantes: Linares (Jáen), Ponferrada (León), Avilés, Gijón y Siero (Asturias) y Mérida (Badajoz), esta última además capital de la comunidad autónoma de Extremadura.

FIGURA 3

DENSIDAD DE POBLACIÓN POR PROVINCIAS, 2021
(Habitantes/km²)



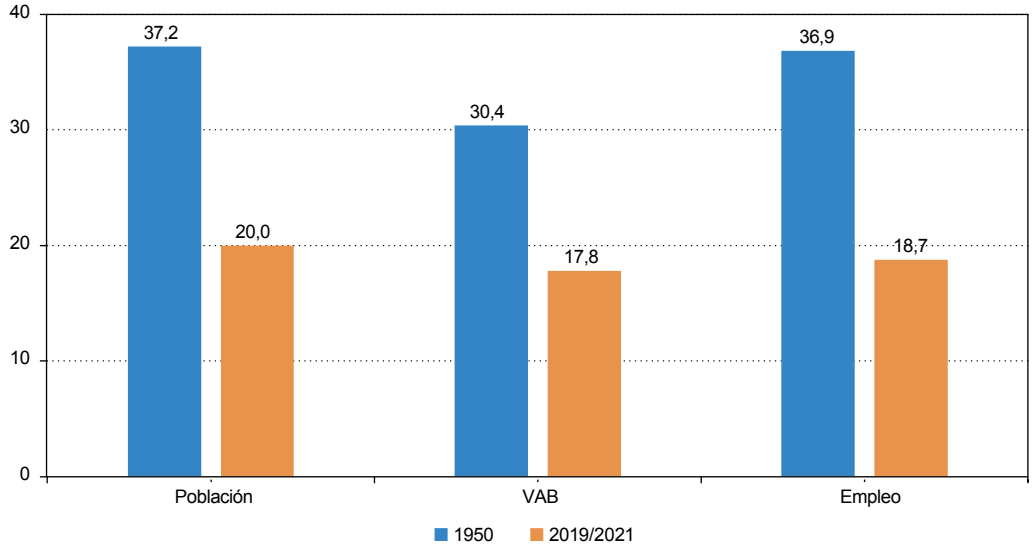
NOTA: Datos de densidad excluidas capitales de provincia y municipios de más de 50.000 habitantes.
FUENTE: Elaboración propia con datos, para superficie, del *Registro de Entidades Locales* (Secretaría de Estado y Administración Públicas), y para población, del *Padrón Municipal de Habitantes 2021* (INE).

de más de 50.000 habitantes, son inferiores a los 12,5 habitantes/km², cifra que toma la Unión Europea (UE) para definir las «zonas con muy baja densidad de población» a nivel NUT3 (provincias). Un segundo grupo, con densidades entre 12,5 y 25,5 habitantes/km² es el formado por Ávila, Burgos, Salamanca, Guadalajara, Segovia, Albacete, Cáceres, León, Zaragoza, Ciudad Real, Badajoz y Lugo. Finalmente, se incluyen en el tercer grupo provincias cuyas zonas no urbanas tienen una densidad de población superior a 25,5 habitantes/km²: Asturias, Córdoba, Jaén, La Rioja, Valladolid y Ourense.

La despoblación a lo largo del siglo XX estuvo asociada a una dinámica negativa de destrucción de

FIGURA 4

PÉRDIDA DE PESO DEMOGRÁFICO Y ECONÓMICO DE LAS 24 PROVINCIAS DE LA ESPAÑA DESPOBLADA ENTRE 1950 Y 2019/2021
(En porcentaje)



NOTA: 1) El grupo está formado por las 9 provincias de Castilla y León, las 3 de Aragón, 4 de Castilla-La Mancha (todas excepto Toledo), las 2 de Extremadura, 2 gallegas (Lugo y Ourense), 2 andaluzas (Córdoba y Jaén), La Rioja y Asturias. 2) Los datos de población corresponden a 1950 y 2021, y los de VAB y empleo a 1950 y 2019 (últimos datos disponibles en el momento de redactar este trabajo). Los datos incluyen las capitales de provincia y las ciudades de más de 50.000 habitantes.
FUENTE: Datos de población: *Censo de Población y Viviendas* (INE) para el año 1950 y *Padrón Municipal de Habitantes* (INE) para el año 2021. Datos de VAB y Empleo: Alcaide Inchausti (2003) para el año 1950 y *Contabilidad Regional de España* (INE) para 2019.

empleo en la agricultura y en las actividades conectadas con ella que no pudo ser compensada en las mismas áreas geográficas por el desarrollo de nuevas actividades industriales y de servicios (Collantes y Pinilla, 2019). Los movimientos migratorios de la población en edad de trabajar hacia las zonas más industrializadas alteraron fuertemente la distribución de las personas en el territorio, dando paso a una creciente disparidad demográfica y económica entre las provincias españolas.

La pérdida de población de numerosas provincias españolas fue paralela a la pérdida de peso económico y a la destrucción de empleo. Puede establecerse una primera aproximación cuantitativa tomando como referencia la evolución de la población, el valor añadido bruto (VAB) y el empleo entre 1950 y 2019/2021, para las 24 provincias que forman la que hemos denominado la España despoblada. Debemos advertir sin embargo que, si bien los datos sobre población utilizados en este trabajo se han identificado a nivel municipal, los indicadores de producción y empleo, así como otra información económica sobre estructura productiva o producto interior bruto (PIB) per cápita, solo están disponibles a nivel provincial, sin que podamos establecer una separación entre capitales y ciudades de más de 50.000 habitantes, por un lado, y el resto, por otro. Por consiguiente, la comparación que se realiza a continuación entre los dos grupos de provincias —las que se despueblan y las que no— se basa en información de los totales provinciales, incluyendo las

capitales y ciudades de más de 50.000 habitantes. En todo caso, los resultados son bien ilustrativos de la pérdida de peso demográfico y económico de unas provincias frente a otras, y aún resultarían más evidentes excluyendo del cómputo las capitales.

Como puede apreciarse en la Figura 4, las 24 provincias de la España que se ha despoblado representaban en 1950 el 37,2 % de la población española y generaban el 30,4 % del VAB, con un 36,9 % del empleo total del país. A la altura de 2019/2021, esas mismas provincias ya solamente albergaban el 20 % de la población, producían el 17,8 % del VAB y proporcionaban el 18,7 % del empleo. En términos muy generales puede decirse que desde 1950 estas 24 provincias han visto reducido su peso demográfico, económico y laboral casi a la mitad.

Conviene puntualizar, no obstante, que la situación económica de las provincias españolas no está únicamente relacionada con los procesos de despoblación. Muchos otros factores, que no son objeto de análisis en este trabajo, han determinado el devenir económico y laboral de los distintos territorios. Provincias como Cádiz, Málaga, Huelva, Sevilla, Alicante, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Cantabria y Valencia han tenido un crecimiento económico inferior a la media española, desde 1950, y además su VAB por habitante está por debajo también de la media nacional. En algunas de ellas, como las cuatro andaluzas y las dos canarias, sus tasas de paro a finales de 2019 superaban ampliamente al promedio español, y también tenían tasas de paro más altas otras como Almería, Granada, Alicante, Castellón, Murcia y Toledo. Por ello debe admitirse que algunos indicadores de malestar económico, como el paro, o bien los relativos al nivel de vida, como la renta per cápita, son incluso peores en algunas de las provincias que no se han despoblado y/o mantienen una densidad mayor que la media. Pero el propósito que guía estas páginas atiende, exclusivamente, al fenómeno de la despoblación, que también incide de manera relevante en la situación económica de las provincias afectadas.

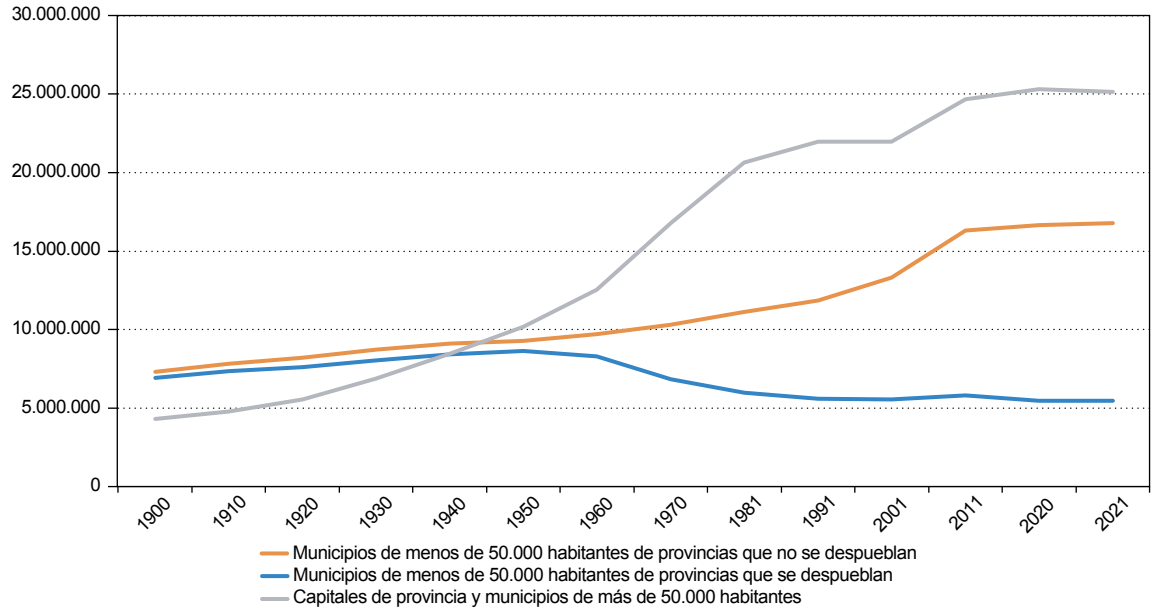
3. Similitudes y diferencias territoriales del proceso de despoblación

A los efectos de completar la visión agregada de la trayectoria que ha seguido la despoblación, hemos realizado una clasificación de todos los municipios españoles en tres grandes grupos. El primero —que podríamos asimilar a las zonas urbanas— está formado por las 50 capitales de provincia y todas las ciudades que en 2021 tenían más de 50.000 habitantes. De este modo, como la despoblación es un fenómeno esencialmente rural y de ciudades pequeñas y medianas, puede singularizarse la situación demográfica del resto del territorio, es decir, de los municipios con menos de 50.000 habitantes y que no son capitales de provincia. Y sobre estos se realiza una subdivisión adicional: el segundo grupo lo integran los municipios de menos de 50.000 habitantes de las provincias que no forman parte de la España despoblada, y el tercero, los municipios de menos de 50.000 habitantes de las 24 provincias que hemos caracterizado como la España despoblada. Este tercer grupo es el que servirá de referencia para el análisis demográfico que presentamos a continuación.

La Figura 5 muestra la trayectoria que han seguido cada uno de los tres grupos. Mientras las capitales de provincia y municipios de más de 50.000 habitantes de toda España han pasado de 4.321.109 habitantes en 1900 a 25.139.541 en 2021 (un aumento de 20,8 millones), y los demás municipios de las provincias no despobladas también han aumentado desde 7.340.842 habitantes hasta 16.774.414 (sumando 9,4 millones adicionales), los municipios de menos de 50.000 habitantes de las provincias que forman parte de las provincias despobladas han pasado de 6.954.679 a 5.471.152 (una pérdida de algo más de 1,4 millones de habitantes). El grupo «urbano», que solo suponía el 23,2 % de la población española en 1900, ahora representa el 53,1 %; el segundo baja ligeramente del 39,4 % al 35,4 %; y el tercero se desploma desde el 37,4 % hasta el 11,5 %.

FIGURA 5

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA, 1900-2021



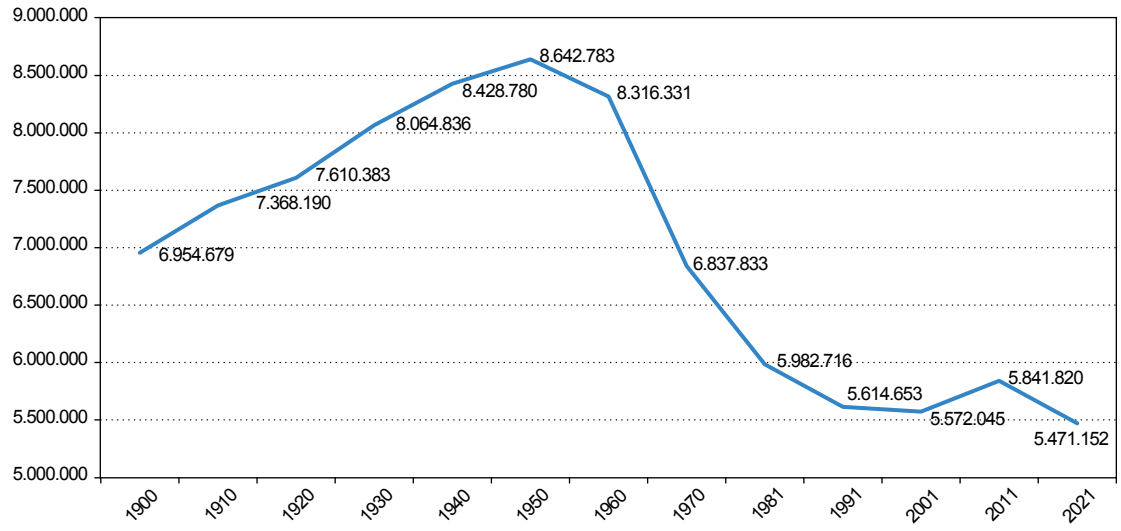
FUENTE: Elaboración propia con datos de los *Censos de Población y Viviendas* (INE) para los años 1900 a 2011 y datos del *Padrón Municipal de Habitantes* (INE) para los años 2020 y 2021.

En conjunto, la observación de la Figura 5 pone de relieve varias cosas. En primer lugar, la dinámica poblacional de las zonas urbanas es más viva desde el comienzo de la serie, pero se acelera sobre todo a partir de 1950 y 1960; es en este último decenio cuando se detecta un punto de inflexión en el crecimiento poblacional de las capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes. En segundo lugar, el resto de los municipios de las provincias que no pierden habitantes mantienen un ritmo sostenido de aumento de la población que se intensifica con la llegada del siglo XXI. Y, en tercer lugar, 1950 es también el punto de giro entre la tendencia de crecimiento lento, pero positivo, del tercer grupo y el inicio de su declive demográfico.

Centrando el análisis en los municipios de menos de 50.000 habitantes de las 24 provincias que se despueblan se detectan tres etapas en la evolución de la población (Figura 6). La primera, de crecimiento demográfico lento pero positivo, aunque con excepciones en algunas provincias, llega hasta 1950, con un aumento superior al millón y medio de personas y con una tasa media anual acumulativa del 0,44 %, muy similar a la de sus equivalentes en las provincias que no se despueblan. Aunque se pierde peso relativo en el total nacional, en términos agregados el medio rural español no se despobló en la primera mitad del siglo XX. La segunda etapa se inicia en el decenio de los cincuenta y llega hasta 1991, con una caída media anual del -1,05 %. La población de los municipios que tomamos aquí como referencia en las provincias que se despueblan disminuye casi en tres millones, un 35 %, mientras que los municipios equivalentes de las provincias que no se despueblan aumentan sus habitantes un 27,8 %. Así pues, la mayor parte de la pérdida poblacional de

FIGURA 6

POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE MENOS DE 50.000 HABITANTES O QUE NO SON CAPITALES DE LAS 24 PROVINCIAS QUE SE HAN DESPOBLADO



FUENTE: Elaboración propia con datos de los *Censos de Población y Viviendas* (INE) para los años 1900 a 2011 y datos del *Padrón Municipal de Habitantes* (INE) para el año 2021.

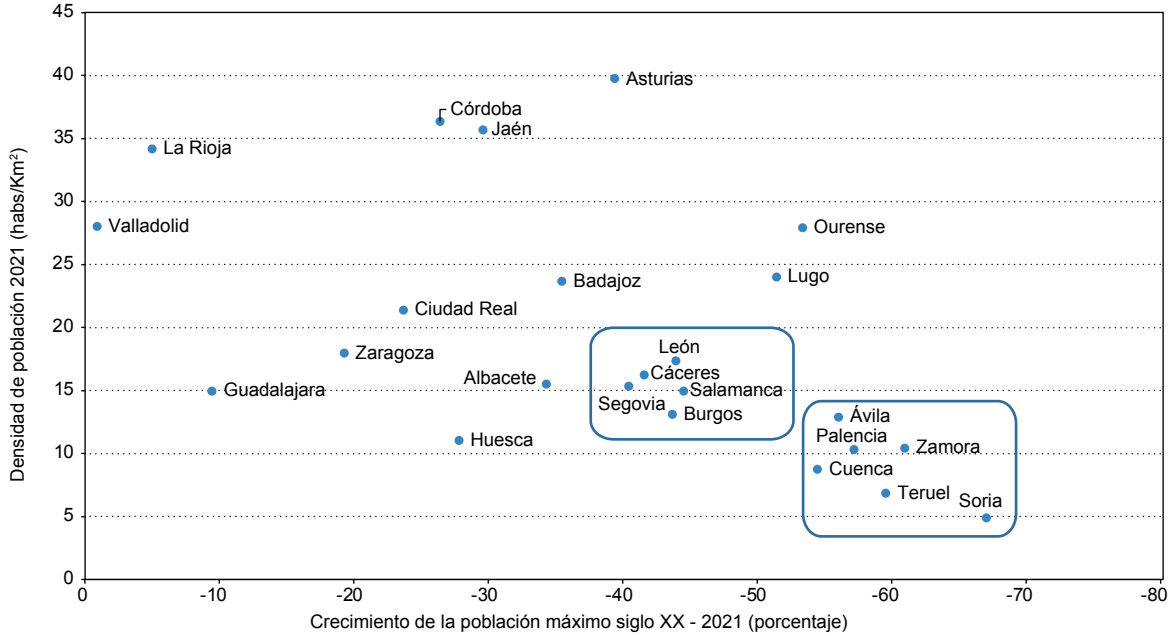
los municipios de menos de 50.000 habitantes, o que no son capitales, de las provincias que se han despoblado, se concentra en los años 50, 60, 70 y, en menor medida, en los 80. En la tercera etapa, desde 1991, se aprecia una cierta estabilización en el número de habitantes, incluso con un ligero aumento en el primer decenio del nuevo siglo, sustentado en la llegada de inmigrantes extranjeros que compensó el crecimiento vegetativo negativo, pero con un posterior retroceso asociado a la Gran Recesión (véase Camarero, 2020).

En resumen, el grueso de la despoblación de la España interior tuvo lugar entre 1950 y 1991, aunque la intensidad de la caída fue mucho mayor en los años 60 y 70: tres cuartas partes de la pérdida de población experimentada en esos 40 años tuvo lugar en esos dos decenios.

Sin embargo, ese proceso de despoblamiento, que afecta tan intensamente al medio rural y a muchas ciudades pequeñas y medianas, es muy desigual entre territorios. El declive demográfico se inicia ya en el decenio de 1910 en Soria, Teruel y Guadalajara; en el decenio de 1920 en Huesca y en el de 1930 en Zaragoza, aunque en esta provincia con mucha menor intensidad. Son, por tanto, las tres provincias aragonesas y otras dos limítrofes —Soria y Guadalajara— las que antes empiezan su pérdida de población. En los años 40 comienza el declive demográfico de dos provincias gallegas (Lugo y Ourense) y también de Córdoba. Y en los 50 es cuando el fenómeno de la despoblación se extiende de forma generalizada a amplias áreas del territorio español: Castilla y León (Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora), Castilla-La Mancha (Albacete y Cuenca), Extremadura (Badajoz y Cáceres), así como Jaén y La Rioja. En el siguiente decenio, de 1960, se incorporarían a esta tendencia decreciente León, Ciudad Real y Asturias.

FIGURA 7

VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN Y DENSIDAD POR PROVINCIAS (EXCLUIDAS CAPITALES Y CIUDADES DE MÁS DE 50.000 HABITANTES) EN LA ESPAÑA DESPOBLADA



FUENTE: Elaboración propia con datos del *Registro de Entidades Locales* (Secretaría de Estado de Administraciones *Públicas) y del Padrón Municipal de Habitantes* (INE).

Además, otras cuatro provincias —Toledo, Granada, Huelva y Lleida—, también registraron una tendencia demográfica decreciente desde los años 50 y 60, si bien todas ellas recuperaron su anterior nivel máximo de población en las dos primeras décadas del siglo XXI, por lo que no las incluimos en el grupo de provincias que se han despoblado.

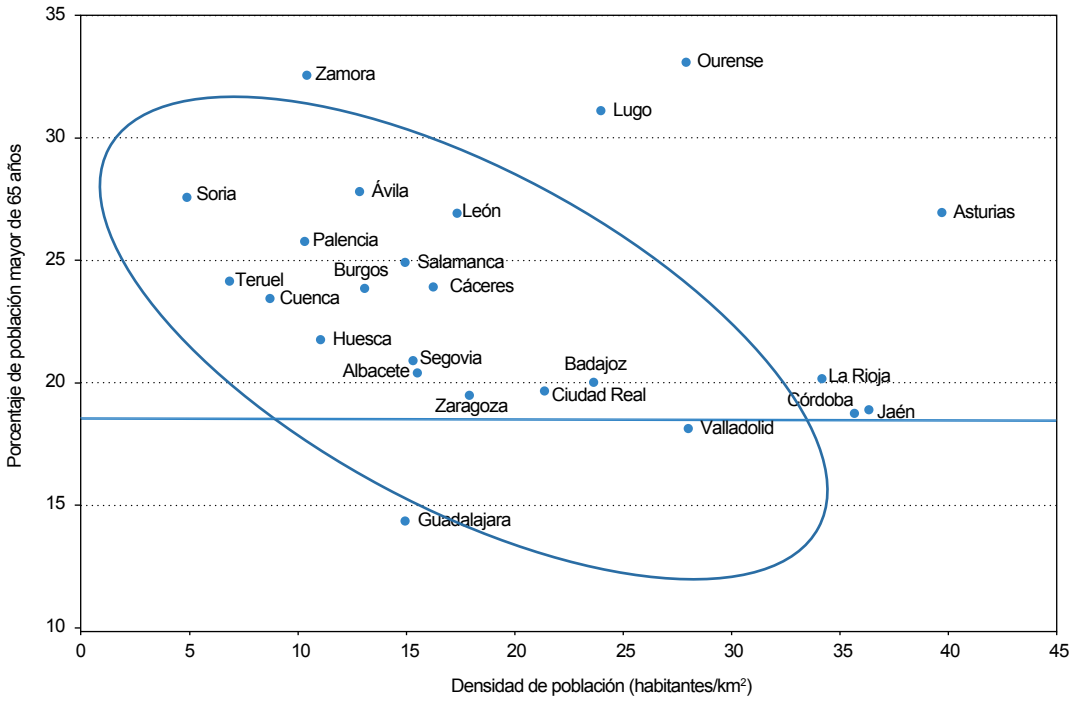
Como puede verse en la Figura 7, el fenómeno de la despoblación ha sido, en algunos casos, devastador. Excluyendo las capitales, provincias como Zamora, Teruel, Palencia, Ávila, Cuenca, Ourense y Lugo han perdido más de la mitad de su población y Soria más de dos terceras partes. El resultado es que, excluyendo las capitales, Soria (4,9 habitantes/km^2), Teruel (6,9) y Cuenca (8,7) cuentan con una densidad de población que las coloca entre las áreas menos pobladas de la Unión Europea, mientras que otras dos, Palencia (10,3) y Zamora (10,4), también están por debajo de los 12,5 habitantes/km^2 que la UE utiliza para definir las «zonas con muy baja densidad de población», y Ávila (12,8) roza esa misma cifra.

Un segundo grupo también muy afectado por la despoblación es el formado por Salamanca, León, Burgos, Cáceres y Segovia, cuya pérdida poblacional supera ligeramente en todos los casos el 40 % del nivel máximo alcanzado por cada una de ellas y su densidad de población en 2021 (excluyendo también las capitales y las ciudades de más de 50.000 habitantes) se sitúa entre 13,1 y 17,3 habitantes/km^2.

Trayectorias similares entre sí presentan las dos provincias gallegas, por una parte, y las dos andaluzas junto con Badajoz, por otra. Lugo y Ourense, si bien

FIGURA 8

DENSIDAD DE POBLACIÓN Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS (EXCLUIDAS CAPITALES Y CIUDADES DE MÁS DE 50.000 HABITANTES), 2021



FUENTE: Elaboración propia con datos del *Registro de Entidades Locales* (Secretaría de Estado de Administraciones *Públicas)* y del *Padrón Municipal de Habitantes de 2021* (INE).

desde los años 40 pierden la mitad de su población, todavía mantienen densidades (24,0 y 27,9 habitantes/km², respectivamente) superiores a las provincias castellanas, manchegas y aragonesas. Y Córdoba y Jaén, que pierden entre el 26 % y el 30 % de su máximo nivel de población, conservan cifras aún por encima de los 35 habitantes/km².

El proceso de despoblamiento no solamente afecta al volumen total de población, sino también a la propia estructura demográfica. Como puede observarse en la Figura 8, hay una elevada correlación negativa entre la densidad de población y el porcentaje que representan las personas mayores de 65 años sobre el total de la población, excluyendo también capitales y municipios de más de 50.000 habitantes. Son las cohortes formadas por jóvenes, y en general por personas en edad de trabajar, las que forman la fracción más importante de la emigración que se origina en los municipios rurales y medianos, de modo que la población que permanece en los mismos es cada vez más envejecida.

En promedio, el 18,6 % de la población española supera los 65 años. Pero muchas de las provincias de la España despoblada están por encima de dicha cifra. Aunque las dos provincias gallegas están entre las tres que cuentan con mayor porcentaje de mayores de 65 años (Ourense es la primera y Lugo la tercera), en cabeza aparecen las provincias que más han acusado el declive demográfico: Zamora, Ávila, Soria, Asturias, León, Palencia y Salamanca, todas ellas cerca, o por encima, del 25 %, y también Asturias. En

el otro extremo, provincias que han iniciado la recuperación de su población, especialmente Guadalajara, pero también Valladolid y las dos provincias andaluzas, Jaén y Córdoba, todas ellas por debajo del 19 %. Zaragoza y Ciudad Real tienen también tasas de envejecimiento muy por debajo de las demás provincias que se han despoblado (Figura 8).

4. Aspectos económicos de la despoblación

El fenómeno de la despoblación está intrínsecamente ligado a la pérdida de peso económico del sector agrario, especialmente en el medio rural. La reducción de las necesidades de mano de obra en la agricultura y en las actividades productivas ligadas a ella no se vio compensada por el desarrollo de otros sectores con capacidad de generación de empleo. El resultado fue que el crecimiento de la producción en el periodo de tiempo que estamos analizando fue muy desigual entre las provincias españolas. Aunque, naturalmente, en todas ellas dicho crecimiento fue positivo en términos reales, hay un amplio trecho entre territorios de gran dinamismo económico como Madrid, el arco mediterráneo, los dos archipiélagos y el País Vasco, por una parte, y Castilla y León, Extremadura, Aragón, Castilla-La Mancha, Asturias, y algunas provincias gallegas y andaluzas, por otra.

Si bien los datos de valor añadido bruto y de empleo de 1950 y 2019 utilizados para calcular las tasas de crecimiento medio anual acumulativo entre esos dos años proceden de fuentes distintas (Alcaide Inchausti los de 1950 e INE los de 2019), en un periodo de tiempo tan largo los resultados medios obtenidos que se ofrecen en este apartado son un buen indicador de la evolución de esas variables.

La tasa de crecimiento medio anual acumulativo del VAB se habría situado en España en el 3,7 % entre 1950 y 2019, en torno a un punto anual más que en provincias como Soria, Ávila, Cuenca, Zamora, Palencia, Segovia, Ourense y Salamanca, y más de medio punto por encima de Asturias, León, Lugo, Badajoz, Huesca, Teruel y Ciudad Real. En un espacio de tiempo tan largo, 69 años, diferencias de un punto de crecimiento al año, incluso de medio punto, provocan una brecha enorme entre los distintos territorios. En conjunto, las provincias que se comportaron igual que la media del país tardaron 19 años menos en generar el mismo crecimiento que obtuvieron las provincias que crecieron un punto por debajo de la media a lo largo de 69 años. O, en otros términos, en comparación con 1950 el producto interior bruto (PIB) de las provincias que crecieron un punto por debajo de la media era en 2019 aproximadamente la mitad del que habrían tenido de hacerlo como el conjunto nacional.

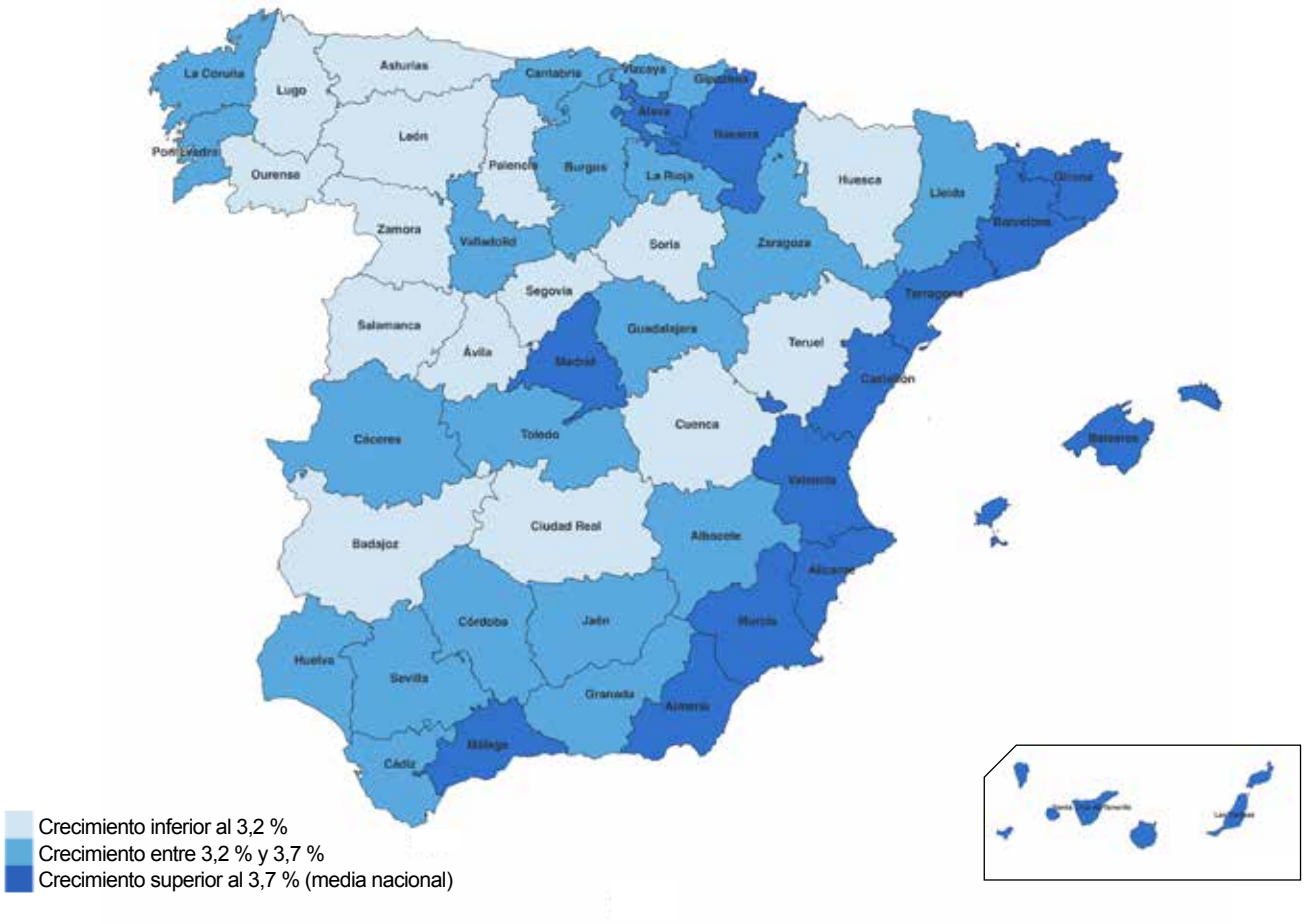
Como ya se ha señalado, entre 1950 y 2021, las 24 provincias que habían perdido población en la segunda mitad del siglo XX, pasaron de representar un 30,4 % del VAB nacional a solo un 17,8 %. Especialmente intensa fue la caída del peso relativo de casi todas las provincias castellanoleonesas excepto Valladolid y Burgos, así como de Cuenca, Teruel, Huesca, Badajoz, Ourense, Lugo, Asturias y Ciudad Real (Figura 9). Mucho menor fue el impacto, en términos de su peso relativo sobre el total nacional, en provincias como la ya mencionada Valladolid, Zaragoza, Burgos, Cáceres, Albacete, Guadalajara, La Rioja, Córdoba y Jaén.

La despoblación está también asociada a la destrucción de empleo que, de forma muy destacada, tuvo lugar en el sector agrario de la economía española. El desarrollo de la industria, la construcción y los servicios generó una demanda de mano de obra que, en gran parte, se dirigió hacia las regiones más dinámicas del país. Los datos disponibles no permiten, en este caso, aislar el efecto de las capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes, pero son un buen reflejo de la distinta dinámica que en materia de empleo han seguido las provincias españolas desde 1950.

Entre 1950 y 2000, las 24 provincias que componen la España despoblada habían perdido 2,25 millones de empleos en la agricultura —sector que en 1950 representaba el 50 % del empleo total de la economía—, creándose 1,91 millones en los demás sectores productivos, de modo que el saldo final fue una destrucción neta de 340.000 empleos. Por el contrario, en las otras

FIGURA 9

TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL ACUMULATIVO DEL VAB POR PROVINCIAS, 1950-2019



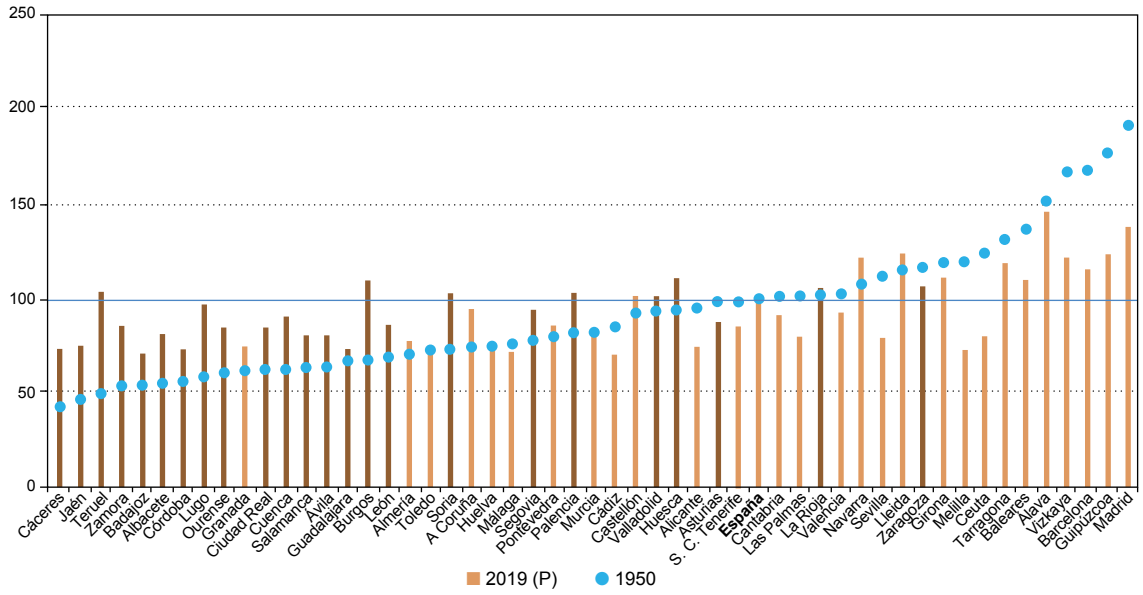
FUENTE: Elaboración propia con datos de Alcaide Inchausti (2003) para el año 1950 y de la *Contabilidad Regional de España* (INE) para el año 2019.

27 provincias, la pérdida de 2,16 millones de empleos en el sector agrario fue sobradamente compensada por la creación de 7,77 millones en los otros tres sectores, con un saldo neto positivo de 5,61 millones de empleo. A su vez, entre 2000 y 2019 —periodo en el que se suceden etapas de expansión, crisis y recuperación—, solo el sector servicios mantiene un signo positivo de creación de empleo, suficiente, eso sí, para que el saldo final haya sido también positivo, pero con diferencias muy apreciables en los dos grupos de provincias. En las que se han despoblado, el empleo total apenas creció en 378.900, un 11 % en 19 años, mientras que en las provincias no despobladas el aumento fue de 3,28 millones, un 24,7 %.

Los datos anteriores no tienen en cuenta, por no disponer de dicha información, la desigual incidencia del proceso de destrucción de empleo en el interior de cada provincia. El efecto de atracción de las capitales en

FIGURA 10

VAB PER CÁPITA DE LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS, 1950 Y 2019
(A precios constantes de 2015. Base 100 España)



NOTA: En color más oscuro las provincias de la España despoblada.
FUENTE: Elaboración propia con datos de Alcaide Inchausti (2003) para el VAB y el empleo del año 1950 y con datos del INE para el año 2019 (*Contabilidad Regional de España* y *Padrón Municipal de Habitantes de 2019*).

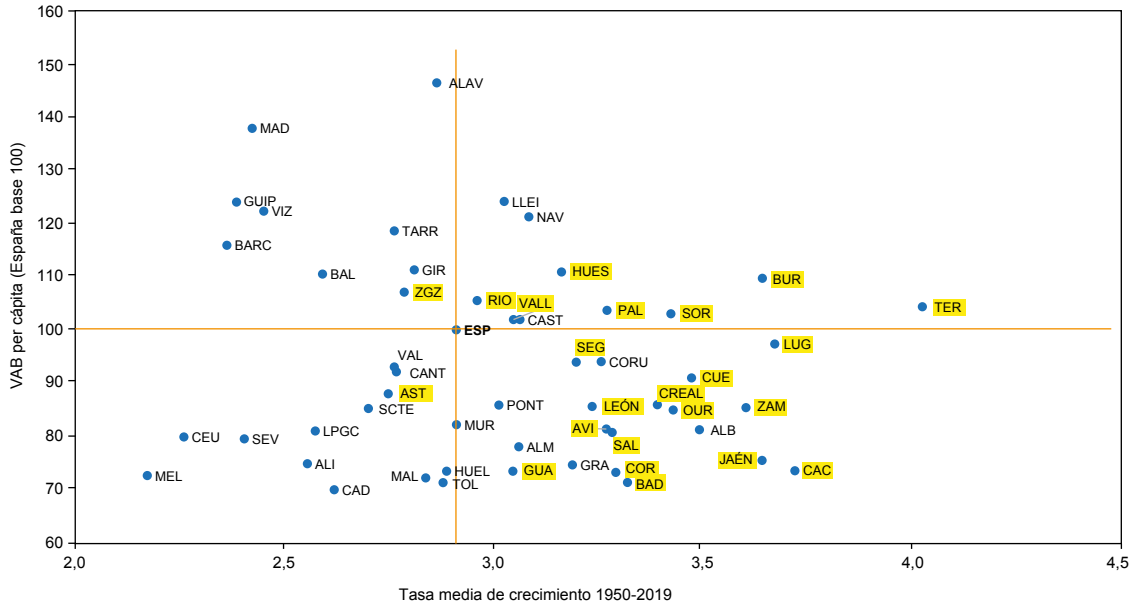
Valladolid, Zaragoza o La Rioja explica, por ejemplo, que en esos tres casos el resultado final haya sido positivo, frenando el proceso de despoblación de esas provincias en términos agregados. Asturias, Albacete y Burgos mantienen prácticamente su nivel de empleo, en tanto que Huesca, Córdoba, Guadalajara y Ciudad Real presentan descensos muy pequeños. En cambio, allí donde el efecto de las capitales no se produjo o lo hizo con mucha menos fuerza, la pérdida de empleos fue muy elevada: más del 40 % en Segovia, Soria, Zamora, Ourense, Cuenca y Teruel; entre el 30 y el 40 % en Ávila, Lugo y Cáceres; y entre el 20 y el 30 % en Palencia, y León.

Una de las consecuencias más comunes de los procesos migratorios internos es la convergencia de la renta per cápita entre los territorios que pierden población y los que la ganan, un fenómeno que ha sido ampliamente estudiado por la literatura (véase De la Fuente, 1996). El menor crecimiento económico observado en buena parte de las provincias de la España despoblada se amortigua en términos de VAB per cápita por la intensa pérdida poblacional, y lo contrario sucede en las provincias más dinámicas. En 1950 la ratio entre el VAB per cápita de las dos provincias que ocupaban la primera y la última posición en el *ranking*, Madrid y Cáceres, era 4,5; en 2019 esa misma ratio, en este caso entre Álava y Cádiz, era 2,1 (Figura 10). En ausencia de limitaciones a la movilidad, los factores productivos se habrían desplazado hacia las provincias donde es mayor su productividad marginal y, por tanto, sus expectativas de ingresos.

El análisis de la convergencia regional en España no forma parte de los objetivos de este artículo, pero sí es pertinente señalar que si bien la desigualdad entre el PIB

FIGURA 11

TASA DE CRECIMIENTO DEL VAB PER CÁPITA (1950-2019) Y VAB PER CÁPITA 2019 (España base 100)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Alcaide Inchausti (2003) para el VAB del año 1950 y con datos del INE para el VAB y para la población del año 2019 (*Contabilidad Regional de España* y *Padrón Municipal de Habitantes de 2019*, respectivamente).

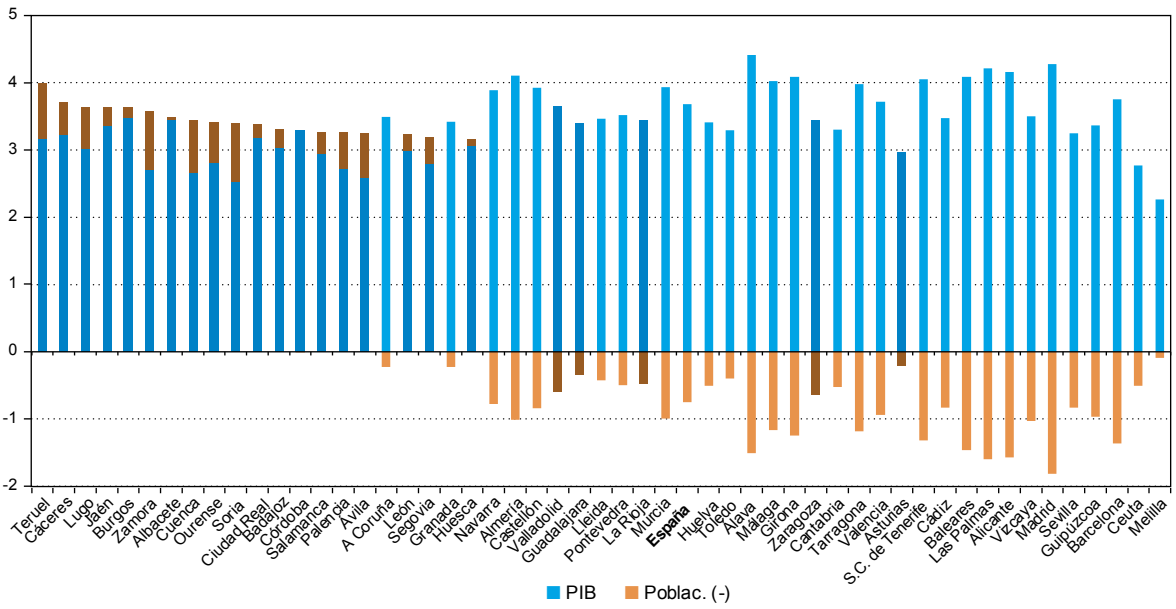
o la renta per cápita de las provincias españolas ha disminuido de forma inequívoca entre 1950 y 2019 (convergencia *sigma*), cualesquiera que sean los indicadores utilizados, hay sin embargo al menos dos etapas en el proceso de convergencia: una primera, que partiría de 1950 y llega hasta el decenio de 1980, en la que existe una fuerte reducción de la desigualdad y otra posterior, desde 1980 hasta el presente, en el que dicho proceso se estanca e incluso se revierte, dependiendo del tipo de indicadores utilizados (Díez-Minguela *et al.*, 2018).

Entre las posibles explicaciones de esta interrupción de la convergencia, Raymond Bara y García Greciano (1996) ya se referían al paralelismo existente entre la evolución de la convergencia *sigma* en España y los saldos migratorios netos interregionales, aunque no quepa achacar a estos en exclusiva la causalidad de la primera. A su vez, Minondo *et al.* (2013) también encuentran una relación negativa entre el crecimiento del PIB per cápita y las migraciones interiores entre 1997 y 2012, aunque con matices distintos antes y después de la crisis económica iniciada en 2008, según se trate de migrantes nacidos en España o de extranjeros.

En lo que se refiere a las provincias que se han despoblado, todas excepto Zaragoza, La Rioja y Asturias tenían en 1950 un VAB per cápita inferior a la media nacional y de las 24 provincias del grupo, 17 ocupaban las 20 últimas posiciones. Parece claro, por tanto, que los factores económicos relacionados con el nivel de vida de estas provincias fueron determinantes de los procesos migratorios hacia las regiones que ofrecían mejores oportunidades de ingresos. En 2019, en cambio, ocho de las 24 provincias presentaban un VAB per cápita superior a la media del país, incluyendo entre ellas a dos de las más afectadas por la despoblación,

FIGURA 12

DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL VAB PER CÁPITA, 1950-2019, ENTRE EL CRECIMIENTO DEL VAB TOTAL Y EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN (Tasa media anual acumulativa)



NOTA: a) El crecimiento de la población se refleja en la figura con el signo contrario (negativo cuando hay aumento y positivo cuando hay reducción). b) En color más oscuro las provincias de la España despoblada.
FUENTE: Elaboración propia con datos de Alcaide Inchausti (2003) para el VAB y el empleo del año 1950 y con datos del INE para el año 2019 (*Contabilidad Regional de España* y *Padrón Municipal de Habitantes de 2019*).

Teruel y Soria; y entre las 20 últimas solo había ocho pertenecientes al grupo de las despobladas.

Excepto Asturias y Zaragoza, todas las provincias incluidas en la España despoblada aumentaron su VAB por habitante por encima de la media española entre 1950 y 2019. Estaríamos también, por tanto, en presencia de la llamada convergencia *beta*, aquella que se produce cuando la tasa de crecimiento de la muestra de países o regiones está relacionada negativamente con la renta per cápita inicial. Con todo, la convergencia no se habría materializado de forma absoluta, pues, aunque se han reducido las diferencias, estas se han estabilizado. En 2019, Huesca, Burgos, Zaragoza, La Rioja, Teruel, Palencia, Soria y Valladolid superaban la media del país. En cambio, y a pesar de crecer más que el promedio nacional (excepto Asturias), seguían por debajo de la media las otras 15 provincias del grupo analizado, con especial distancia en el caso de Badajoz, Córdoba, Guadalajara y Cáceres (Figura 11).

Como hemos apuntado, la dinámica de convergencia en el VAB per cápita de las provincias españolas tiene parte importante de su explicación justamente en el fenómeno de las migraciones interiores y de la despoblación. Una simple descomposición de la tasa de crecimiento medio anual acumulativo del VAB per cápita de 1950 a 2019 entre las tasas correspondientes de evolución del VAB total y de la población revela que, en las provincias de Soria, Zamora, Cuenca, Ávila y

Teruel más de un 20 % del aumento del VAB per cápita se debió a la disminución de la población, y en las de Ourense, Lugo y Palencia, entre un 15 y un 20 %. Por el contrario, en las provincias que más aumentaron su población, esta variable reduce la tasa de crecimiento del VAB por habitante (Figura 12). Este efecto «compensador» de la despoblación sobre el VAB per cápita de los que se quedan ha de tenerse bien en cuenta al establecer comparaciones basadas simplemente en esa variable, pues esa aparente mejora del bienestar no es sino la manifestación del declive demográfico de las provincias afectadas.

5. Tipología de las provincias de la España despoblada: un análisis *cluster*

El análisis realizado hasta el momento desvela diferencias más que apreciables en la trayectoria y en la situación actual de las provincias incluidas en la España despoblada. A los efectos de proponer posibles políticas públicas para hacer frente a algunas de las consecuencias del fenómeno de la despoblación, es importante contar con una tipología de las provincias atendiendo a sus principales características demográficas y económicas, de modo que se pueda afinar mejor el tipo de acciones que podrían llevarse a cabo. El estudio de *clusters* que se realiza en este apartado se circunscribe a las variables que se han tomado en consideración en este estudio, que entendemos son suficientemente representativas de la problemática económica y demográfica de las provincias españolas. Un análisis más amplio podría incluir también variables sobre equipamientos sociales, comunicaciones, infraestructuras y otras, pero ello sobrepasa los límites establecidos en el origen de este trabajo.

Concretamente, se ha contado con diez variables, cinco demográficas (en las que no se incluyen las capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes) y cinco económicas (que se refieren a toda la provincia). Las primeras son: la población relativa en 2021 (*pob2021*), la densidad de población en ese mismo año (*densi2021*), el porcentaje de población mayor de 65 años (*pob65*) y menor de 20 años (*pob20*) también en 2021 y, finalmente, la evolución relativa de la población total de cada provincia desde 1950 hasta 2021 (*tvpob_2021_1950*). Las cinco variables económicas son: el peso del VAB agrario (*agr*) y de la industria (*indus*) en el VAB total de cada provincia, el VAB per cápita de 2019 normalizado (*vabpc2019*), la tasa de paro (*paro*) y el crecimiento del empleo (*crec_empleo*) entre 1950 y 2019.

El método de agrupamiento utilizado es el conocido como *k-medias*, donde las provincias seleccionadas se dividen en *k* grupos, quedando cada una de ellas en el grupo cuya distancia media (euclídea) calculada a partir de las diez variables utilizadas es menor, una vez estandarizadas dichas variables por cuanto sus magnitudes originales son muy diferentes. Cada grupo o *cluster* tiene un centro de gravedad o centroide que permite situar las observaciones más cercanas al mismo y a su vez más lejanas del resto, de modo que las provincias de cada grupo serán muy semejantes entre sí y muy distintas de las de los demás grupos.

Una cuestión clave en este método es la elección del número de *clusters* (*k*). A tal fin se ha utilizado el *silhouette score*, que ofrece una representación gráfica de la distancia que separa a los grupos resultantes[3]. Los resultados muestran que la mejor elección corresponde a *k*=3 grupos. No obstante, en este proceso hay una provincia, Asturias, cuyas características singulares la sitúan en una posición de *outlier* que rompe los mejores agrupamientos obtenidos en trabajos anteriores (Bandrés y Azón, 2021). Se trata de la

[3] El método proporciona una medida de la cercanía de cada punto en relación con el conjunto de puntos de los grupos vecinos con un rango [-1, +1] y, por tanto, una forma de evaluar visualmente el número de grupos. Los coeficientes de silueta (como se denominan estos valores) cercanos a +1 indican que la observación está lejos de los *clusters* vecinos; un valor de 0 señala que la observación está en o muy cerca del límite de decisión entre dos *clusters* vecinos y, finalmente, los valores negativos indican que esas observaciones podrían haber sido asignadas al conglomerado incorrecto. Agradecemos a Lola Gadea su inestimable colaboración en este punto del trabajo.

TABLA 1

VALORES MEDIOS POR PROVINCIA DE LAS VARIABLES DE CADA GRUPO EN SUS MAGNITUDES ORIGINALES

	pob2021	*tvpob_2021_1950*	*pob20*	*pob65*	*densi2021*	*agr*	*indus*	*paro*	*vabpc2019*	*crec_empleo*
cluster1	0,0290	-0,4937	15,3142	26,4457	13,6655	0,0811	0,1677	0,1062	94,7720	-0,5528
cluster2	0,0755	-0,3147	19,0814	20,2729	24,7860	0,0881	0,1436	0,1912	76,7619	-0,3612
cluster3	0,0424	-0,0680	20,6047	18,0326	23,7576	0,0450	0,2518	0,1145	96,9871	0,0341
Asturias	0,0725	-0,3570	13,9343	26,9386	39,6975	0,0159	0,1991	0,1253	88,0267	-0,1795

FUENTE: Elaboración propia con datos de Alcaide Inchausti (2003) para el VAB y el empleo del año 1950 y con datos del INE para el año VAB de 2019 y la población (*Contabilidad Regional de España* y *Padrón Municipal de Habitantes*).

provincia con mayor densidad de población en el territorio fuera de la capital y de sus otras ciudades de más de 50.000 habitantes, pero a diferencia de otras con parecidos registros de densidad, su tasa de envejecimiento está también entre las más elevadas, presenta una caída vertiginosa de la población total a partir de los años 60, y en cada variable se asemeja a provincias que en las demás variables están alejadas entre sí. Los métodos de agrupamiento arrojan resultados contradictorios cuando introducimos Asturias en el análisis *cluster,* motivo por el cual hemos decidido no adscribirla a ninguno de los tres grupos.

En consecuencia, los tres *clusters* en los que se integrarían 23 provincias —al margen del caso de Asturias— estarían formados por (véase la Figura 13):

- Grupo 1: Ávila, Cuenca, León, Zamora, Salamanca, Lugo, Ourense, Segovia, Palencia, Burgos, Soria, Teruel y Huesca.
- Grupo 2: Albacete, Ciudad Real, Badajoz, Cáceres, Córdoba y Jaén.
- Grupo 3: Guadalajara, La Rioja, Valladolid y Zaragoza.

Los valores medios por provincia de las variables de cada grupo en sus magnitudes originales se presentan en la Tabla 1.

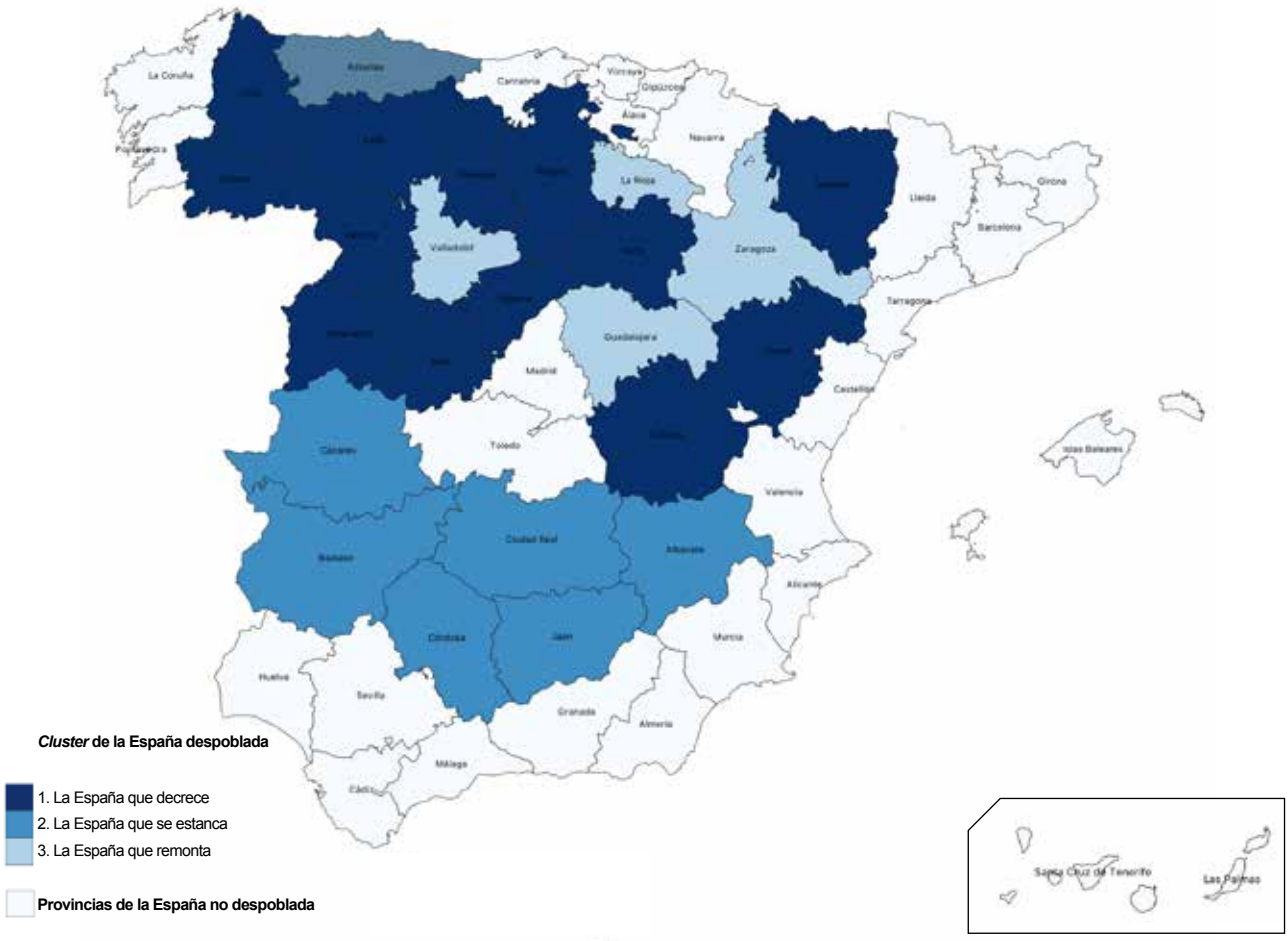
El grupo 1 es el que cuenta con los peores registros demográficos: es la España despoblada que decrece[4]. Es el que más población ha perdido en los últimos 70 años (muy por encima de los otros dos), el menos habitado, en términos absolutos y relativos, y el que cuenta con una población más envejecida. No cabe duda, por tanto, de que en términos estrictamente demográficos el núcleo duro del problema analizado a lo largo de este artículo se focaliza en esas 13 provincias, con un efecto añadido muy relacionado con su declinante demografía: una muy fuerte destrucción de empleo. Sin embargo, sus restantes registros económicos son bastante mejores que los del grupo 2 y no están tan alejados de los del grupo 3. Posee una base industrial con un peso aceptable, su VAB por habitante está en torno la media nacional y su tasa de paro es comparativamente baja.

El grupo 2, en la mitad sur del país, está formado por provincias bastante pobladas, y si bien han perdido también mucha población, no han visto desaparecer tantos

[4] En comparación con los resultados obtenidos en Bandrés y Azón (2021), Huesca y Burgos abandonan el grupo 3, en el que estaban incluidas, si bien en posiciones que estaban cercanas al límite de su pertenencia, y pasan a integrarse en el grupo 1, también ahora con valores al límite de su presencia en ese conglomerado.

FIGURA 13

TIPOLOGÍA DE LAS PROVINCIAS DE LA ESPAÑA DESPOBLADA (ANÁLISIS *CLUSTER*)



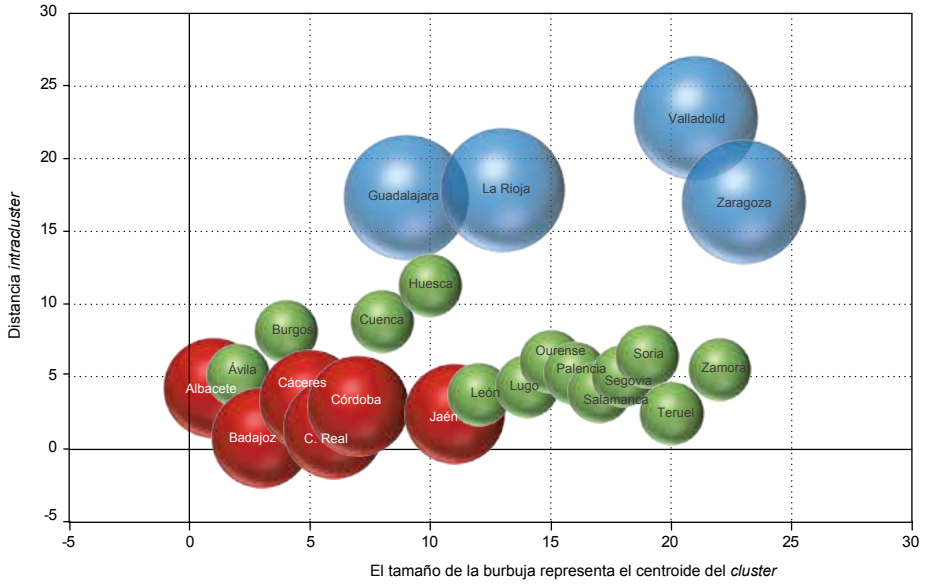
FUENTE: Elaboración propia con datos de Alcaide Inchausti (2003) para el VAB y el empleo del año 1950 y con datos del INE para el año VAB de 2019 y la población (*Contabilidad Regional de España* y *Padrón Municipal de Habitantes*).

empleos como en el grupo 1, y cuentan con una buena dotación de población joven y no demasiada población envejecida. Sin embargo, las variables económicas son muy negativas: se trata de provincias generalmente agrarias con bajo peso de la industria, muy elevada tasa de paro y niveles muy bajos de PIB por habitante. Es la España despoblada que se estanca. Probablemente, el problema no sea tanto demográfico como de reactivación económica y de utilización más productiva de sus recursos.

Finalmente, el grupo 3 es el que tiene mejores indicadores económicos: un PIB per cápita claramente por encima de la media, baja tasa de desempleo, elevado peso del sector industrial y con menores pérdidas de población, gracias a la presencia de importantes núcleos capitalinos que les ha permitido una creación de empleo

FIGURA 14

MAPA DE BURBUJAS DE LA ESPAÑA DESPOBLADA (ANÁLISIS *CLUSTER*)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Alcaide Inchausti (2003) para el VAB y el empleo del año 1950 y con datos del INE para el año VAB de 2019 y la población (*Contabilidad Regional de España* y *Padrón Municipal de Habitantes*).

positiva. En cuanto a la demografía, ocupan una posición no muy alejada del grupo 2, pero con menores problemas de envejecimiento. Es la España despoblada que remonta.

Una vez delimitados los tres *clusters*, hemos confeccionado un mapa de burbujas (Figura 14) a partir del valor de cada uno de los tres centroides y de la distancia *intracluster* de cada provincia, lo que permite visualizar con mayor precisión la posición de las provincias de los distintos grupos. Así, por ejemplo, en el grupo 1 se pueden apreciar una elevada proximidad en las características seleccionadas entre Soria, Teruel, Zamora y Segovia, por un lado; Lugo, Ourense, León, Zamora y Salamanca, por otro; Huesca con Cuenca y Burgos con Ávila. En el grupo 2, el más poblado, las similitudes son muy destacables entre las dos provincias andaluzas, Córdoba y Jaén, estas dos también con Badajoz y Cáceres, si bien esta y Jaén tienen también proximidad con algunas provincias del grupo 1. Finalmente, en el grupo 3, hay quizás mayores distancias internas. Zaragoza y Valladolid muestran bastante proximidad entre sí, como sucede entre Guadalajara y La Rioja. A destacar también la cercanía de Huesca a alguna de las provincias del grupo 1.

6. Conclusiones

Las 24 provincias que hemos caracterizado como integrantes de la España despoblada albergaban en 1950 el 37,2 % de la población del país, generaban el 30,4 % del VAB y proporcionaban el 36,9 % del empleo. 70 años después, ya solo acogían el 20 % de la población, producían el 17,8 % del VAB y aportaban el 18,7 % del empleo. Es decir, que habrían perdido casi la mitad de su peso demográfico, económico y laboral en España. La tasa de crecimiento medio anual acumulativo del VAB desde 1950 ha sido casi un

punto porcentual inferior a la media nacional en Soria, Ávila, Cuenca, Zamora, Palencia, Segovia, Ourense y Salamanca, y más de medio punto inferior en Asturias, León, Lugo, Badajoz, Huesca, Teruel y Ciudad Real. La brecha que genera este diferencial de crecimiento anual a lo largo de setenta años es mayúscula: el PIB de las provincias que crecieron un punto por debajo de la media del país era en 2019 la mitad del que hubieran alcanzado si su trayectoria hubiese sido igual que dicha media.

La mayor parte de la pérdida poblacional y económica de estas provincias tuvo lugar en los años 50, 60, 70 del siglo pasado y, de forma mucho más atenuada, en los 80. De hecho, desde 1991 se detecta una relativa estabilización de la población con un ligero aumento en el primer decenio del siglo XXI.

Aun dentro de unas pautas comunes en las 24 provincias afectadas, la intensidad de la despoblación ha sido muy diferente en unos y otros territorios. Excluyendo las capitales, provincias como Soria, Teruel, Cuenca, Palencia, Zamora y Huesca están por debajo de los 12,5 habitantes/km^2, que es la cifra que sirve como referencia a la Unión Europea para definir las zonas con «muy baja densidad de población», habiendo perdido casi todas ellas más de la mitad de su población. Situaciones parecidas se dan en Ávila, Burgos, Segovia, Cáceres, Salamanca y León. En cambio, Guadalajara, La Rioja o Valladolid han recuperado en el siglo actual la práctica totalidad de la población perdida, y también se aprecian mejoras en Albacete, Ciudad Real y Zaragoza, de manera que su realidad demográfica es más favorable.

Algo parecido sucede con la propia estructura de la población por edades. Las provincias que han padecido la despoblación con mayor intensidad son también las que tienen mayores tasas de envejecimiento (cerca de 10 puntos porcentuales por encima de la media nacional, 19 %, en términos de población mayor de 65 años) y, en correspondencia, menor reserva de población joven (entre 7 y 9 puntos porcentuales por debajo del 20 %, que es el promedio del país), circunstancia esta última que supone un serio obstáculo para el relevo generacional de la población activa.

Es importante destacar que la despoblación de la España interior, lejos de acentuar las divergencias en el nivel de vida del conjunto del país, aproxima la renta per cápita gracias a los movimientos migratorios. La ratio entre el VAB por habitante de las dos provincias que ocupaban la primera y la última posición en España era 4,5 en 1950, cifra que se había reducido a 2,1 en 2019. De las 24 provincias que hemos caracterizado como integrantes de la España despoblada, 17 ocupaban en 1950 las 20 últimas posiciones en cuanto a VAB per cápita y todas, excepto Zaragoza, La Rioja y Asturias, estaban por debajo de la media nacional. En 2019, sin embargo, en 8 de las 24 provincias se superaba el VAB por habitante nacional (Huesca, Burgos, Zaragoza, La Rioja, Teruel, Palencia, Soria y Valladolid), pero otras 16 continuaban por debajo de la media, con Badajoz, Córdoba, Guadalajara y Cáceres entre las últimas posiciones.

En todo caso, más de una quinta parte del aumento del VAB per cápita en provincias como Soria, Zamora, Cuenca, Ávila y Teruel y porcentajes algo menores, pero también relevantes, en otras provincias, tienen su explicación justamente en la pérdida de población y no en el dinamismo de sus economías. Se trata de un efecto de «compensación» que hay que tener en cuenta pues refleja, precisamente, el impacto del proceso de despoblación en la renta por habitante.

A lo largo del trabajo se han podido detectar diferencias importantes tanto en la trayectoria pasada como en la situación actual de las provincias de la España despoblada. Con objeto de agrupar en un determinado número de *clusters* las provincias que cuentan con mayores factores de similitud entre sí y que, a su vez, son muy distintas de las demás, se han tomado cinco variables demográficas y cinco variables económicas, dando como resultado una elección óptima de tres *clusters*, con Asturias como caso particular.

El primer grupo está formado por Ávila, Cuenca, León, Zamora, Salamanca, Lugo, Ourense, Burgos,

Segovia, Palencia, Soria, Teruel y Huesca. Es el núcleo duro de la despoblación —la España despoblada que decrece— y el que cuenta con los peores registros demográficos: son las provincias que han perdido más población, las que tienen menos densidad de habitantes/km^2 y una población más envejecida. Sus registros económicos, en cambio, son mejores que los del siguiente grupo: poseen una base industrial aceptable, su VAB per cápita está alrededor de la media nacional y su tasa de paro es comparativamente baja, lo que también concuerda con un menor peso de la población joven en su pirámide demográfica. Se trata del grupo que requiere políticas de mayor alcance y continuidad si se pretende detener, o revertir, un proceso de despoblamiento y declive económico que se viene arrastrando desde hace décadas.

El segundo grupo lo integran las provincias más pobladas ubicadas en el sur del país, provincias que, si bien sufrieron importantes procesos migratorios, mantienen una buena base de población joven en su estructura demográfica: Albacete, Ciudad Real, Badajoz, Cáceres, Córdoba y Jaén. Pero es una España despoblada que se estanca. Su principal desventaja en comparación con los otros dos grupos son las variables económicas: provincias con escaso peso del sector industrial, bajos niveles de VAB por habitante y muy elevadas tasas de paro. Estas provincias probablemente requerirían otro tipo de medidas, diferentes de las del grupo 1, dirigidas a la creación de empleo, puesto que a pesar de haber sufrido intensos procesos migratorios cuentan aún con población joven en edad de trabajar.

Finalmente, el tercer grupo, formado por Guadalajara, La Rioja, Valladolid y Zaragoza, se sitúa en una posición relativamente ventajosa en cuanto a sus indicadores demográficos, con mayor densidad de población y menores problemas de envejecimiento, a la vez que presenta los mejores registros económicos: elevado peso de la industria, bajas tasas de paro, capacidad de creación de empleo y un VAB por habitante por encima de la media. Las acciones destinadas a este grupo deberían ser muy selectivas y dirigidas a corregir carencias o desequilibrios puntuales que podrían ser un obstáculo para recuperar tasas de crecimiento y de creación de empleo al menos en la media del país.

Referencias bibliográficas

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

Bandrés, E. y Azón, V. (2021). *La despoblación de la España interior* (Documentos de Trabajo y Notas Técnicas de Funcas). Febrero.

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

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

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

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

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

Dijkstra, L., & Poelman, H. (2014). *A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanization* (Regional Working Paper No. 01/2014). European Commission.

García Delgado, J. L. y Jiménez, J. C. (1999). *Un siglo de España. La economía*. Marcial Pons.

Gutiérrez, E., Moral-Benito, E., Oto-Peralías, D., & Ramos, R. (2020). *The spatial distribution of population in Spain: an anomaly in European perspective* (Documentos de Trabajo del Banco de España n.º 2028).

Minondo, A., Requena, F. y Serrano, G. (2013). Movimientos migratorios en España antes y después de 2008. *Papeles de Economía Española*, 138, 80-97.

Raymond Bara, J. L. y García Greciano, B. (1996). Distribución regional de la renta y movimientos migratorios. *Papeles de Economía Española*, 67, 185-201.

United Nations. (2019). *World urbanization prospects. The 2018 revision*. New York.

Revista de Economía
ICE
Información Comercial Española

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

Librería virtual y venta www.mincotur.es
Panamá, 1. 28046 Madrid
Telf. 91 349 43 35
www.revistasice.com
CentroPublicaciones@mincotur.es

Ferran Brunet Cid*

MOBILITY, MIGRATION AND EMPLOYMENT IN EUROPE

Three aspects of European societies are analysed in this article: the very low level of labour mobility within European Union (EU) Member States (MS), the high level of external immigration, and the disparate and sometimes extremely high rates of unemployment, especially in MS with an extremely low level of mobility and high levels of immigration. Intra-EU mobility is six times lower than in the US, and is mainly from Eastern MS. Non-EU immigration is higher than in the US, coming from the Southern Mediterranean, Latin America, the Middle East, Asia, and Africa, and is concentrated in the North Mediterranean EU MS. It is precisely the MS of this area of the euro zone that are receiving workers from several foreign countries, as well as from the EU, and this area has low employment rates, and high or very high unemployment rates.

Movilidad, migración y empleo en Europa

En este artículo se analizan tres aspectos de las sociedades europeas: el bajísimo nivel de movilidad laboral dentro de los Estados miembros (EM) de la Unión Europea (UE), el alto nivel de inmigración exterior, y las dispares y a veces altísimas tasas de desempleo, especialmente en los EM con un nivel de movilidad extremadamente bajo y altos niveles de inmigración. La movilidad intracomunitaria es seis veces inferior a la de EE UU, y procede principalmente de los EM del este. La inmigración extracomunitaria es mayor que en EE UU, y procede del sur del Mediterráneo, América Latina, Oriente Medio, Asia y África, y se concentra en los EM del norte del Mediterráneo. Precisamente, los EM de esta área de la eurozona reciben trabajadores de varios países extranjeros, así como de la UE, y esta zona tiene bajas tasas de empleo, y altas o muy altas tasas de desempleo.

Keywords: *Europe, economic integration, mobility, immigration, unemployment, economic policy, welfare state, Spain.*
Palabras clave: *Europa, integración económica, movilidad, inmigración, desempleo, política económica, estado de bienestar, España.*
JEL: *F15, J61, K30, L51, N34.*

* Universitat Autònoma de Barcelona.
Contact: ferran.brunet@uab.es
Paper presented at the SETTLE International Conference on Population imbalances in Europe, Universidad of Alcalá, Spain, 27-29 April 2022.
Final version September 2022.
https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7508

1. Introduction

In this paper, three aspects of European societies are analysed: the very low level of labour mobility within European Union (EU) Member States (MS), the high level of external immigration, and the disparate and sometimes extremely high rates of unemployment, especially in MS with an extremely low level of mobility and high levels of immigration. These dynamics are leading to EU imbalances in competitiveness and in current and capital accounts, as well as divergences in economic and political regulations. The lack of an integrated labour market and of mobility as well as disparate policies, are keeping the euro zone as a non-optimal currency area, and they are delaying structural reforms and limiting the benefits of European economic governance. Deepening European integration will foster competitiveness and wellbeing, especially in the euro periphery.

In the euro periphery there is a long-lasting paradox: the co-existence of high unemployment, a low level of mobility, and high immigration. This paradox is limiting the competitiveness and potential benefits of European integration and governance. High levels of immobility, immigration, and unemployment in the Euro-Mediterranean MS are an essential challenge to an EU balanced population. Although this paper does not directly deal with depopulation or population concentration, its focus on migration has a core influence in population imbalances and rebalancing, whether it is the cause or the consequence.

Free movement of people is essential for the European Union's political, social, and economic objectives. The principle of equal treatment regardless of nationality is crucial for each of the European political, social, and economic aims. The desired effects of this principle are at the heart of the social vocation of the European integration process, for which a certain mixing is key. Economically, the mobility of people is a condition, *sine qua non*, for the sustainability of an optimum monetary area, such as the euro zone needs to be.

Despite the clear facility for movement, and even despite policies that foster workers' mobility within the EU Member States, there is an extremely low level of worker mobility within the EU. Furthermore, there is a deep contradiction between European integration and labour immobility. But the main question is not only the extremely low level of European workers' internal mobility, and the non-integration of the European labour markets, but the fact that this extremely low level of mobility coexists with high external immigration and with high and disparate levels of unemployment. Countries having very high levels of unemployment also have very low levels of mobility and high levels of immigration.

Despite the common market, there are, within the EU, strong and persistent divergences with regard to the Member States' various levels of employment and unemployment. Because of workers' immobility, the labour markets are not balanced. Nevertheless, all these aspects are essential for an integrated and balanced economy, even more so for a monetary union, such as the euro area is. Euro imbalances have grown considerably, and there are concerns about the sustainability of the euro zone: a euro periphery has appeared. Some of the subjects mentioned here are taboo. In fact, taboos reflect the notorious limitations of the euro area that are the source of great social concern about the Welfare State and social integration, as growing populism has underlined. This research does not directly deal with depopulation or population concentration, but its focus on migration has a core influence in population imbalances and rebalancing.

The analyses developed in this paper can be summarized according to the aspects explored and considered, as follows:

1) Mobility, migration, and employment in Europe.[1]

2) Immobility, immigration, and unemployment in Western Europe.

[1] We reserve the word mobility to refer to the intra-EU permanent movement of people, and the word migration to refer to the extra-EU permanent movement of people.

3) Complete immobility, high levels of immigration, and high levels of unemployment in the euro zone.

4) Complete immobility, high levels of immigration, and high levels of unemployment because of the Welfare States in the euro zone.

5) Complete immobility, high levels of immigration and high levels of unemployment because of the Welfare States in the euro zone: This is producing asymmetric shocks, divergent dynamics between Member States and growing imbalances in the euro periphery.

6) Complete immobility, high levels of immigration and high levels of unemployment because of the Welfare States in the euro zone: This is producing asymmetric shocks, divergent dynamics between Member States and growing imbalances in the euro periphery, and all this generates a need for European economic governance to foster structural reforms in the less competitive euro periphery, as well as fostering deeper European integration.

2. The EU and the reasons for moving, migrating, and for being employed

The phenomenon of migration

The main reason for a permanent change of residence is work: searching for work, accepting work, and stopping work. Thus, mobility and migration are the result of people's relative conditions and is influenced by ideas and policies, as well as being guided by people's ultimate aims. More broadly, it is a question of explaining people's motivations for moving and migrating. By moving, people jump over the gaps that exist between the social, economic and political levels, both at the point of origin, and at the destination (Alcidi & Gros, 2019).

Workers are the ones most sensitive to economic conditions. High unemployment and less quality of life and, in particular, less coverage by the Welfare State, are the key factors in the country of origin that influence the decision to move and to migrate. The attractions are high wages and bad demography (Recchi, 2015; Blau & Mackie, 2016). Despite globalisation, literacy, and the empire of English as a second language, differences in language and culture are the key deterrent for most Europeans. Within the EU important differences remain between less and more developed countries, but they have not been sufficient to generate movement.

The main factors pushing and pulling people are summarised in Figure 1. In the case of mobility between EU MS we can distinguish between more and less developed MS. The reasons for moving to more developed EU MS are high unemployment in the countries of origin and the bad demography and high wages in the destination country. The reasons for remaining in less developed EU MS are the large Welfare State, the high quality of life in the country of origin, and the different languages and cultures in the destination country (CESifo, 2015).

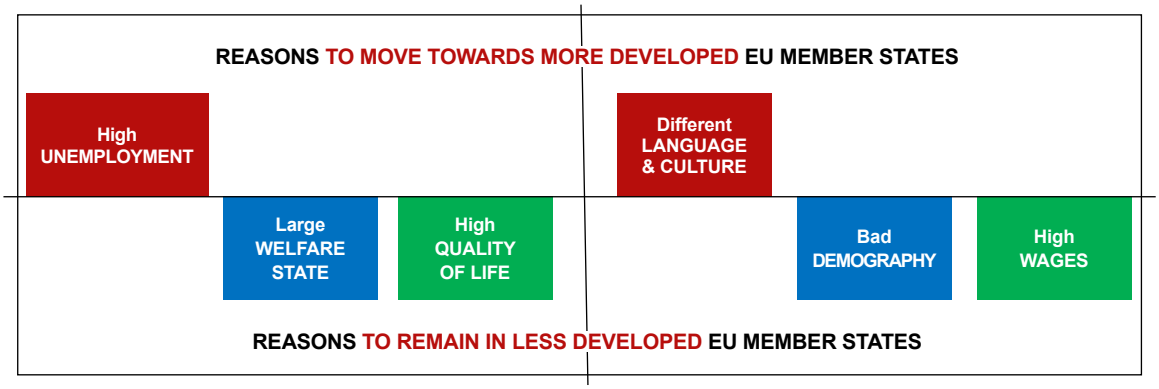
European integration: Political, social, and economic concerns

Free movement is essential for European integration. It is essential officially and materially (Barslund *et al*., 2014; Benlolo-Carabot, 2020). Non-discrimination on the grounds of nationality and the freedom of movement is at the heart of the integration process. This is certainly true now, the EU being a political union of States, but it was also true at the time of the European Economic Community, when mobility between EU MS, as well as within the MS itself, was considerably higher than now. Nevertheless, since the times of the Common Market to our political and monetary union, this fundamental official liberty has been declining in practice, and now mobility is at a very low level. This is in total contradiction to the aims of the EU, and to the needs of the single market and of the euro zone (European Parliament, 2022).

The free movement of people is officially and materially essential for European integration. But there

FIGURE 1

THE MOBILITY & MIGRATION RATIONALE, I:
BALANCING REASONS TO MOVE TO THE EURO CENTRE OR TO REMAIN IN THE COUNTRIES OF ORIGIN, SUCH AS THE EURO PERIPHERY



SOURCE: Prepared by the author.

is a concern about workers' mobility, not because of official limitations, but because of material limitations. At this point in European integration, the movement of workers between EU MS, and even inside EU MS, is not growing, but falling. This is because, for workers individually, the benefits of moving are smaller than the costs. But collectively the non-integration of the labour markets contradicts the integration of goods, services and capital.

The national nature of social questions and of labour protection in the process of European integration has led to highly developed national systems of social security. This and the high degree of wellbeing achieved are disincentives for European labour mobility (Tatsiramos, 2009).

The non-optimal currency, the euro zone and disincentives for mobility

From Mundell (1961) we know about the conditions for having an Optimal Currency Area (OCA), and of the advantages of having one. Since the launch of the euro in 1999, it has become an OCA in most ways. The Union has progressed, if not through similarity of preferences, at least through convergence. There has also been the important creation of internal trade, and even more difficult, the creation and growth of a common fiscal resource which, if not budgetary, is at least a bail-out resource (Razin & Sadka, 2021). The only issue on which there has been no progress is on labour mobility. The 2008-2013 financial crisis produced an asymmetric shock in the non-OCA euro system. The difficulties of Greece made it necessary to develop a common bail-out mechanism, but worker mobility is an issue that has not been given much attention.

Labour mobility is an unmet precondition for the single currency. So, let's pose a scientific and practical question: Why is there no European mobility even though there are great and growing demographic and economic imbalances? The opportunities for movement within the EU are great. But for most EU MS workers in a precarious condition on the local labour market, the disincentives to move are higher than the incentives to move. Most likely, labour, employment and work protection and

regulations in general, act as a disincentive. National social services acting as disincentives are: education, health and pensions. Cultural differences and high standards of wellbeing are also disincentives to move. De-commodification and welfare for all always acts as a disincentive for mobility. In a service —and knowledge— based economy, facility for language (local and English) is essential in order to move. Moreover, European mobility faces competition from international immigration (Brunet, 2016, 2018).

3. Some socio-economic conditions at the EU Member States

Europe: A continent of migrations

Europe is a continent of migration. In fact, in the past, it was a continent of great migration. Traditionally migration was from Europe to America, and internally, within some European nations. In the 20th century, migration was large and sustained because of the development of industry and services. A tragic emigration from rural areas to cities occurred. In Western Europe, this population movement included migration between European nations, especially from Mediterranean countries (Italy, Spain, Portugal, and Greece) towards the Atlantic and central Europe.

But this internal European migration came to an end in the 1970s. At the present time, European emigration to America has stopped and a non-European immigration has started. Inversely, a large influx of people has appeared from the Southern Mediterranean, the rest of Africa, the Middle East, Asia, and Latin America. In the 1990s, the end of the division of Europe generated another wave of migrants from Eastern Europe (Goodhart & Pradhan, 2020).

Two dark shadows, the financial crisis and the great recession of 2008-2012, and the COVID-19 pandemic in 2020-2021, had an impact on European mobility and immigration. Because of the economic crisis, European mobility increased a little and external immigration fell a little. Later on, COVID-19 restrictions reduced both mobility and immigration.

Two other dark shadows, the war in the Middle East and Russia's war in Crimea, had an even larger impact than the two previously mentioned. These wars produced important flows of immigrants of all ages and conditions, most notably the first, in 2015 to Germany, and the second in 2022, to Poland and to Eastern European countries.

Employment, work and wages

Differences in social conditions between territories are the main drivers for people's mobility and for immigration.

Table 1 shows many indicators for large MS. The key developments can be summarised as follows:

- GDP growth, 1999-2019: In 20 years GDP grew at an average of 35.4 % in the EU —from 118.1 % in Romania to 7.9 % in Italy—. See also Figure 2, Panel A.
- Competitiveness: In the EU MS competitiveness and the quality of regulations are quite similar, the differences being a maximum of 10 %.
- Mobility from EU MS: Mobility is low between EU MS (around 3 % of the legally resident population), the maximum is that of Germany (7.6 %).
- Immigration from outside EU: Except for Eastern EU MS, all Western MS are experiencing a large amount of immigration (around 10 % of the legally resident population). Thus, in the EU, immigration is about three times higher than mobility.
- Sum of mobility and immigration: About 13 – 17 % of the legally resident population, except in Eastern MS where it is about 2.5 %.
- Index of Immigrant Integration in the Labour Market: From the point of view of quality, in Western EU MS integration of immigrants is lowest in France and Eastern MS, and is highest in Germany.
- Employment rate: The maximum is in Germany (80.6 % of the population 15-24 years of age), the minimum is Spain (68 %).

TABLE 1

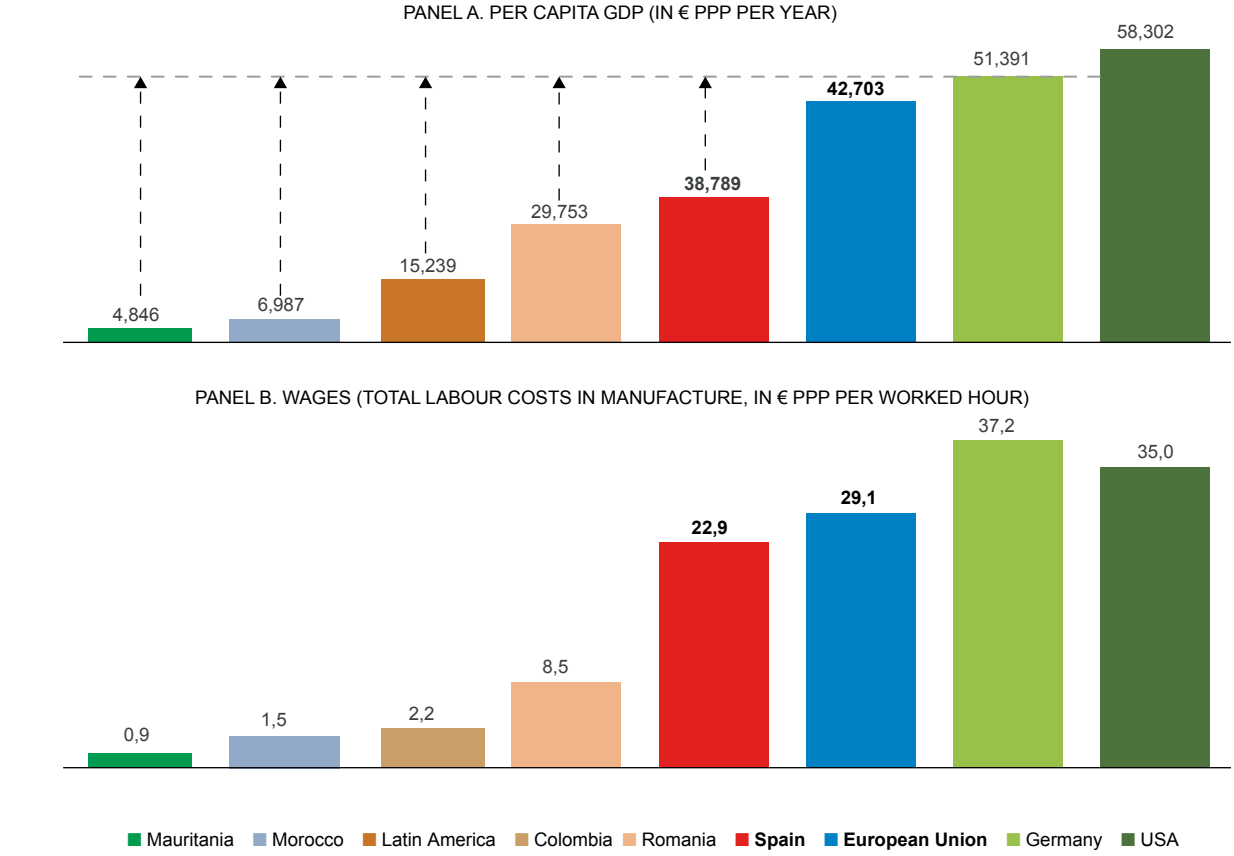
SOCIO-ECONOMIC CONDITIONS IN SOME EUROPEAN UNION MEMBER STATES: INDICATORS RELATED TO LABOUR MARKET, INTERNAL MOBILITY, AND EXTERNAL MIGRATION

Data for 2019 or closest year (to avoid pandemic distortion)			Germany	**Spain**	France	Italy	Nether-lands	Poland	Romania	**EU 27**	Euro zone 19	United Kingdom
Natural growth population	Birth – Death, in annual %		-0.19	-0.09	0.17	-0.32	0.12	-0.06	-0.35	–	–	0.2
GDP Growth, 1999-2019	Accumulative %		30.2	43.6	32.4	7.9	35.5	111.4	118.1	35.4	30.9	42.4
Competitiveness	Institutional and regulatory quality – Ease of Doing Business – Index 100 (maximum)		79.7	77.9	76.8	72.9	76.1	76.4	73.3	–	–	83.5
Mobility from EU MS	Born in another EU MS	as % of the resident population of the receiver EU MS	7.6	3.5	3.0	2.9	3.4	–	1.1	2.2	–	5,5
Immigration from outside EU	Born outside the EU		10.3	10.4	9.5	7.5	9.9	–	2.0	5.3	–	8,7
Total Mobility + Immigration	Total born outside this EU MS		17.9	13.9	12.5	10.4	13.3	2.0	3.2	11.9	–	14,2
Employment Rate	as % of the active population 20-64 years		80.6	68.0	71.6	75.0	68.0	73.0	70.9	73.1	–	79.3
Unemployment Rate			3.1	14.1	8.5	10.0	3.4	3.3	3.9	6.7	7.5	3.8
Young people who neither study nor work NEET	as % of population 15-24 years		6.6	14.6	11.9	19.9	4.6	10.5	17.4	11.5	–	10.9
Labour Costs	Total Labour Costs, including SS, in euros per worked hour		35.6	21.8	36.6	28.8	36.4	10.7	7.7	27.7	31.4	28.5
Unemployment Public Expenditures	as % GDP		0.9	1.6	1.6	0.9	1.1	0.2	–	–	–	0.1
Total Social Public Expenditures			25.9	24.7	31.0	28.2	16.1	21.3	–	–	–	20.6
Living Standard	GDP per capita, in euros PPP per year		51,391	38,789	45,532	40,820	54,681	31,402	29,753	42,703	45,246	44,580
Life Satisfaction	Of people older than 16 years. Maximum Index = 100		73	69	71	67	78	73	71	73	–	71
Index of Immi-grant Integration in Labour Market	Maximum Index = 100		81	67	52	67	65	31	46	–	–	48

SOURCE: Prepared by author based on data from the European Commission (2022b); Eurostat (2022e); Eurostat (2022f); Migration Policy Group (2022); United Nations (2022a).

FIGURE 2

SOCIAL INDICATORS RELATING TO MOBILITY AND IMMIGRATION



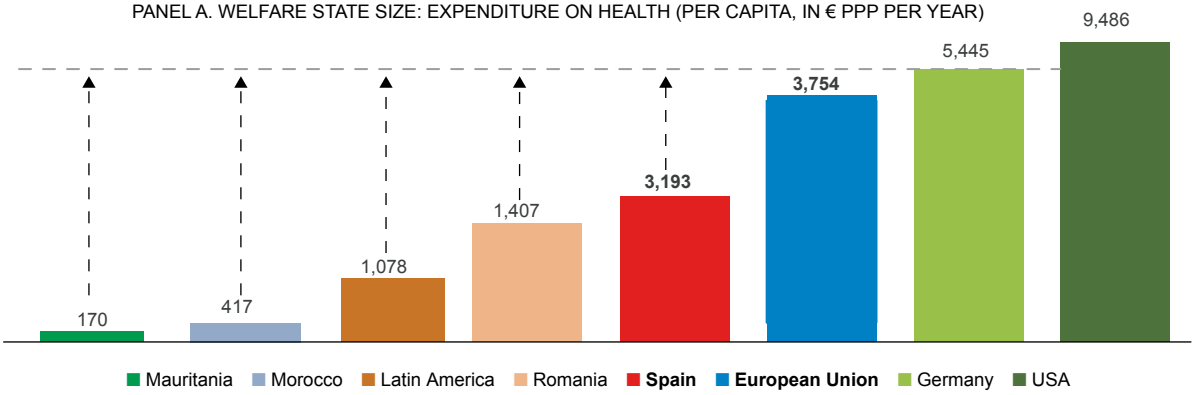
NOTE: To avoid distortions caused by the pandemic, data for 2019 or closest year.
SOURCE: Prepared by author based on data from NationMaster (2022); World Bank (2022).

- Unemployment rate: The maximum is that of Spain (14.1 % of 15-24 years of age), the minimum is Poland and the Netherlands (3.3 % and 3.4 %, respectively).
- Young people who neither study nor work: People not in education, employment or training (NEET), is highest in Italy (19.9 % of 15-24 years of age), Romania (17.4 %) and Spain (14.6 %), but 4.6 % in the Netherlands.
- Labour costs in the EU vary from € 36.4 per hour (total labour cost, including Social Security) to € 7.70 in Romania (see Figure 2, Panel B).
- Unemployment public expenditures: In % of GDP this is around 1.6 % in Spain and France, 0.2 % in Poland and 0.9 % in Germany and Italy.
- What is most shocking is both the difference between EU MS for employment, and for mobility and immigration, and this is the central point of this paper.
- Public social expenditure: This represents 31 % of GDP in France, but 16.1 % in the Netherlands. The standard of living is higher in the Netherlands (€ 45,690 in purchasing power parity per capita and year) and lowest in Romania (€ 11,270).

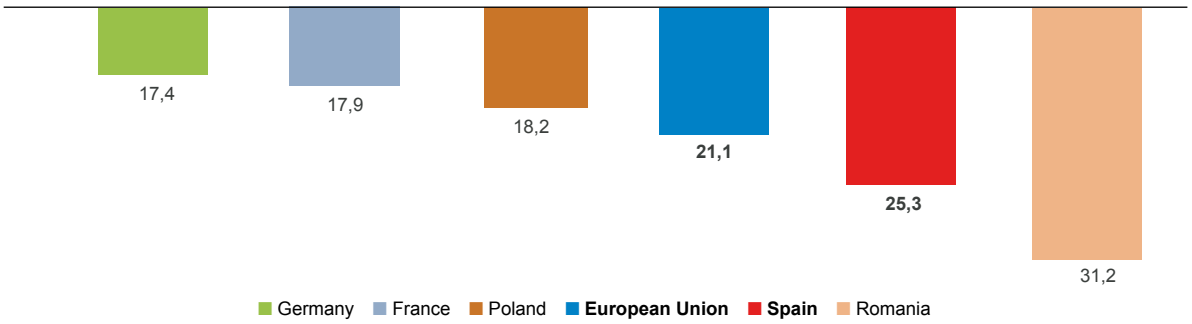
FIGURE 3

SOCIAL INDICATORS RELATING TO MOBILITY AND IMMIGRATION

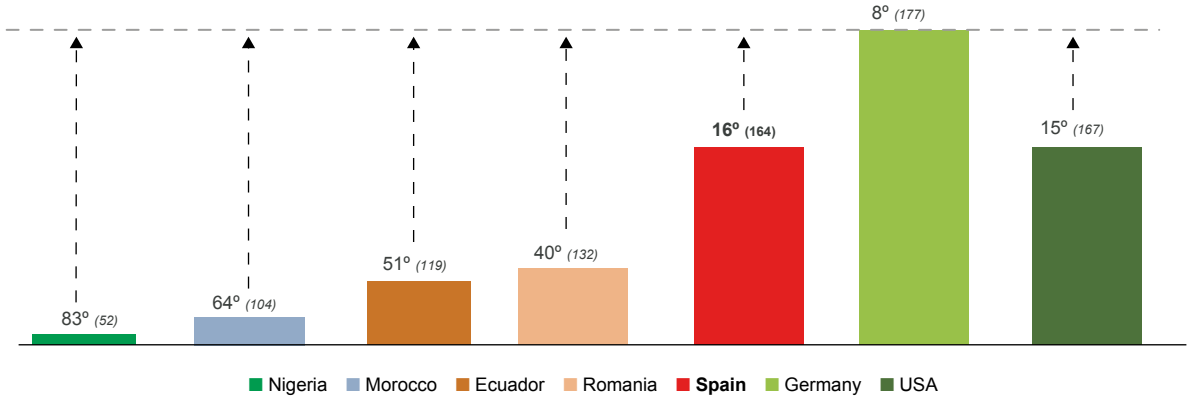
PANEL A. WELFARE STATE SIZE: EXPENDITURE ON HEALTH (PER CAPITA, IN € PPP PER YEAR)



PANEL B. POPULATION AT RISK OF POVERTY OR SOCIAL EXCLUSION
(PERSONS WITH DISPOSABLE INCOME 60 % LOWER OF THE AVERAGE, IN % OF TOTAL POPULATION)



PANEL C. QUALITY OF LIFE (POSITION BETWEEN 83 COUNTRIES; FIRST COUNTRY: INDEX 191)



NOTE: To avoid distortions caused by the pandemic, data for 2019 or closest year.
SOURCE: Prepared by author based on data from Eurostart (2022a); OECD (2022a); World Bank (2022).

● Life satisfaction: Italians and Spaniards declare the lowest life satisfaction despite the fact than Romania and Poland look worse in other specific social indicators (see Figure 3, Panel C).

Between countries, the largest differences are between salaries, per capita GDP, and health.

Welfare State benefits and wellbeing

In Table 1 we also see the countries and the size of these Welfare States in the EU MS.

4. (Un)Employment

Employment rates

There are fundamental and persistent differences in the employment rates between the EU MS and euro zone MS. In Germany, the employment rate is around 80.6 % of the active population from 20 to 64 years of age. The minimum employment rate of the large-to-medium countries of the EU is found in Spain, where the employment rate is around 68 % (OECD, 2022b).

The major differences between employment rates have two fundamental effects: a large level of unemployment and smaller room for manoeuvre for redistribution (European Commission, 2022a).

With regard to the subject that concerns us here, a complementary point of view is relevant. If we consider the employment rate of nationals, of citizens from other EU MS (mobile workers) and from third countries (immigrants) we have the results shown in Figure 4. The lowest employment rates are those of immigrants.

Unemployment rates

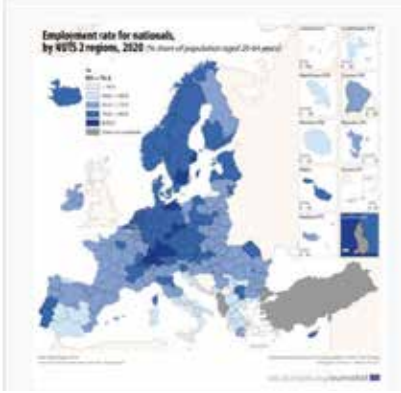
Because of different employment rates, the euro zone countries present significant differences in unemployment rates (OECD, 2022c). Spain is the EU MS with the highest unemployment rate (14.1 % of population from 15 to 64 years of age). This is more than

FIGURE 4

EMPLOYMENT RATE BY CITIZENSHIP

PANEL A. EMPLOYMENT RATE FOR NATIONALS

PANEL B. EMPLOYMENT RATE FOR CITIZENS OF OTHER EU MS (MOBILITY)

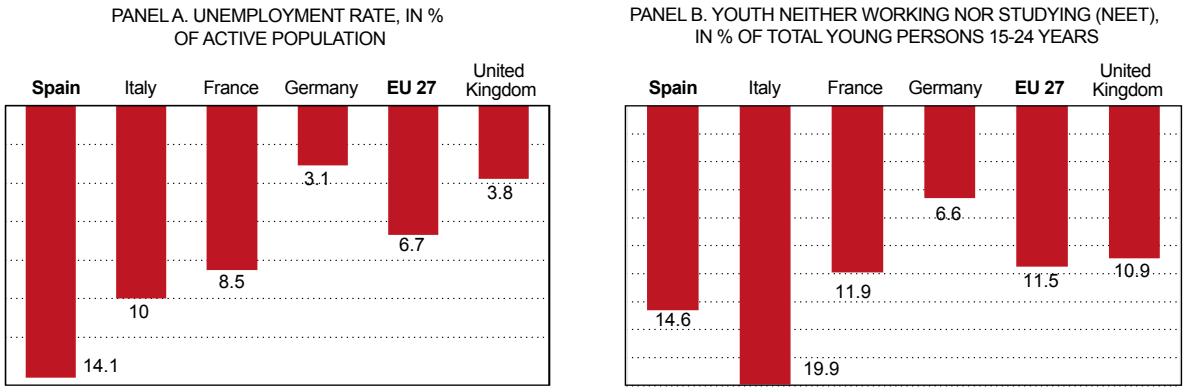


PANEL C. EMPLOYMENT RATE FOR NON-EU CITIZENS (IMMIGRATION)

SOURCE: Eurostat (2022h).

FIGURE 5

UNEMPLOYED & NEET (NOT IN EMPLOYMENT, EDUCATION OR TRAINING)



SOURCE: Prepared by author based on data from the European Central Bank (2022); Eurostat (2022c).

three times the unemployment registered in Germany. Italy and France also have unemployment rates that are many times that of Germany. Romania, a country with a large amount of worker mobility, has an unemployment of 3.9 %. Poland's unemployment rate is about 3.3 %.

Figure 5 shows the unemployment rate of young people who neither study nor work (NEET, not in education, employment, or training). 19.9 % of Italian young people are NEET; 17.4 % in Romania; and 14.6 % in Spain. On the opposite side, 4.6 % and 6.6 % respectively of young Dutch and young Germans are NEETS (see also EURES, 2022; MISSOC, 2022).

Can high unemployment be structural?

Is unemployment permanent in the euro periphery? This would seem to be true, at least for certain countries (PIGS - GIPSI: Greece, Italy, Portugal, Spain, and Ireland). Spain, Italy, and Greece are in the high persistent unemployment zone. From the point of view of mobility, the exit is low, and the entrance is high. From the point of view of migration, emigration is low, and immigration is high or very high. In the case of Italy, total growth in the last two decades is the lowest in the EU. Inversely, the Central and Eastern new EU MS have a reduced unemployment rate and high or very high accumulative growth.

5. (Im)Mobility

EU mobility dynamics

MS mobility is dramatically low. Not one MS mobility rate equals US levels (Jauer *et al*., 2014; Beyer & Smets, 2015), all are from double to nine times smaller. In each MS, the migratory inflow and outflow rates are low, including that for the United Kingdom (UK) (Schwarzwälder & Thode, 2014).

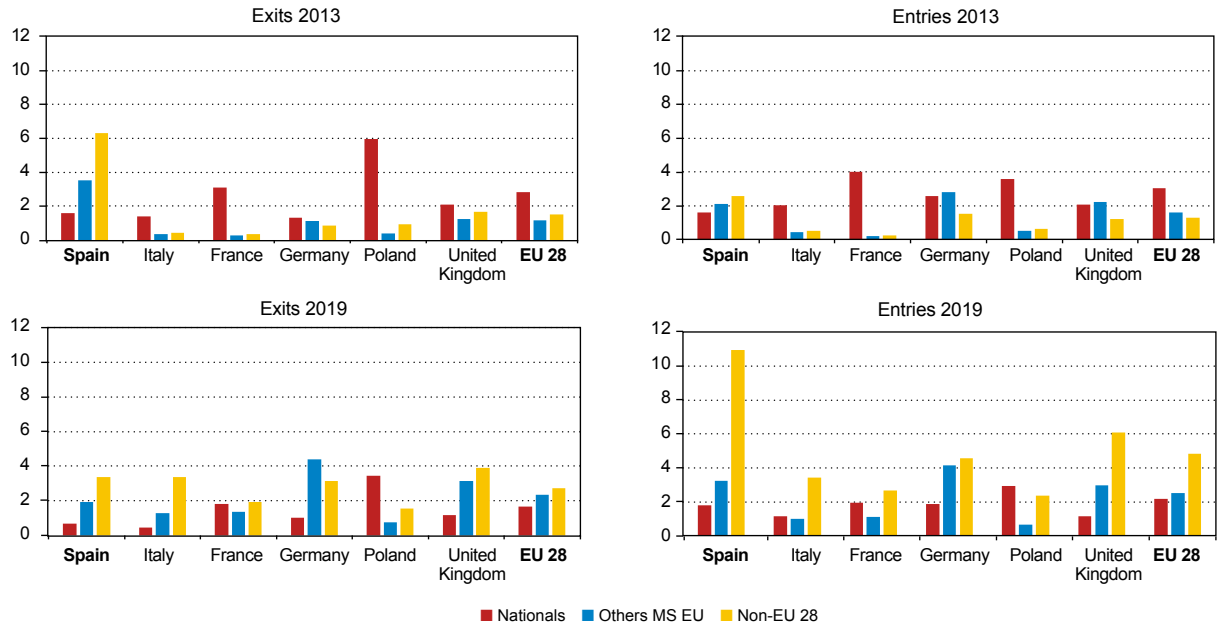
Exceptions are Austria, Belgium, Denmark, and Sweden, where the entry mobility sometimes doubles the exit mobility. But the mobility flows are always minimum compared with that of the USA.

European mobility is close to zero, not only between MS but also within MS, between *NUTS1*, *NUTS2* and even *NUTS3*. The Europeans really are immobile.

In some countries, mobility is sensitive to the cycle. Thus, after the 2008-2013 crisis there was a little

FIGURE 6

MOBILITY (OF NATIONALS AND OF OTHER EU PERSONS: TWO FIRST COLUMNS) AND MIGRATION (OF NON-EU PERSONS: THIRD COLUMN), 2013 AND 2019, ANNUAL FLOWS, PER THOUSAND OF RESIDENT POPULATION



SOURCE: Prepared by author based on data from Eurostat (2022d, 2022g).

growth in mobility within the EU. Because of the size effect, the small Central and Nordic MS have a large percentage of EU residents coming from other EU MS.

MED euro periphery

Italy, Spain, Portugal, and Greece are no longer countries of net emigration, neither to the EU (mobility) nor to America, as they were in the past. Old Western countries with internal differences. Despite the freedom of movement on account of EU membership, their people stopped emigrating to other European countries, and stopped emigrating to America, and their countries started receiving immigrants from all over the world because of their relative proximity to the Southern Mediterranean and the Middle East. This is producing a shocking situation because, despite having lower per capita GDP and lower salaries, these countries receive and maintain more immigrants than other richer countries with lower EU MS unemployment rates.

Eastern euro periphery

The new MS joining the EU, coming from socialism and totalitarianism, are the only European countries with an important exit mobility. This is especially the case for Poland, Romania, and Bulgaria. (Atoyan *et al*., 2016; OECD, 2022b). Polish workers moved to Germany and the United Kingdom, and Romanian and Bulgarian workers moved to Northern Mediterranean countries.

Figure 6 shows the dynamics of mobility and migration in 2013 and 2019. The left side shows

the exit flows: of nationals, of other EU MS, and of third countries. The right side shows the entry flows. Between 2013 and 2019, most of the entry and exit flows grew a little. The migration flows are higher than the mobility flows.

Spaniards are the least mobile EU citizens. Spain is receiving the highest level of immigration in the EU, twice the number of migrants Germany received in 2019. For Spain, the entry and exit flows of nationals (mobility of nationals, in red in Figure 6) are of similar size.

The flows from Spain to other EU MS and from other EU MS to Spain (mobility of other EU MS citizens, in blue in Figure 6) are twice the flow of national Spaniards. Spain's entry and exit migrant flows are the highest of those shown in Figure 6. Italy and France show a limited intra-EU mobility and a limited external migration.

The contrary is true for Germany where the mobility from/to the other EU MS is considerable, and where immigration is the highest, after that of Spain and the United Kingdom.

6. (Im)Migration

Migration of non-EU citizens is a flow limited to one side: attraction. Some emigration to other countries of the world exists, but from people quite different from immigrants to the EU. The European emigrants are overqualified persons and for most of them, their destinations include the richest countries in the world.

Central and Nordic MS

Central and Nordic EU MS were classical countries for immigration. Traditionally the Nordic countries attract migrants, especially from outside the EU. This is the case for Germany, Sweden, Denmark, and Austria, but not for Finland. The Baltic States are receiving immigrants from Russia. The main Central EU destination for immigrants is Germany. France attracts especially Algerian and Moroccan, as well as some other African immigrants (Machado & Walsh, 2014; OECD, 2022d).

MED euro periphery

After Germany, the EU MS receiving the most immigrants is Spain. Most of them come from Latin America and from Morocco. In Figure 6 we saw the phenomena of re-emigration: During the worse moments of the economic cycle there was a flow going back from Spain to the countries of origin, or to other nations, sometimes Central and Nordic EU MS.

As shown in Figure 7 the EU MS with the highest immigration rates are in the Mediterranean: Spain (where 10.4 % of legal residents come from outside the EU), France 9.5 %, and Italy 7.5 %.

Eastern euro periphery

Eastern EU MS are registering low levels of immigration. The rates of legal residents coming from outside the EU are around 2.6 % in Hungary. Also, the preferred destination for Eastern workers is inside the EU (mobility) not outside the EU.

A general conclusion can be made: For many EU countries, external immigration is an alternative to low European labour mobility (see Figure 8).

7. The Spanish paradox

Spain and Italy coincide considerably in that their nationals have a very low exit mobility, their countries receive significant incoming mobility from citizens of other EU MS, and receive large amounts of immigrants from third countries, as well as having high levels of unemployment.

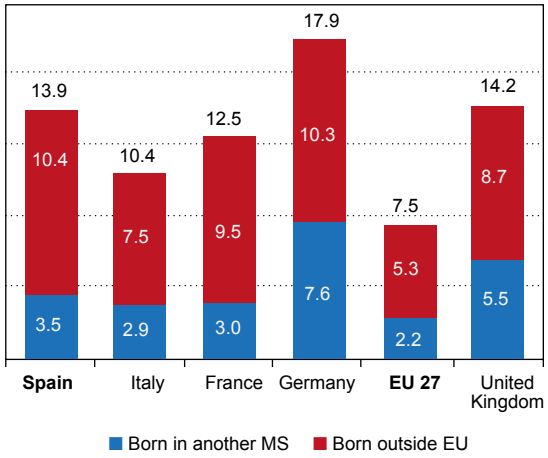
From traditional emigration to current immobility and immigration

Spaniards and Italians emigrated *en masse* to Central Europe during the period 1946-1985. In France, Germany, and the United Kingdom, they formed the main group. This occurred at a time when knowing the language

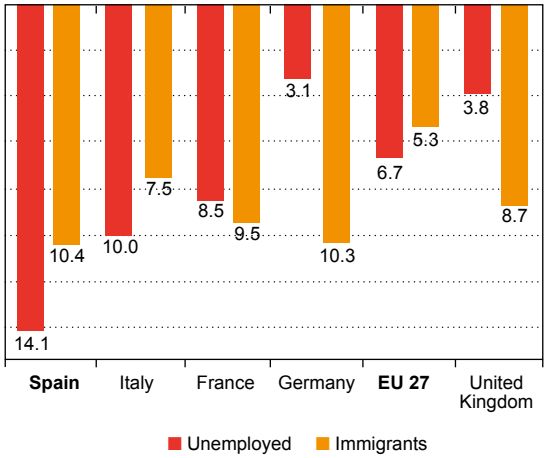
FIGURE 7

MOBILITY, IMMIGRATION AND UNEMPLOYMENT

PANEL A. EU INTERNAL MOBILITY AND EXTERNAL IMMIGRATION, IN % OF RESIDENTS



PANEL B. UNEMPLOYMENT AND IMMIGRATION, RESPECTIVELY IN % OF ACTIVE POPULATION AND IN % OF RESIDENTS



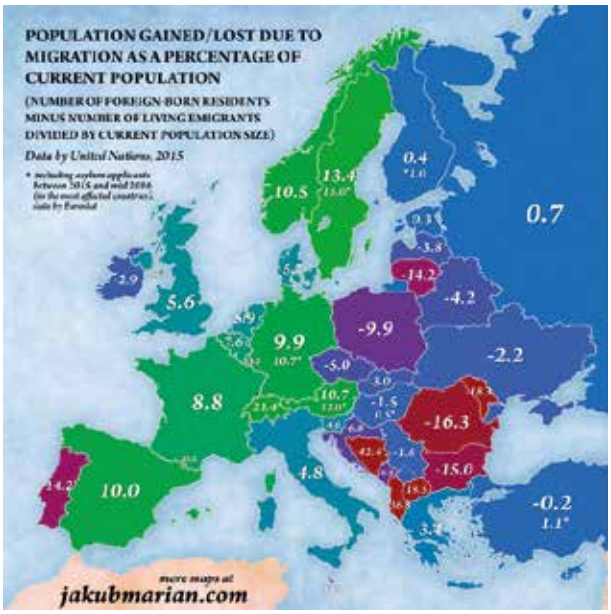
SOURCE: Prepared by the author based on data from Eurostat (2021b, 2022b).

FIGURE 8

MAPPING MOBILITY AND IMMIGRATION IN EUROPE

MAP A. COUNTRIES OF ORIGIN AND DESTINATION OF LIVING MIGRANTS

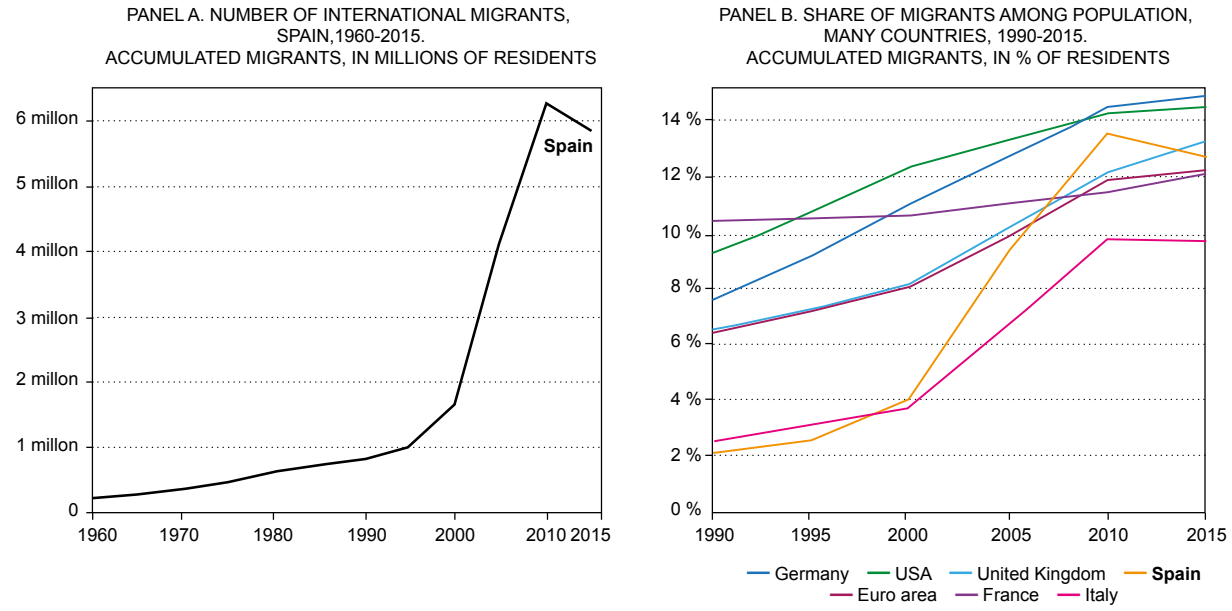
MAP B. POPULATION GAINED/LOST DUE TO MOBILITY AND MIGRATION



SOURCE: Marian (2022).

FIGURE 9

DYNAMICS OF IMMIGRATION



SOURCE: Our World in Data (2022).

was not a prerequisite for gaining employment in many sectors.

This flow ceased three decades ago. Most of these mobile workers have returned to their place of origin as pensioners. Today the movement of workers from the Northern Mediterranean to the rest of the EU is very low, both because of the language requirements at the destination, and the welfare benefits they have in their place of origin.

Intra-EU mobility from Southern Europe

What is more, for Spain most of the EU MS incoming workers are Romanians, Bulgarians, and Italians (Fassmann *et al*., 2014). The attraction of Spain is probably due to its relative proximity, some cultural coincidences, its welfare benefits, and to networks assisting the flows of compatriots.

Immigration from Latin America, the Southern Mediterranean, Africa, the Middle East and Asia

For Spain, the new great phenomenon in migration is the large influx coming from Latin America and the Southern Mediterranean, the rest of Africa, the Middle East, and Asia. Immigration from America is facilitated by the conditions in the countries of origin, the common language and culture, and by visa facilities, sometimes related with old family relations. Immigration from the rest of the world is motivated by conditions in the countries of origin and by the small distance between Spain and Africa (United Nations, 2022b). As we can see in Figure 9, immigration to Spain took off after 1995. Today Spain is the fourth advanced country with the most legally resident immigrants, after Germany, the USA, and the UK, close to France and far ahead of Italy.

TABLE 2

SPAIN'S IMMOBILITY, IMMIGRATION AND UNEMPLOYMENT

General	Labour market	Mobility	Immigration	Employment	Regulation
Demography Bad conditions: fertility, birth rate…	Low employment rate	Extremely few Spaniards to the rest of the EU	Important influx from Latin America and Southern Mediterranean	Permanently high unemployment	Labour market low quality
Medium GDP growth	Duality: permanent vs. 1/3 of temporary	High level from Romania, Bulgaria, and Italy	Very high Non-EU resident rate	Highest EU unemployment rate	Overprotection of labour
Great euro imbalances	Permanent Imbalance	Pensioners from the rest of the EU	Emigration from immigrants to many EU MS and back home	High NEET rate	Welfare State incentives to immigrate

SOURCE: Prepared by the author.

Structural unemployment

The third element considered in this paper, unemployment, is persistently very high in Spain. Whether there is a crisis or a boom, unemployment in Spain is usually three times that of Germany and the Nordic countries, and double that of France (Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital, 2022).

This persistently high unemployment is not, however, a force pushing the mobility of Spanish workers towards the rest of the EU MS, and it is not a force stopping immigration from many areas of the world. Some aspects of the socio-economic situation of Spain are summarized in Table 2.

Empty Spain

The territorial distribution of a social phenomenon is heterogeneous. Thus, in Spain, as in Northern Mediterranean countries, the rural areas are suffering a huge demographic decline, deaths greatly outnumber births. It is precisely these areas that attract a large number of immigrants. This empty or emptied Spain corresponds to inland northern Spain, and central Spain, with the exception of the region of Madrid. In these areas the natural population growth is highly negative, and immigration is covering the gap. There is a substitution of local people by immigrants (Macarrón Larumbe, 2011; Geddes *et al*., 2020).

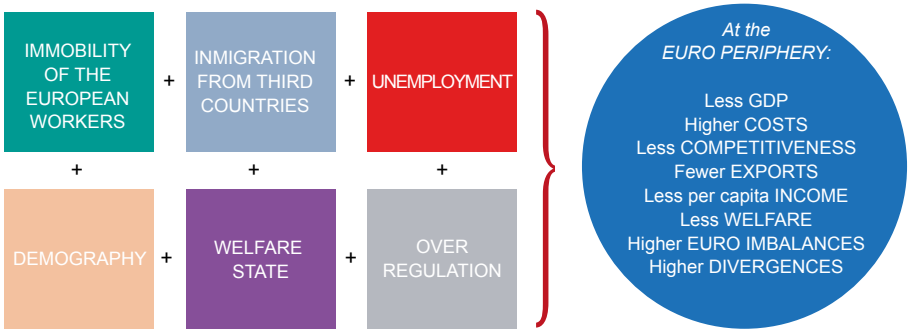
8. Consequences of immobility, immigration and unemployment

European economic dynamics

In the EU, in spite of convergence in the form of a «highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress» (European Union, 2012 p. 17), differences and even divergences are important and are growing in many respects. Being part of the Single Market and, for most of them of the euro zone, the EU MS were impacted differently by the episodes of financial crisis, COVID-19, the Russian

FIGURE 10

THE MOBILITY & MIGRATION RATIONALE, II:
ELEMENTS OF (IM)MOBILITY, (IM)MIGRATION AND (UN)EMPLOYMENT DYNAMICS



SOURCE: Prepared by the author.

war in Ukraine, and tendencies towards deglobalisation. The asymmetric shocks enlarged trade and financial euro imbalances, especially because of the limited performance of the euro periphery (see Table 1). Thus, the so-called euro crisis was a syndrome of the disequilibria in the unfinished and non-optimal euro zone, and the unfinished Common Market. A difficult element is Europe's non-integrated labour market.

The cost of non-Europe, the cost of a non-OCA, the cost of Europe's non-integrated labour market and overregulated MS labour markets, and the cost of the European governance deficit

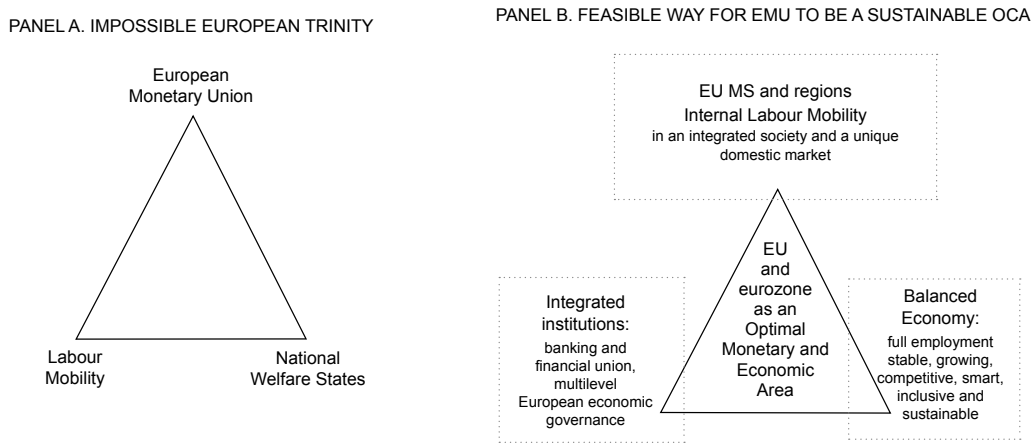
The cost of non-Europe is the sum of: *i)* the cost of being a non-OCA; *ii)* the cost of Europe's non-integrated labour market and overregulated MS labour markets; and *iii)* the cost of the European governance deficit. The consequences of the European economic deficits and of the economic dynamics of EU MS are a GDP gap, lower levels of employment, and high levels of permanent unemployment (Razin & Sadka, 2021). The non-integrated labour market produces European immobility with its associated costs. The labour market in Europe has a dreadful quality. There is a contradiction between the European single market, monetary union and national welfare regulations.

Euro zone MS no longer have the mechanisms for adjustment. With regard to finance, the euro area MS cannot implement a competitive devaluation. With regard to the labour market, the lack of wage flexibility, lack of labour mobility, in combination with immigration, in a context of low growth and of welfare provision, hinders MS in achieving a balance (Figure 10).

Despite the European conundrum, the EU is far from collapse. On the contrary, the new situation of risk acted as a spur to the Union (van Middelaar, 2018). Thus, as a result of the financial crisis, a bail-out mechanism was introduced. As a result of the Great Recession, a very expansive monetary policy was developed. As a result of the impact of COVID-19, EU expenditure financed by EU debt was expanded. As a result of Russia's war

FIGURE 11

**THE EUROPEAN MOBILITY TRILEMMAS.
EUROPEAN TRILEMMAS ABOUT LABOUR MOBILITY, MONETARY UNION, REGULATION, ECONOMIC STABILITY AND WELFARE**



SOURCE: Prepared by the author.

on Ukraine, foreign and security links were restructured and boosted.

The European economic governance deficit

In reality, with the launch of the euro, economic policy has changed in Europe. Its main instrument, monetary policy, is no longer national, of the EU MS, but of the EU, of the European Central Bank and the Eurosystem. Furthermore, the other pillar of economic policy, fiscal policy, has changed considerably because of the Maastricht criteria, the Stability and Growth Pact, the European Semester, and the Macroeconomic Imbalances Procedure (European Commission, 2022b). This basically involves putting a ceiling on MS public deficit and public debt, issuing money, zero and negative interest rates, buying debt, issuing EU debt, bailing out banks and sovereign debt. All this, taken to a European level, represents a big change.

Despite all these essential changes, there is a European governance deficit. The criteria for being an OCA are progressing so slowly, most of the fiscal sustainability rules are not implemented most of the time. And, with regard to the MS, structural reforms to introduce competition are delayed. Overprotection of national labour in the European labour market is, in no small measure, a reason for the procrastination in European economic policy (Brunet, 2018).

There is a need for Europe, and for room of manoeuvre in monetary and fiscal policies, as well as for national structural reforms. EU policies probably need to be carried out by a European social pillar that would enable virtuous convergence policies. Labour mobility, European monetary union and national Welfare States are an impossible trinity. But a feasible way for the euro zone to be an OCA is with mobility between EU MS and the regions, integrated institutions, and a balanced economy. This is a feasible European trinity that would

preserve the monetary union, employment, growth, and wellbeing in the EU (Figure 11).

9. Conclusion

In this paper we have considered the simultaneity of phenomena that are apparently opposed, and some of the things linking them together: The low level of mobility of EU workers, high levels of immigration to the EU, the disparate EU employment rates, and the high levels of unemployment.

Despite the freedom of movement for Europeans, and despite economic and monetary integration, there is enormous worker immobility, even within States, and at the same time there are disparate, high and sustained levels of unemployment. Furthermore, in countries with high unemployment and high immobility, non-European immigration is very high.

How do national labour and welfare regulations relate to the above? In what way and to what degree does labour regulation reduce internal mobility and promote external immigration? Does the Welfare State encourage the immigration of non-Europeans and the unemployment of Europeans, and discourage the mobility of Europeans? These demographic and labour market conditions mean that the euro zone is not an optimal monetary area and they affect the peculiar dynamics of the euro imbalances and the situation in the euro periphery.

The paradox of Spain is considered, especially given its dramatic imbalances: Its low employment rate, huge level of unemployment, high levels of immigration, and scant mobility towards other Member States of the European Union that have lower unemployment and less immigration. All this has a profound impact on Spain's competitiveness and well-being.

The high standard of living and national protection systems mean that in many MS, low mobility, high immigration and high unemployment are perpetuated and deepened. Consequently, economic shocks have very asymmetric effects. Hence the need for a European economic governance that favours national structural reforms and progress in European integration.

The fruits of these dialectics are general immobility, asymmetric unemployment, asymmetric complementary immigration, and other population, economic, social and welfare imbalances. National structural reforms are needed, as well as greater European political, economic, and social integration.

Labour mobility and labour market integration are a source of growth and wellbeing.

Bibliographic references

Alcidi, C., & Gros, D. (2019). *EU Mobile Workers: A challenge to public finances? Contribution for informal ECOFIN*. Bucharest, 5-6 April. CEPS Special Report. https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/04/EU%20Mobile%20Workers.pdf

Atoyan, R., Christiansen, L., Dizioli, A., Ebeke, C., Ilahi, N., Ilyina, A., Mehrez, G., Qu, H., Raei, F., Rhee, A., & Zakharova, D. (2016). Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe. *IMF Discussion Note* No. 16/07. https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1607.pdf

Barslund, M., Busse, M., Vargas-Silva, C., Kaczmarczyk, P., Baas, T., Izquierdo Peinado, M., Jimeno, J. F., Lacuesta, A., Galgóczi, B., & Leschke, J. (2014). Labour Mobility in the EU: Dynamics, Patterns and Policies. *Intereconomics*, *49*(3), 116-158.

Benlolo-Carabot, M. (Dir.). (2020). *Union européenne et migrations*. Bruylant.

Beyer, R. C. M., & Smets, F. (2015). *Labour market adjustments in Europe and the US: How different?* (ECB Working Paper Series No. 1767). European Central Bank.

Blau, F. D., & Mackie, C. (Eds.). (2016). *Panel on the Economic and Fiscal Consequences of Immigration*. National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine.

Brunet, F. (2016). The European Imbalances: Competitiveness and Economic Policy in a Non-Optimal Monetary Union. *Cuadernos Económicos de ICE*, 91, 27-54. https://doi.org/10.32796/cice.2016.91.6119

Brunet, F. (2018). Eurozona y no movilidad del trabajo. *Información Comercial Española, Revista de Economía*, 900, 17-27. https://doi.org/10.32796/ice.2018.900.1984

CESifo. (2015). *Ifo Migration Monitor.* https://www.ifo.de/en/publications/2015/article-journal/ifo-migration-monitor

EURES. (2022). *Your first EURES job.* http://www.yourfirsteuresjob.eu/en/home

European Central Bank. (2022). *Key euro area indicators.* https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_statistics/key_euro_area_indicators/html/index.en.html#socio

European Commission. (2022a). *European Demographic Datasheet. Migration and Demography*. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/dataset/ds00118_en

European Commission. (2022b). DG Economic and Financial Affairs. European Economic Forecast – Spring 2022. *Statistical Annex*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ecfin_forecast_spring_2022_statistical-annex_en.pdf

European Parliament. (2022). European Parliamentary Research Service. *EU Fact Sheets. Free movement of persons.* https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.1.3.pdf

European Union. (2012). Consolidated version of the Treaty on European Union. *Official Journal of the European Union*. C 326. October 26. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c382f65d-618a-4c72-9135-1e68087499fa.0006.02/DOC_2&format=PDF

Eurostat. (2021a). *Labour mobility.* https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Category:Labour_mobility

Eurostat. (2021b). *People in the EU – Statistics on geographic mobility.* http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained

Eurostat. (2022a). *Total population at risk of poverty or social exclusion.* https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/PovertyDay/PovertyDay_2019/index.html

Eurostat. (2022b). *Migration and migrant population statistics.* http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

Eurostat. (2022c). *Employment and activity.* https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_emp_a/default/table?lang=en

Eurostat. (2022d). *Emigration by age group, sex, and citizenship.* https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_emi1ctz&lang=en

Eurostat. (2022e). *Foreign-born population by country of birth*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Tab05_Foreign-born_population_by_country_of_birth,_1_January_2021_rev.png&oldid=560275

Eurostat. (2022f). *GDP and main components*. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en

Eurostat. (2022g). *Immigration by age group, sex, and citizenship.* https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_imm1ctz&lang=en

Eurostat. (2022h). *Migrant integration statistics - regional labour market indicators*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_-_regional_labour_market_indicators

Fassmann, H., Musil, E., Bauer, R., Melegh, A., & Gruber, K. (2014). Longer-Term Demographic Dynamics in South–East Europe: Convergent, Divergent and Delayed Development Paths. *Central and Eastern European Migration Review, 3*(2), 150-172.

Geddes, A., Hadj Abdou, L., & Brumat, L. (2020). *Migration and Mobility in the European Union*. Palgrave Macmillan, 2nd edition.

Goodhart, C., & Pradhan, M. (2020). *The Great Demographic Reversal. Ageing Societies, Waning Inequality, and an Inflation Revival*. Palgrave Macmillan.

Jakub, M. (2022). *Migration patterns in Europe*. https://jakubmarian.com/wp-content/uploads/2017/02/migration-difference-europe.jpg

Jauer, J., Liebig, T., Martin, J. P., Puhani, P. (2014). *Migration as an adjustment mechanism in the crisis? A comparison of Europe and the United States* (OECD Working Paper No. 155).

Macarrón Larumbe, A. (2011). *El suicidio demográfico de España*. Homo Legens.

Machado, D., & Walsh, T. (November 26, 2014). Labour force(d) mobility: Migration in Europe. *Bruegel blog.* http://bruegel.org/2014/11/labour-forced-mobility-migration-in-europe

Migration Policy Group. (2022). *Migrant Integration Policy Index*. https://www.mipex.eu

MISSOC [European Commission. Directorate General Employment, Social Affairs and Inclusion] (2022). *Mutual Information System on Social Protection*. http://www.missoc.org

Mundell, R. A. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. *American Economic Review, 51*(4), 657-665.

NationMaster. (2022). *Labor > Salaries and benefits > Hourly minimum wage: Countries Compared.* https://www.nationmaster.com/country-info/stats/Labor/Salaries-and-benefits/Hourly-minimum-wage

OECD. (2022a). *Database*. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/main-economic-indicators/main-economic-indicators-complete-database-edition-2019-8_d096af8d-en

OECD. (2022b). *Employment Outlook*. OECD.

OECD. (2022c). *International Migration Database.* https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG

OECD. (2022d). *International Migration Outlook*. OECD.

Our World in Data. (2022). *International Migrant Stock*. https://ourworldindata.org/grapher/international-migrant-stock?tab=chart&country=ESP~Euro+area~DEU~FRA~ITA~GBR~USA on data from UN Population Division (via World Bank).

Razin, A., & Sadka, E. (2021). Migration and redistribution: Why the federal governance of an economic union does matter. *Journal of Government and Economics*, *1*, 100001. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S266731932100001X

Recchi, E. (2015). *Mobile Europe: The Theory and Practice of Free Movement in the EU.* Palgrave Macmillan.

Schwarzwälder, J., & Thode, E. (2014). *Harnessing European Labour Mobility. Scenario analysis and policy recommendations*. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Harnessing_European_Labour_Mobility.pdf

Tatsiramos, K. (2009). Geographic labour mobility and unemployment insurance in Europe. *Journal of Population Economics, 22*(2), 267-283.

United Nations. (2022a). *UN data.* http://data.un.org/Data.aspx?d=WDI&f=Indicator_Code%3ANY.GDP.PCAP.PP.CD#WDI

United Nations. (2022b). Department of Economic and Social Affairs & Population Division. *International Migrations.* https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migration-1

Van Middelaar, L. (2018). *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*. Gallimard.

Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital. (2022). *European Demographic Data Sheet 2022*. https://www.populationeurope.org/en

World Bank. (2022). *DataBank*. https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD

Carlos Francisco Molina del Pozo*
Virginia Saldaña Ortega**

LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y LA LUCHA CONTRA EL ÉXODO RURAL ANTE LA NUEVA PERSPECTIVA FEDERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La situación que se produce en el marco de la demografía europea es actualmente uno de los aspectos más preocupantes del desarrollo del proyecto europeo, en cuanto a las consecuencias que un éxodo masivo de población de los territorios rurales puede acarrear en la correcta marcha del Mercado Común. Esta preocupación expresada no es reciente; desde su creación, la Unión Europea ha abogado por la protección de estos territorios desfavorecidos y prueba de ello se encuentra en el artículo 174 del TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y en la necesidad que su redacción establece para el apoyo de las regiones con especiales condiciones naturales o demográficas y clara evidencia de inferioridad con respecto al resto de las áreas.

The cohesion policy and the fight against the rural exodus before the new federal perspective of the European Union

The situation that occurs within the framework of European demography is currently one of the most worrying aspects of the development of the European project, in terms of the consequences that a massive exodus of population from rural territories can have on the correct functioning of the Common Market. This expressed concern is not recent; since its creation, the European Union has advocated the protection of these disadvantaged territories and proof of this can be found in article 174 of the TFEU (Treaty on the Functioning of the European Union) and in the need that its wording establishes for the support of regions with special natural or demographic conditions and clear evidence of inferiority with respect to the rest of the areas.

Palabras clave: *Unión Europea, éxodo, integración, España vaciada, regiones, Europa, derecho comunitario.*
Keywords: *European Union, exodus, integration, Spain emptied, regions, Europe, Community law.*
JEL: *P25, R10, R11, R12, R13.*

---

* Catedrático en Derecho Administrativo y Catedrático Jean Monnet *ad personam* de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Alcalá.
Contacto: carlosf.molina@uah.es
** Profesora de Derecho de la Unión Europea en la Universidad Isabel I. Doctoranda en Derecho Administrativo en la Universidad de Alcalá. Colaboradora de la Cátedra Jean Monnet *ad personam* de Derecho de la Unión Europea de la Universidad de Alcalá.
Contacto: virginiassortega@gmail.com
Los autores quieren manifestar su agradecimiento al Profesor Dr. Juan Luis Santos por su inestimable apoyo en la preparación de este trabajo en lo relativo a los elementos de cartografía utilizados.
Versión de septiembre de 2022.
https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7509

1. Introducción

El marco de discernimiento en que nos encuadramos se encuentra, indudablemente, influenciado por aspectos técnicos más propios de otras ramas del conocimiento como la demografía, pero que manifiestan un interés evidente en el estudio de las circunstancias que acontecen en nuestra área de conocimiento, por cuanto su implicación ha supuesto y supone grandes cambios en el desarrollo natural de nuestra realidad. Una realidad marcada por la despoblación, fenómeno demográfico y territorial por el que se produce una disminución del número de habitantes de un determinado territorio en relación con un periodo previo. Resulta innegable que tales circunstancias vienen aconteciendo de manera inexorable en los últimos tiempos, en el marco de la Unión Europea.

Estos procesos de despoblación se ven impulsados por factores económicos clarísimos, ya que las zonas que se encuentran afectadas por estos ciclos de éxodo suelen ser aquellos territorios con una economía más deprimida, atrasada o con menor dinamismo, máxime si realizamos un ejercicio de comparación con otros territorios que, dentro de un mismo país, presenten una mayor actividad y una superioridad en su proceso evolutivo. Estos procesos de despoblación no son una cuestión de reciente creación, ni mucho menos; se trata de una situación que viene aconteciendo desde la primera mitad del siglo XX, a partir de la gestación de unos movimientos que con suficiente claridad vinieron a poner de manifiesto una incesante subida de las tasas migratorias a núcleos urbanos en proceso de expansión, o lo que a partir de tal periodo vino a considerarse como «éxodo rural». ¿Qué duda cabe?, tales mutaciones geográficas tuvieron como principal causante la mejora en las oportunidades laborales, una superior calidad de vida en cuanto a nivel de progreso y promoción, así como los mayores y más solventes equipamientos que eran ofrecidos a la población y que le otorgaban al individuo un modo de vida más fácil, de un pragmatismo tal, que podía ser perfectamente compaginable con sus pretensiones y anhelos más personales.

Las consecuencias de los acontecimientos descritos son previsibles para todos: una huida de aquellos sectores poblacionales más jóvenes y capacitados para llevar a cabo actividades laborales, con suficiencia para la procreación, y el consiguiente envejecimiento de dichas zonas, junto con el abandono de sus recursos por parte de las entidades estatales. Es por tal motivo que el flujo económico se pierde, la capacidad productiva empeora y el músculo financiero se ve debilitado, siendo verdaderamente complicada la recuperación y buena marcha de aquellos territorios que son relegados al lugar de descanso y turismo de los habitantes de la «urbe» que buscan tranquilidad en sus fines de semana y que persiguen abandonar el ajetreo de las grandes ciudades en las que desarrollan su vida y son elemento indispensable del movimiento económico que en ellas se desarrolla.

Pese a lo expuesto, no podemos decir que la despoblación solo pueda darse en los pueblos o pequeños territorios, sino que esta situación también podría acontecer en grandes ciudades o en espacios con una densidad de población abundante. La problemática que existe, y que diferencia cada uno de los supuestos, es que, en los que la afección se da en áreas con baja densidad demográfica, existe ya de antemano cierto declive y desequilibrio en las estructuras de edad, género y cualificación de la población y es esta desigualdad manifiesta existente, la que atisba de forma prácticamente irremediable, un futuro negativo del territorio en que comienza a darse este proceso de despoblamiento.

Lamentablemente, los fenómenos observados a nivel nacional que a nadie resultan ajenos pues todos hemos sido partícipes, en mayor o menor medida, del deterioro y abandono de los pueblos de familiares o de aquellas localidades en las que solíamos acudir en el periodo estival y que se han visto relegadas al olvido institucional y de la propia ciudadanía por lo impracticable de su subsistencia. Territorios que, poco a poco, han ido quedándose sin oportunidad ni

un presagio de futuro provechoso y del que la juventud solo hace uso en el periodo estival; es esta misma situación la que acontece en el resto del territorio de la Unión Europea, como veremos a continuación. Atendiendo, pues, a los datos ofrecidos por Eurostat, el año 2015 recogía ya una cifra ciertamente preocupante: el 40 % de la población vivía en ciudades, mientras que un 32 % lo hacía en aquellas zonas consideradas intermedias y solo un 27 % vivía en el territorio rural. Las cifras ofrecidas, unido a la mayor esperanza de vida y el envejecimiento de la población, suponen aspectos para tener en cuenta de cara a lo que se vislumbra en un futuro, que, si bien es algo incierto, apunta inexorablemente a un fracaso y exterminio casi total de las zonas rurales.

A ello podríamos añadir, por ejemplo, otro de los aspectos que permiten poner de relieve la realidad que venimos a analizar: en esta ocasión, nos centraremos en el envejecimiento poblacional que mencionábamos en el párrafo anterior y que se posiciona como otro de los indicadores que evidencian la situación territorial a la que nos enfrentamos marcando sendas diferencias entre las distintas regiones de Europa. Desde la instauración del proyecto europeo en la década de los cincuenta del pasado siglo, a partir de la creación de las primigenias Comunidades, la esperanza de vida al nacer se ha visto aumentada exponencialmente, con motivo de la instauración de una paz prorrogada en el tiempo y la consiguiente finalización de los periodos de desastres bélicos que marcaron el precedente del Tratado de París. En efecto, uno de los marcadores que hacen evidente este aspecto es el aumento en diez años de la esperanza de vida tanto de mujeres como de hombres en las últimas cinco décadas. Piénsese, por ejemplo, que la edad media de la ciudadanía en la actualidad se ha incrementado y el envejecimiento de la población, en consecuencia, es una realidad. De hecho, en el año 2019, más de la quinta parte de la población de la Unión Europea —un 20,3 %— superaba la edad de 65 años.

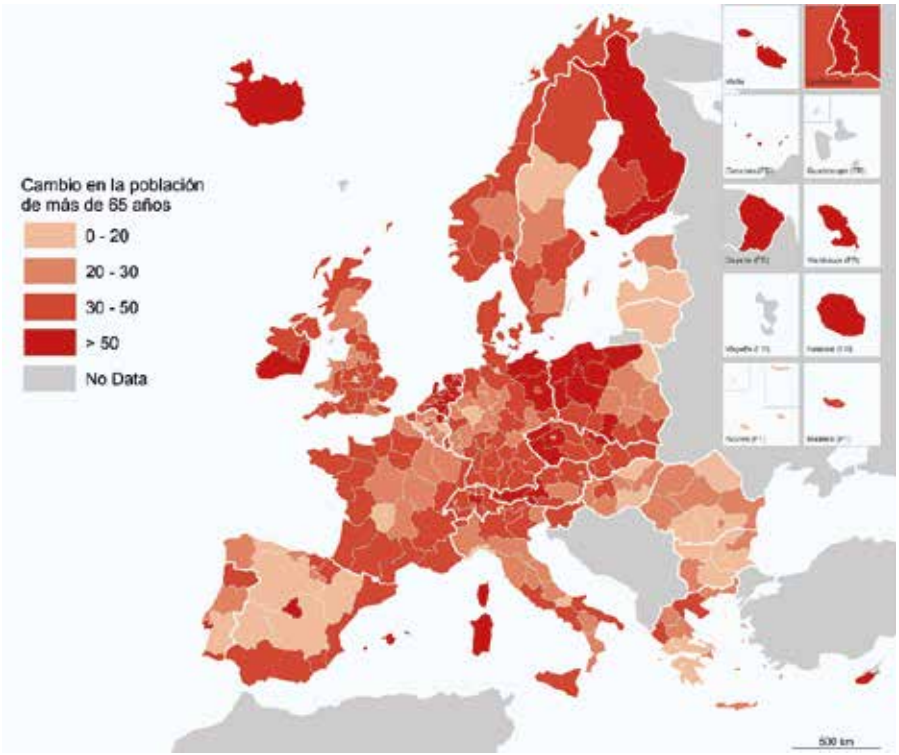
Atendiendo al Mapa 1, lo cierto es que las cifras son alarmantes. La media de edad de la Unión Europea en los últimos doce años ha supuesto un aumento de 2,7 años. Esto conjetura un incremento de los 41 a los 43,7 años existiendo una notable diferenciación entre distintos territorios. No solo aumenta el porcentaje de ancianos en todas las regiones de la Unión Europea, sino que, además, lo hace en mayor medida en aquellas que estaban menos envejecidas hace dos décadas, como es en el caso de España en Madrid, País Vasco, Navarra y la costa mediterránea. Así, el proceso de envejecimiento no solo progresa, sino que, además, se distribuye en todo el territorio europeo pasando de ser una problemática regional a hacerse un problema de todo el continente.

En virtud de lo antedicho, entendemos necesario facultar de servicios e infraestructuras suficientes a las distintas regiones de Europa a fin de que puedan atender a las necesidades de su población y que ello sea independiente del estado en que se encuentre su rendimiento demográfico y, por consiguiente, aparte de su crecimiento o decrecimiento, pues los servicios y la infraestructura deben estar siempre adaptados a las necesidades de la población, ya que, de lo contrario, incurriríamos en una desigualdad manifiesta entre ciudadanos de la Unión, difícilmente salvable o justificable por las instituciones. Tanto en los casos en que la población crezca como en aquellos en que se produzca una depresión de las cifras, los servicios y la infraestructura deberían adaptarse en consecuencia, tanto en transporte, como en servicios digitales, vivienda, educación o asistencia sanitaria.

Lo cierto es que la brecha económica entre estas dos realidades es cada vez más fatigosamente salvable, pues los efectos del cambio demográfico varían en función del poder adquisitivo de la población que habite en el territorio de que se trate. En este sentido, el PIB *per cápita* de aquellas regiones que ostentan un crecimiento rápido de la población se encuentra por encima de la media de toda la Unión Europea. En contraposición, las regiones con un rápido descenso de la población tienden a sufrir una bajada en su capacidad

MAPA 1

CAMBIO EN LA POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS (2000-2019)



FUENTE: https://www.espon.eu/

económica con una velocidad vertiginosa e igual a la de su declive demográfico. Bulgaria, Croacia, Hungría, Portugal, España o Grecia son las grandes damnificadas en este sentido y teniendo en cuenta estos parámetros. Indudablemente, la similitud entre estos territorios tiene su fundamento principal en el proceso de industrialización llevado a cabo en el siglo XX, así como la forma en que se desarrollaron los procesos de migración a las ciudades, tal y como adelantábamos con anterioridad y de acuerdo con el *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio climático* (Comisión Europea, 2020a).

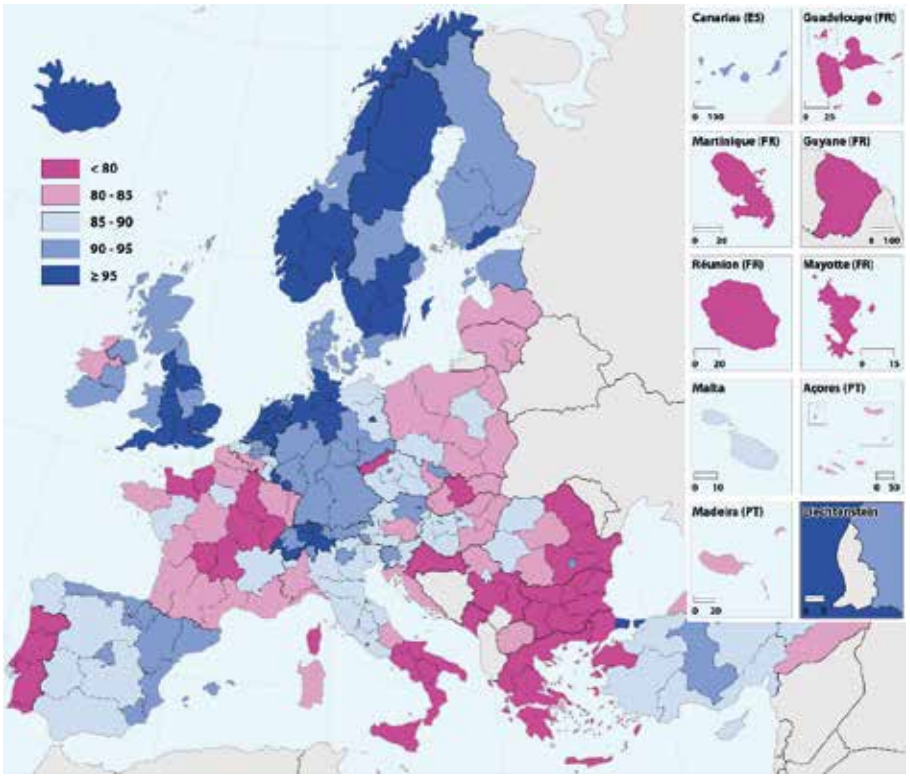
2. Medidas para combatir el despoblamiento global

Indudablemente, si atendemos a un aspecto de gran relevancia práctica y que mayores oportunidades puede ofrecer a los territorios con despoblación, a la Europa rural, destaca la búsqueda de un mayor desarrollo en digitalización. Uno de los objetivos más perseguidos por las instituciones comunitarias, en nuestro presente, no puede olvidar a aquellas zonas despobladas y permitir un riesgo de exclusión para los ciudadanos que en ella habitan.

Debemos acuñar, en este momento, un término cada vez más extendido y asimilado por la sociedad

MAPA 2

PORCENTAJE DE HOGARES CON ACCESO A INTERNET DE ALTA VELOCIDAD (2019)



FUENTE: Eurostat.

y las instituciones que aboga por la capacitación de una persona para llevar a cabo diversas actividades en un ambiente digital y que en muchas ocasiones supone una absoluta brecha demográfica entre los distintos territorios, esto es «la alfabetización digital». Lo cierto es que en este campo de investigación, las cifras son positivas y el porcentaje de digitalización de las viviendas se ha visto incrementado de forma considerable. El porcentaje a nivel comunitario ha subido hasta 10 puntos en los últimos 8 años alcanzando un 90 % de digitalización en el seno de la Unión Europea, si bien, cuando se analiza de forma regional el acceso a internet de alta velocidad en los hogares se observa una importante brecha regional entre regiones urbanas y rurales, así como entre países, especialmente entre Europa del Este y la mayoría de Europa Occidental, con tasas mayores de acceso a internet (Mapa 2).

Asistir a la conexión digital en todos los territorios de Europa, no solo favorecerá las comunicaciones entre particulares, sino que facilitará el acceso de los ciudadanos a bases de datos, formularios administrativos y sanitarios, de vital interés para el desarrollo de su vida personal y profesional, por supuesto. No podemos negar que la propulsión digital a las poblaciones rurales vaya a suponer el elemento esencial y único por el que se pueda atajar la situación de declive en estos territorios, pero lo cierto es que sí sirve para beneficiar el acceso a una Administración cada vez más digitalizada

y en la que estas personas no habían tenido oportunidad, prácticamente, de participar, en tanto que sujetos activos y agraciados últimos de estos mencionados instrumentales.

Lamentablemente, entendemos que este sería un medio que favorecería el mantenimiento poblacional más que atraería a la ciudadanía, por cuanto, realmente, el tipo de individuo que habita en zonas despobladas, con carácter general, es de edad avanzada y sus intereses al respecto de estas cuestiones son muy escasos. Por otro lado, la atracción de población quedaría limitada, en la práctica, a aquellos ciudadanos que viajan con fines turísticos, pero el hecho de reducir la brecha de la digitalización, por sí solo, no podría ser considerado un elemento de atracción directa para la repoblación de las zonas rurales. De hecho, si profundizamos en este aspecto, y en una realidad de tanta virulencia como la actual, con una todavía inconclusa crisis sanitaria producida por el coronavirus, existe una variable que ha comenzado a gestarse a partir de tales circunstancias y que, bien implementada, puede suponer una solución eficaz para el problema que venimos narrando: nos estamos refiriendo a la implantación del teletrabajo en la realidad de muchos hogares.

En efecto, teniendo en consideración esta nueva alternativa que, indudablemente «vino para quedarse», hay que valorarla positivamente, en el sentido de que puede suponer un argumento eficaz por el que las familias puedan instalarse de forma definitiva en sus viviendas rurales, sin temor a verse perjudicadas por la distancia a sus respectivos centros de trabajo o por la imposibilidad de mantener una comunicación efectiva con las grandes ciudades en las que, generalmente, encuentran plausible su desarrollo profesional. Apoyar, por tanto, este tipo de alternativas, y visibilizar lo oportuno de su utilización en situaciones o casuísticas como las que venimos describiendo, supondría un argumento interesante para que la ciudadanía tuviera en cuenta estas otras posibles opciones.

Este mismo esbozo puede aplicarse al cambio en el modo de aprendizaje de las escuelas. La enseñanza a distancia se ha visto estimulada y favorecida por la pandemia y ha impulsado de forma notoria la implementación de instrumentos tecnológicos en el ámbito educacional. Asimismo, se han manifestado evidentes desigualdades que las áreas rurales han sufrido al florecer la necesidad de un mejor acceso a los servicios digitales. Es, por ello, que entendemos deberá promoverse otro enfoque al aspecto de la gestión educacional en dichos territorios, y suscitar un mejor acceso y conectividad a partir de un enfoque integral de aprendizaje y con la educación digital, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Acción de Educación Digital (Comisión Europea, 2020b).

Otro elemento que podría ser tenido en cuenta, como medida de primer impacto, es la relativa a la procura de vivienda y mejores redes de comunicación en términos de transporte para aquellos ciudadanos que planteen la opción de trasladarse a dichas ciudades. Es evidente que un buen mapa de comunicación facilitaría de forma ostensible el desarrollo profesional de las personas y la conciliación familiar.

Todas las medidas descritas proceden, quizás, de un plano más administrativo o de gestión de aquellos entes que poseen una vinculación más directa con los ciudadanos; por ejemplo, el municipio que a través de su respectivo ayuntamiento impulsa de forma eficaz y, de alguna manera, premia la pervivencia en su territorio, otorgando ciertas ventajas o beneficios a las familias que rechazan su éxodo. Sin embargo, en términos comunitarios ¿qué medidas pueden favorecer la reestructuración demográfica? Si atendemos al tenor literal del *artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*:

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial

y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como […]».

A partir de tales disposiciones, resulta evidente que afrontar la situación desde la perspectiva comunitaria no solo es apropiado, sino que está convenientemente articulada su actuación a fin de solventar los desequilibrios existentes en el territorio de la Unión. En este mismo sentido, cabe afirmar que, uno de los principales mecanismos con que cuenta la Unión Europea y que ha sido convenientemente impulsado a lo largo de los últimos años, es la Política Agraria Común, la cual está destinada a aportar rentabilidad a las explotaciones, así como a la búsqueda de una verdadera sostenibilidad en términos medioambientales, por ejemplo. Sin embargo y pese a lo antedicho, cabría destacar que la política que ha visto más desarrollado su contenido y que viene siendo la procura sustancial más eficiente para la lucha contra el éxodo rural y la despoblación en Europa, es la que presenta como claro objetivo todo lo que tiene que ver con el ámbito relativo a la cohesión y al reparto de fondos regionales, tal y como tendremos oportunidad de manifestar en las próximas líneas.

3. La política de cohesión: nacimiento y evolución

Los términos «solidaridad» y «cohesión» han formado parte del vocabulario concerniente al proyecto europeo desde los anales de su historia, asimilándose incluso tales concepciones en el Tratado de Roma, por cuanto su artículo 2 incluyó como misión fundamental de las entonces Comunidades Europeas, la adaptación de una política de cohesión económica y social en el marco de una solidaridad de hecho. Sin embargo, y pese a existir a partir de ese momento varios intentos de implementación de una verdadera política de cohesión europea con actuaciones encaminadas, por ejemplo, a la creación de un Fondo de Desarrollo Regional que permitiera poner fin a las desigualdades existentes entre las distintas regiones que iban conformando el territorio de la actual Unión Europea, una vez más, el Acta Única Europea (AUE) vino a ser considerada como un elemento esencial y representativo del logro de todos estos propósitos mencionados.

La definitiva puesta en marcha de un Mercado Único Europeo (MUE) se antojaba una cuestión necesaria y, al mismo tiempo, una consecuencia más que evidente del éxodo rural que vino a acontecer a partir de tales circunstancias. Piénsese que la imprescindible instauración de las exigibles libertades de circulación, trajo consigo una inevitable variación en los índices poblacionales de los distintos territorios, y que ello debía tenerse en cuenta para ofrecer una solución de calado. Esta situación fue convenientemente recogida en el artículo 130 B, estableciéndose a tal respecto que:

«[…] el temor fundado de que la puesta en marcha de las políticas comunes y el mercado interior con la entrada en vigor del AUE impida el reparto equitativo de los beneficios entre las regiones, los sectores económicos y los grupos sociales».

Puede decirse que el desarrollo de la cohesión no fue lineal ni continuo a partir de la firma del Acta Única Europea. Es posible evidenciar cómo la reforma acontecida en el año 1988 en los Fondos Estructurales vino a suponer un elemento de absoluta importancia práctica, por cuanto ofreció un impulso a la instauración de los principios de concentración, cooperación, programación y adicionalidad, principios todos ellos que fueron convenientemente mantenidos en la segunda reforma —Decisión 88/377/CEE, completada mediante el Acuerdo interinstitucional de 22 de junio de 1988, en el marco del paquete «Delors I»— llevada a cabo en el año 1992. Pues bien, lo cierto es que la instauración de estas nuevas técnicas instrumentales servía para permitir la implementación, de forma rigurosa, de la cohesión social y económica en tanto que objetivo de prioridad al nivel de otros propósitos de absoluta relevancia, tales como el mercado único o la política monetaria común. Además, a partir de la firma del Tratado de la Unión Europea llevada a cabo en Maastricht, se introduce un principio, el de subsidiariedad, que habrá de convertirse en cardinal

y eje sobre el cual debe de articularse e impulsarse, de manera eficiente, el proceso de programación para la concesión de las ayudas ofrecidas por los Fondos Estructurales.

Por su parte, el Tratado de Ámsterdam vino a ofrecer un giro ciertamente interesante en el proceso de puesta en marcha y activación de estas políticas, comenzándose a incluir, en las normas de corte más constitucional de la Unión Europea, algunos aspectos que, hasta ese momento, habían pasado de soslayo por la redacción normativa comunitaria, tales como la política de empleabilidad o social que fueron incorporadas a la ecuación como una suerte de elementos de vital importancia práctica a los que la Administración, las instituciones, órganos y organismos comunitarios y nacionales debían procurar protección y promoción a partes iguales. Las circunstancias acontecidas a partir de aquellos años vinieron a generar un perpetuo desequilibrio territorial, acentuado, indudablemente, por la adhesión de diez nuevos Estados miembros que habían impulsado el desequilibrio territorial, un aumento de territorios variopintos, con sus peculiaridades e idiosincrasias, así como la previsible e incesante movilización de personas que tendría lugar hacia las grandes ciudades europeas, en busca de un progreso profesional y personal.

4. El concepto de cohesión territorial en la Unión Europea

Mucho hemos hablado ya acerca de la cohesión económica y el margen político en que se puede desarrollar este tipo de aspectos, y hasta cierto punto bien podríamos ser considerados imprecisos por desarrollar en un mismo margen conceptual la política de cohesión territorial con la aplicable a los márgenes económicos, políticos o sociales, pero lo cierto es que el nacimiento del primero de estos términos se encuentra desarrollado a partir, precisamente, del resto de los conceptos mencionados. La política de cohesión territorial supone en la actualidad uno de los rasgos más destacables de la Unión Europea, en la medida en que plasma de forma eficaz y evidente la heterogeneidad y diversidad que existe en el seno de este proyecto, incluyéndose entre sus fronteras toda una amalgama de elementos económicos, políticos y sociales que lo hacen diferente, y su constante lucha de poder con los aspectos convergentes y la búsqueda de un perfeccionamiento en el desarrollo armónico de los diversos territorios.

El debate sobre el concepto de cohesión territorial en la Unión Europea fue finalmente resuelto como consecuencia de las observaciones aportadas por el *Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. En este contexto se solventa la duda esencial al respecto de la definición más apropiada del término cohesión territorial, indicando que, a tal efecto, deberá entenderse por él un concepto complejo que podrá ser enfocado desde distintos prismas, a saber: desde un desarrollo socioeconómico territorialmente equilibrado dentro de una región o un Estado y que, al propio tiempo, habrá de estar fundamentalmente caracterizado por una ausencia de desigualdades y polarizaciones territoriales en materia de renta, oportunidades de acceso al empleo, etc.

Por otro lado, la política de cohesión puede ser definida a partir del grado de articulación física del territorio por medio de las redes del sistema de transporte, pudiendo tenerse en cuenta tanto las diferentes partes del territorio considerado —o también llamado articulación física interna—, como en lo relativo a la conexión de dicho territorio con territorios vecinos —también conocido como articulación física exterior—.

La tercera perspectiva se configuraría sobre la base de la creación de condiciones equivalentes de accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos, equipamientos e infraestructuras en los distintos territorios. De tal manera que para las gestiones que sean oportunas llevar a cabo, y de las que determinados ciudadanos no tienen ni el conocimiento ni el acceso para su utilización, se comienza a generar una brecha digital que, difícilmente, podrá ser salvada sin ayuda y por la que, además, podría verse incrementada de manera sustancial la edad de cada individuo y el consiguiente

envejecimiento de la población. Por todo ello, las ciudades deben encargarse de ofrecer una visión e imagen de atracción para que los ciudadanos que de alguna manera se hayan planteado en algún momento la vuelta a la realidad rural, puedan hacerlo de manera sencilla, a partir de su formación en un nivel de usuario por el que puedan estar capacitados para llevar adelante satisfactoriamente un asunto relativo, por ejemplo, al Derecho Aduanero o a la contratación pública.

Podríamos, pues, atender al grado de cohesión del territorio de un Estado federal o descentralizado, en un sentido político, abogando por la existencia de una lealtad y complicidad entre los distintos territorios y procurando, de esta manera, la sostenibilidad de los intercambios que puedan producirse entre ellos para evitar, de esta manera, que se produzcan desequilibrios o desarrollos de unos en detrimento de otros. Por otro lado, hemos de indicar que, las conclusiones del *Libro Verde* abordan la existencia en un territorio determinado de un sentido de identificación y permanencia entre los ciudadanos, agentes económicos y sociales y fuerzas políticas que generan un compromiso colectivo y un proyecto común para el futuro desarrollo de dicho proyecto, mientras que la última de las alternativas existentes se decanta en defensa y apoyo del nacimiento de nuevos espacios de identificación y pertenencia ciudadana a escala subregional o regional.

Lo que resulta evidente, llegados a este punto de la redacción, es que el concepto de cohesión territorial se ha ido forjando y construyendo a partir de las representaciones de dicha cohesión, desde la perspectiva económica y social, que fue así recogida en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y que vino a matizarse a partir de la Estrategia Territorial Europea o del contenido mismo del *Libro Verde* sobre la cohesión territorial o, incluso, con el propio Tratado de Lisboa.

La política territorial no plantea una fractura inexcusable con las políticas existentes sino, más bien, un refuerzo de la gobernabilidad, con especial énfasis en la coordinación política y administrativa a diferentes niveles territoriales o, lo que comúnmente conocemos como gobernanza multinivel. Es, precisamente, en este punto en el que radica el groso de nuestra investigación, pues, evidentemente las circunstancias, casuística y peculiaridades que engloban un proyecto de tanta magnitud como el europeo, marcado aún por la incesante pero inconclusa lucha por la convergencia y en la que la disparidad y las desigualdades territoriales son una constante, el término acuñado como cohesión territorial debe ser entendido en el marco globalizado y en un escenario de gobernanza multinivel. Y, es en esta eterna dicotomía —que bajo nuestro criterio peca más de teórica que de real— en la que debe procederse a la lucha por la erradicación de los perjuicios ocasionados por el éxodo rural en los Estados miembros de la Unión Europea.

De las sucintas apreciaciones extraídas del *Libro Verde* anteriormente citado, se desprende una idea que entendemos es fundamental, por la que la cohesión territorial debe tratar de potenciar el desarrollo de cada territorio resaltando de manera significativa sus cualidades a partir de la estimulación de la cooperación territorial y por medio de la creación de redes de áreas metropolitanas y ciudades, formas de asociación o instrumentos que favorezcan la gobernanza urbano-rural, por ejemplo.

5. Base jurídica de la política de cohesión

Atendiendo a la normativa vigente, la base jurídica que aporta sustento y posibilita la implementación y configuración de una política de cohesión en la Unión Europea se encuentra recogida en los artículos 174 a 178 del TFUE. Si atendemos a lo dispuesto por el primero de los artículos citado —tal y como mencionábamos con anterioridad— se pretende dar cabida a un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión Europea, con el fin de reducir al mínimo posible aquellas diferencias existentes entre regiones y el retraso de las zonas menos favorecidas.

La política económica y su orientación para dar cumplimiento a los objetivos señalados por el artículo 174,

parten de la orientación de los propios Estados miembros quienes, con apoyo de la Unión Europea en la relación con su consecución a través de los Fondos con finalidad estructural, podrán perseguir y dar solución a tales desigualdades. Nos estamos refiriendo, por supuesto, al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola en su sección Orientación, posteriormente sustituido por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural; el Fondo Social Europeo; el Fondo Europeo de Desarrollo Regional; el Banco Europeo de Inversiones, así como cualquier otro instrumento financiero que pueda desarrollarse con tales finalidades. De hecho, para aquellos supuestos en que sea necesario implementar acciones específicas al margen de los fondos anteriormente citados, se faculta al Parlamento Europeo y al Consejo para adoptarlas por medio del procedimiento legislativo ordinario, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

A mayores, y de acuerdo con el artículo 177 del TFUE, por medio de dicho procedimiento ordinario deberán ser determinadas las actividades, los propósitos y el plan de actuación de los fondos con dicha finalidad estructural, de igual manera que las normas generales de estos y las disposiciones que permitan garantizar la eficacia y coordinación de dichos fondos, así como de estos mismos con otros de carácter compatible e, incluso, con instrumentos de necesidad para el logro de los objetivos propuestos.

6. Propósitos y principios que rigen la política de cohesión de la Unión Europea

Si atendemos a los criterios y argumentos contenidos en el Prólogo del Décimo Informe anual del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), la Comisión señalaba como necesaria la persecución de una serie de objetivos marcados en cuatro líneas de actuación, siempre sin perder de vista el objetivo fundamental sobre el que debían girar todas las actuaciones llevadas a cabo, esto es:

- la eliminación de los desequilibrios entre las regiones de la Unión Europea. Atendiendo, por tanto, al contenido del citado texto, las pautas en que se encontraba basada esta política se podían resumir de la siguiente manera: acentuación de la dimensión regional en el resto de las políticas comunitarias, así como de los Estados miembros;
- el mantenimiento de los esfuerzos para conseguir una mejor articulación de las acciones;
- utilización de los instrumentos de apoyo financiero existentes para dar impulso a las áreas más desfavorecidas; y
- aumento de la eficacia de los instrumentos financieros de carácter estructural.

Además de ello, cabría manifestar, de acuerdo con las previsiones del Parlamento Europeo, que el desarrollo de las políticas de cohesión debe respetar una serie de principios a fin de procurar que el uso de los fondos sea eficiente. Entre tales principios destacan: la colaboración entre los distintos agentes involucrados para la planificación, ejecución y seguimiento de los Fondos estructurales; organización por objetivos y por regiones de los distintos fondos; programación de las intervenciones y adicionalidad de la contribución nacional y de la Unión Europea. Ello, unido a la distribución de los recursos económicos a partir de los objetivos de inversión en crecimiento y empleo para el impulso del mercado laboral, la economía de las regiones y la cooperación territorial en el marco de la Unión Europea.

7. Los fondos de cohesión de la Unión Europea y su clasificación

Una vez aportadas las generalidades al respecto del estado de la cuestión, creemos conveniente dar respuesta a la siguiente duda: ¿de qué manera puede impulsarse la política de cohesión? Pues bien, para cumplimentar el señalado objetivo hemos de analizar el contenido y la distribución de dichos fondos, entendiendo por fondos estructurales de la Unión Europea aquellos que son concebidos como instrumentos

económicos y financieros por medio de los cuales se procura el desarrollo de la política regional o la cohesión propiamente dicha. Y será, justamente, dentro de esta instrumentalización, donde podremos diferenciar entre:

- Fondos con objetivos de carácter puramente regional, por ejemplo:
  - El FEDER
  - El Fondo de Cohesión
  - La ayuda financiera de preadhesión.
- Fondos que conceden ayudas con finalidad regional, pero que no tienen exclusivamente en su funcionamiento dicho carácter, entre los que podríamos destacar el Fondo Social Europeo y los Fondos Agrícolas.
- El Banco Europeo de Inversiones tiene como misión principal contribuir al desarrollo equilibrado del Mercado Interior y, bien podríamos añadirle, el de representar uno de los instrumentos clave para llevar a término cuanta instrumentalización venimos a exponer en estas líneas.

El «Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)» —regulado por el Reglamento (UE) 1301/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013— plantea como una de sus misiones esenciales la promoción de la cohesión económica y social en la Unión Europea por medio de actuaciones capaces de reducir, de forma significativa, las desigualdades existentes entre las distintas regiones o grupos sociales, dando de esta manera cumplimiento a lo recogido por el artículo 176 del TFUE. En definitiva, se trata, de acuerdo con el artículo 2 de su Reglamento —citado a continuación— de contribuir:

«[…] a la financiación de ayudas orientadas a reforzar la cohesión económica, social y territorial corrigiendo los principales desequilibrios regionales de la Unión a través del desarrollo sostenible y el ajuste estructural de las economías regionales, así como de la reconversión de las regiones industriales en declive y de las regiones con un retraso de desarrollo».

De esta manera el FEDER llega a financiar —según el artículo 3 de su Reglamento— las siguientes partidas:

- Inversiones productivas que permitan la creación o preservación de empleo duradero con ayudas directas e inversión en pymes.
- Inversiones en infraestructuras que presten servicios básicos a los ciudadanos en ámbitos como energía, medioambiente, transporte y tecnologías de la información y comunicación.
- Inversiones en infraestructura social, sanitaria, de investigación, de innovación, empresarial y educativa.

Es por todo lo expuesto hasta el momento, que podemos afirmar el especial enfoque que procura este tipo de fondos para llevar a cabo el impulso de la innovación, la investigación, la digitalización y el apoyo de las pymes, así como una economía de bajas emisiones de carbono. Y ello supone un aspecto de gran relevancia en una actualidad marcada por el progreso digital.

En cuanto al «Fondo de Cohesión» conviene comenzar afirmando que su creación tiene lugar a partir del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht, con la finalidad de procurar la contribución financiera a proyectos en los sectores de medioambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructura de transportes. Se trata, en definitiva, de la cohesión económica y social a partir de la financiación de proyectos de forma equilibrada, por medio de fases independientes, tanto en el ámbito técnico como financiero, y en la consecución a partir de tal despliegue de un conjunto coherente para con el medioambiente y con las redes transeuropeas de infraestructuras de transporte. Cabría añadir que la sujeción a tales fondos contaba con un requisito de necesario cumplimiento: la financiación del Fondo solo iría para aquellos Estados miembros que tuviesen un PIB per cápita inferior al 90 % de la media europea, siempre y cuando poseyesen un programa para dar respuesta a las condiciones de convergencia económica, tal y como se recoge en los Tratados constitutivos.

Por su parte, la ayuda financiera de preadhesión nace con motivo de dar asistencia a los países candidatos y fue convenientemente definida en el Consejo Europeo de Luxemburgo. Estos impulsos fueron concretados

durante los primeros años a partir de varios programas como el PHARE, el SAPARD o el ISPA. Sin embargo, será a partir del año 2007, cuando todos estos instrumentos citados se ven sustituidos por el «Instrumento de Ayuda de Preadhesión», el cual vino a otorgar auxilio financiero y técnico a los países candidatos. Se trataba de ayudas de una magnitud considerable que, en la actualidad, disfrutan países como Albania, Bosnia y Herzegovina, Islandia, Kosovo, Montenegro, Serbia, Turquía o Macedonia, y que se encargan de promover un mejor desarrollo en el ámbito regional y socioeconómico a partir de acciones de cooperación territorial y regional y el desarrollo rural, entre otros ámbitos en que son de actuación.

Por último, cabría citar el «Fondo Social Europeo» —recogido en el Reglamento (UE) 1304/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013— por cuanto su dimensión regional nos resulta de vital interés y utilidad en el proceso de cohesión europeo. En este sentido, bien podríamos afirmar que, el citado fondo financia a partir de ayudas no reembolsables, la formación o reducción de trabajadores en desempleo, poniendo especial enfoque en aquellas zonas en las que existe una mayor afectación por el desempleo, y que se encuentran, verdaderamente, incursas en un proceso de despoblación preocupante, dentro del territorio comunitario.

8. La política de cohesión de la Unión Europea para el periodo 2021-2027

Para este periodo, se han estipulado cinco prioridades para la inversión del presupuesto existente, que supone entre el 65 y el 85 % de los recursos procedentes del FEDER y del Fondo de Cohesión y que irán destinados al impulso de cinco grandes objetivos, a saber:

- lograr una Europa más inteligente por medio del desarrollo de la innovación, la digitalización o el apoyo a las pymes;
- aplicación del Acuerdo de París e inversión en energías renovables o transición energética;
- mejorar las redes de transportes y digitales de Europa;
- impulso al empleo, la inclusión social o la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria;
- y, por último, se perseguirá el desarrollo de estrategias de crecimiento de gestión local y de desarrollo urbano sostenible.

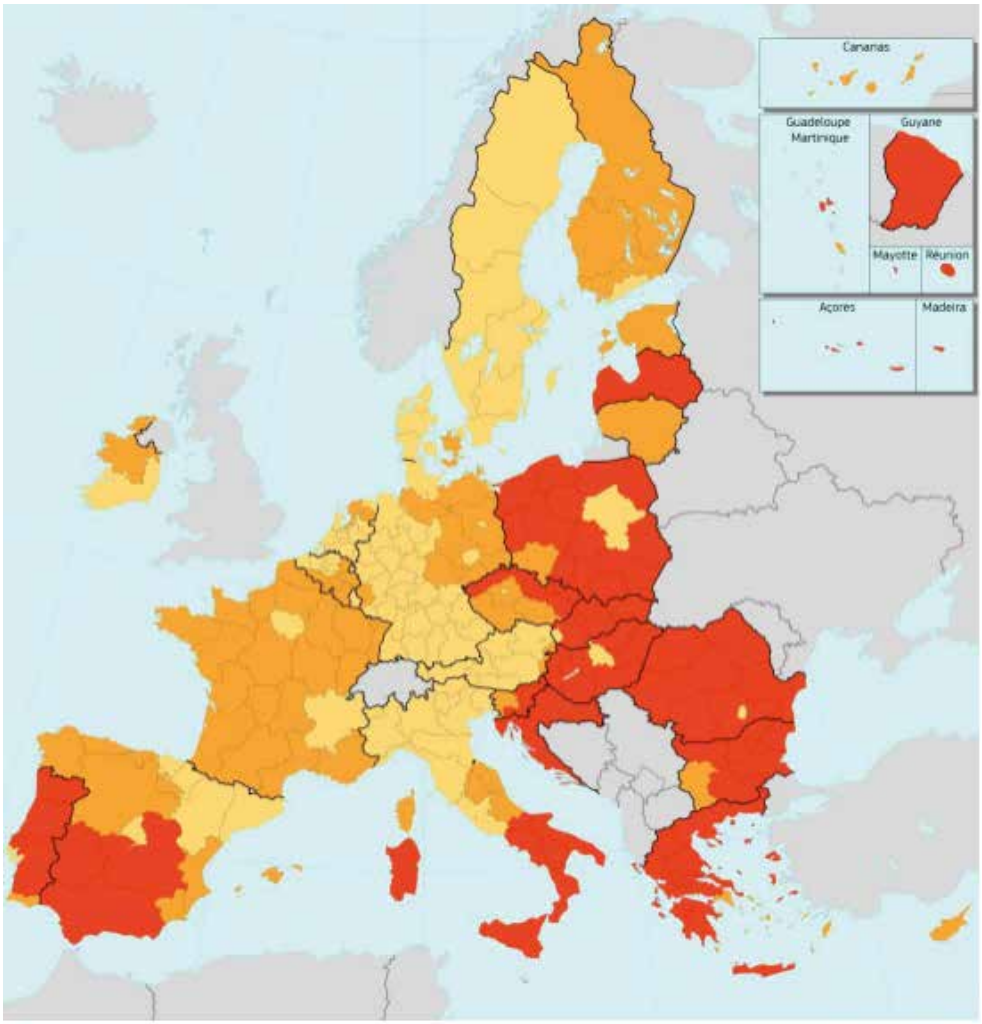
Derivado de lo que acabamos de exponer, bien podríamos afirmar que el periodo que nos acontece en materia de política de cohesión, así como los objetivos y prioridades fijados para llevar a cabo durante el mismo, se deben orientar e inclinar, especialmente, en la activación efectiva de aspectos relacionados, por ejemplo, con la inmigración, el desarrollo sostenible, el medioambiente, el desempleo, la digitalización, etc. De esta manera, la constante capacidad de las instituciones y del proyecto comunitario de adaptarse a las circunstancias y los cambios producidos en la realidad social y económica que acontece en cada momento, vuelve a ser una máxima a la que es conveniente cumplimentar sin ningún tipo de discusión.

En la actualidad, para el nuevo sexenio de programación 2021-2027, las regiones se clasifican en tres, de acuerdo con el nivel de PIB en 2014-2016 frente a la media europea de aquellos años. Así, las regiones menos desarrolladas son aquellas con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media comunitaria, y las más desarrolladas cuentan con más del 100 % de esta métrica. En un punto intermedio, las regiones en transición son aquellas que no llegaban a la media del PIB per cápita, pero superaban el 75 %. Como se aprecia en el Mapa 3, hay importantes disparidades regionales y la mayoría de las regiones menos desarrolladas, que copan la mayor parte de las ayudas, se encuentran en Europa del Este, aunque también se encuentran en esta categoría el sur de España e Italia, así como la mayor parte de Grecia y Portugal.

Realizando una comparativa del mapa de elegibilidad para el periodo actual de los Fondos de Cohesión se comprueba que, en general, las regiones menos desarrolladas no se corresponden con las regiones más envejecidas. En el Mapa 4 se aprecia como las regiones

MAPA 3

MAPA DE ELEGIBILIDAD PARA EL PERIODO 2021-2027



■ Regiones menos desarrolladas ■ Regiones en transición ■ Regiones más desarrolladas

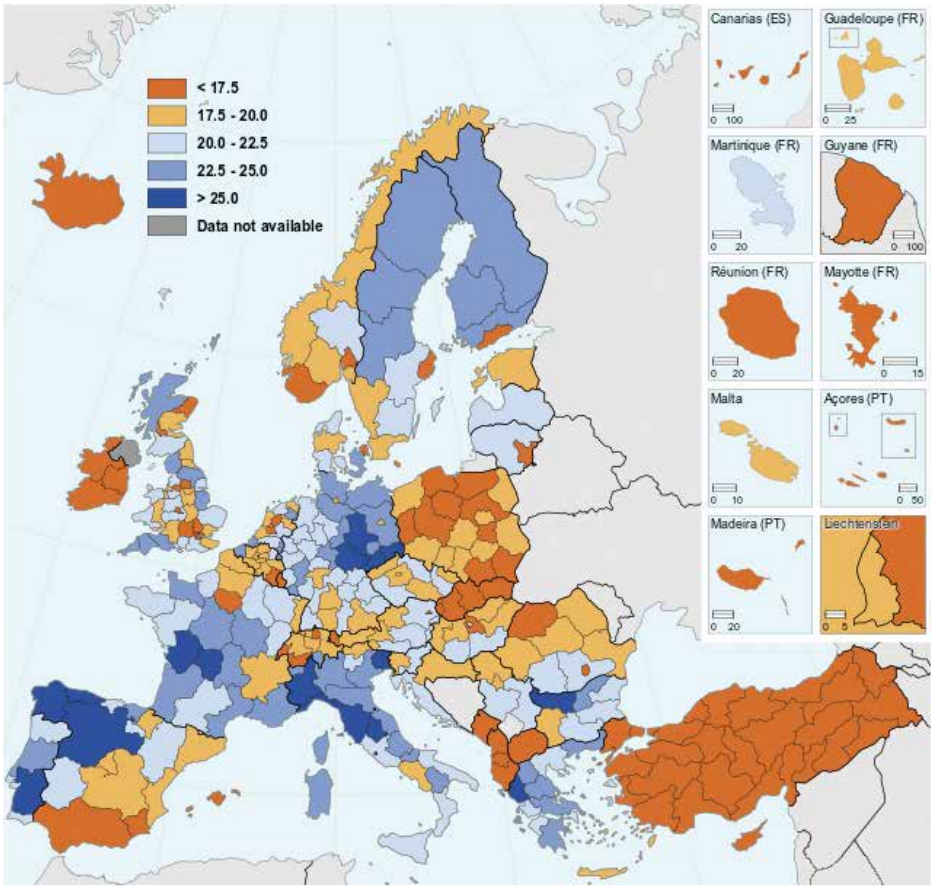
FUENTE: Comisión Europea.

europeas con un mayor nivel de envejecimiento son las del sur de la antigua Alemania Oriental, que son regiones de transición que reciben menor cuantía de los fondos comunitarios, parte del oeste de Francia y el noroeste en la misma situación, el noroeste de Italia que forma parte de las regiones más desarrolladas, y tan solo una región portuguesa, otra búlgara y una griega forman parte de las regiones más envejecidas y, al mismo tiempo, reciben más fondos por ser regiones menos desarrolladas.

En cuanto a las regiones menos envejecidas, en Europa Occidental suelen tener mayor PIB per cápita y, por lo tanto, no reciben fondos de cohesión o los

MAPA 4

PORCENTAJE DE POBLACIÓN MAYOR A 65 AÑOS (2019)



FUENTE: Eurostat.

reciben en cuantías muy reducidas. Así, en esta situación están las regiones de Irlanda, las capitales de Suecia, Finlandia y Dinamarca, partes de Bélgica, Países Bajos y el norte de Francia o el sur de Alemania y partes de Austria. En cambio, sí que hay regiones poco envejecidas que son regiones menos desarrolladas para el actual programa de los Fondos de Cohesión como Eslovaquia, Polonia, Hungría, Rumanía o el sur de España.

Por lo tanto, se observa cómo no hay una relación entre envejecimiento y la clasificación regional de los Fondos de Cohesión, pero tampoco puede hablarse de una relación inversa. Del mismo modo, tampoco hay una relación entre la clasificación regional de estos fondos y la densidad de población. Por lo tanto, los Fondos de Cohesión no están diseñados para afrontar el envejecimiento ni la despoblación, dos problemas graves y crecientes de las regiones europeas.

9. La política de cohesión europea en el futuro

Nos encontramos ante uno de los problemas más inquietantes de nuestra realidad, por cuanto la despoblación de ciertos territorios europeos viene suponiendo para la Unión Europea y los Estados miembros, un reto de gran dificultad para su solvencia. Como hemos tenido oportunidad de afirmar, los cambios demográficos que se producen en las zonas rurales, montañosas e insulares, facultan una regionalización por clases o de niveles, y el espacio rural ve reducido, indudablemente, el aprovechamiento de su economía y, particularmente, de su principal fuente de ingresos: el espacio agrario.

Como hemos venido manteniendo, la pérdida de población conlleva, inexcusablemente, un deterioro de las posibilidades en la esfera empresarial, competencial y en el sector de los transportes locales, debido, esencialmente, a la merma en la circulación de dinero en las zonas abandonadas. Todos estos planteamientos, en la actualidad, ocupan gran parte de los debates y pensamientos públicos en el ámbito institucional comunitario, de suerte que se comienza a gestar un proyecto de reglamento —Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus, recogido en Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus— con la intención de impulsar aquellas acciones que procuren la solución de las problemáticas sucintamente narradas, a partir de la utilización de los fondos provenientes de la política regional propiamente dicha.

10. Conclusiones

Para ofrecer una conclusión coherente con todo cuanto hemos tenido oportunidad de analizar, recojamos el testigo que ofrecíamos en la parte inicial del proyecto y hagámonos el siguiente cuestionamiento: *¿Qué papel juega la política de cohesión en este nuevo horizonte federal y en el contexto de la Europa vaciada?* Pues bien, la política de cohesión puede ser considerada una de las más importantes, por cuanto permite corregir los desequilibrios regionales existentes, no solo desde la perspectiva demográfica exclusivamente, sino que esto mismo afecta también a los ámbitos económicos, sociales y de oportunidad.

Es en este desarrollo de actuaciones encaminadas a la mejora del aspecto que tratamos, donde se evidencian ciertas carencias, por cuanto la comunión existente entre Estados e instituciones, entendemos que no se encuentra lo suficientemente unida y, en consecuencia, genera cierta descoordinación, por ejemplo, en lo que hace referencia a sus procesos de toma de decisión. Sin embargo, no se nos malinterprete, puesto que estamos convencidos de que, el ejercicio de influencia llevado a cabo por la Unión Europea en materia de cohesión y en lo que afecta de manera directa a la implantación de sus políticas en los Estados miembros, resulta ser una realidad, aunque lo cierto es que la existencia de unas verdaderas directrices europeas, promocionaría actuaciones de mayor ambición y bastante más comprometidas con lo que ya podemos catalogar como un problema europeo de primer nivel.

Lo cierto es que los Fondos Estructurales capacitan, tal y como hemos tenido oportunidad de resaltar, la dotación presupuestaria necesaria para conseguir el correcto desarrollo de las políticas de cohesión. Fundamentado por este motivo, consideramos que un correcto ejercicio de la actividad de los Fondos Estructurales permite, indudablemente, un mejor funcionamiento de los mismos, así como, también, la puesta en marcha de forma más eficiente de todas estas políticas que permiten arbitrar soluciones más pragmáticas y adecuadas a las problemáticas existentes en las diferentes regiones y territorios comunitarios.

Sin ninguna duda, la situación es preocupante, y el foco institucional está cada vez más posicionado a la consecución de los objetivos propuestos y convenientemente señalados a lo largo de este trabajo. Tan es así que puede apreciarse como, en el nuevo presupuesto de la Unión Europea para el periodo de 2021-2027,

la Política Regional viene a ocupar un lugar esencial, haciéndose especial énfasis en todos los aspectos relativos al aprovechamiento de las tecnologías con la finalidad de conseguir proporcionar un importante y necesario impulso de las regiones despobladas o demográficamente deprimidas a nivel de la Unión Europea.

No podemos olvidar que la Política Agraria Común (PAC) también ha contribuido, significativamente, a hacer frente a los desafíos demográficos y que, en su segundo pilar, se ha encargado de forma exhaustiva de trabajar en aras de un verdadero desarrollo rural. Es más, durante el periodo de programación de 2014-2020, dichos esfuerzos trataron de impulsar el desarrollo de los servicios e infraestructuras, de manera que se pudiera encauzar la inclusión social y revertir, de alguna forma, el deterioro social y económico, así como la despoblación de los territorios rurales. Resulta nítidamente constatable el hecho de que la política agrícola común se encuentra, cada vez en mayor medida, enfocada a fomentar e implementar un relevo generacional de calidad que sea capaz y pueda dar lugar a la creación y consolidación de un futuro mejor para los ciudadanos de cualquier territorio de la Unión Europea.

Estamos convencidos de que ha llegado el momento de propiciar, de modo definitivo, un potente impulso a la construcción de la arquitectura europea e ir a la búsqueda de mayores y más importantes objetivos, siendo que ello pasa, inexcusablemente, por realizar un profundo cambio de perspectiva, en relación con lo que debiera constituir el futuro de la Unión Europea. Es necesario conseguir e instalar una estructura acorde con las circunstancias que acontecen y, para ello, debería encontrarse asentada la idea de llevar a cabo el rescate de los primeros pensamientos europeístas de los inicios de la creación del proceso de integración en curso, los cuales abogaban por la progresiva construcción de una Federación Europea, con un enfoque federal del proyecto y que revalidamos, hoy más que nunca, su cabida en nuestra realidad económica, social y de perfecto andamiaje político para las próximas décadas en Europa. En este orden de ideas resulta ser, en nuestra opinión, en el que la Unión Europea debe adquirir un papel protagonista para el desarrollo de políticas de tan considerable calado y relevancia práctica para la ciudadanía. Sin duda, corresponde a Europa asumir el liderazgo y guiar a los Estados miembros con el fin de hallar y poner solución a la problemática regional existente en su contexto. De esta manera, se procura la recuperación del prestigio del proyecto ante los ojos de los ciudadanos, quienes comienzan a observar con cierto nivel de cansancio y, en ocasiones, hasta de hastío y desesperanza, como los espacios rurales quedan cada vez más relegados a ser, únicamente, los lugares de recreo y desconexión de los urbanitas y que constatan la imposibilidad de lograr la pervivencia de sus familias y descendientes en tales territorios, sintiendo, al propio tiempo, una evidente sensación de abandono, difícilmente asimilable y asumible.

La respuesta de la Unión Europea al cambio demográfico debe pasar por el establecimiento de un posicionamiento profundo, una visión amplia, coordinada e integradora, al tratarse de un tema que afecta a innumerables materias y que, por consiguiente, se encuentra directamente implicado en los desarrollos de otras temáticas y políticas, así como en la buena marcha de todas ellas. Evidenciamos, por tanto, la necesidad de una estrategia comunitaria fuerte y capaz de poner solución a los desafíos demográficos, a partir del impulso de distintos ámbitos, tales como la cohesión, la innovación, el transporte, el acceso sanitario o las políticas sociales, empleo e inmigración, por ejemplo. Semejante estrategia debe estar marcada por el establecimiento de unos valores y principios que son comunes, en el contexto de un enfoque que afecte a los niveles local, regional, nacional y supranacional.

Referencias bibliográficas

García Nicolás, C. (2020). El futuro incierto de la política de cohesión europea. En P. C. Molina del Pozo Martín (Ed.), *Derecho de la Unión Europea e Integración Regional*. *Liber Amicorum* al Profesor Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo (pp. 1569-1588). Tirant lo Blanch.

García Villarejo, A. (2001). Perfil doctrinal del modelo de desarrollo regional de la Unión Europea. En *50 años de la Unión Europea: reflexiones desde la Universidad* (pp. 191-210). Septem.

Molina del Pozo, C. F. (1980). *La Política Regional en la Europa Comunitaria*. Instituto de Empresa.

Molina del Pozo, C. F. (2015). *Tratado de Derecho de la Unión Europea*, *IV.* Jurúa Editorial.

Molina del Pozo, C. F. (2019). La política de cohesión de la Unión Europea como impulsora del desarrollo de las regiones. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 330-331, 227-298.

Molina del Pozo, C. F. (2020). Comentario acerca del Informe de la Comisión Europea sobre el impacto del cambio demográfico en Europa. *Revista de Derecho y Economía de la Integración,* 8, 79-93.

Molina del Pozo, C. F. (2022). *Derecho de la Unión Europea*, 6.ª edición. Reus.

Molina del Pozo, C. F. y Vicente García, I. (2002). *Los fondos estructurales y la nueva política regional de la Comunidad Europea*. Publicaciones de la Cátedra Jean Monnet de la Universidade de Santiago de Compostela.

Podadera Rivera, P. (2020). La cohesión en el proceso de integración de la UE: de la política regional a la política de cohesión económica, social y territorial e implicaciones de política económica. En P. C. Molina del Pozo Martín (Ed.), *Derecho de la Unión Europea e Integración Regional*. *Liber Amicorum* al Profesor Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo (pp. 1615-1630). Tirant lo Blanch.

Normativa consultada

Comisión Europea. (2020a). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico*. COM(2020) 241 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0241&from=ES

Comisión Europea. (2020b). *Plan de Acción de Educación Digital. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. COM(2020) 624 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0624&from=EN

Decisión 88/377/CEE del Consejo de 24 de junio de 1988 relativa a la disciplina presupuestaria. *DOCE-L-185/29* de 15 de julio de 1988. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1988:185:0029:0032:ES:PDF

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – La respuesta de la UE al reto demográfico. *DOUE-C-17/40* 18.1.2017. https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/10/Respuesta-de-la-UE-a-los-retos-demogr%C3%A1ficos-DOUE.pdf

Libro Verde sobre la cohesión territorial. *Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte* (COM(2008) 616 final, Bruselas, 6 de octubre de 2008).

Libro Verde sobre el envejecimiento. *Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones* (COM(2021) 50 final, 27 de enero de 2021).

Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1080/2006. *DOUE-L-2013-82896.*

Reglamento (UE) n.º 1304/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Consejo. *DOUE-L-347/470*. https://www.boe.es/doue/2013/347/L00470-00486.pdf

Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+). COM(2018)0382-C8-0232/2018. *DOUE-C-116/162*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019AP0350&from=EN

Revista de Economía
ICE
Información Comercial Española

EL SECTOR EXTERIOR EN 2021

La Secretaría de Estado de Comercio presenta un año más el número monográfico del Boletín de Información Comercial Española (BICE) dedicado al sector exterior español, con el fin de recopilar los datos más relevantes y las principales tendencias de los flujos comerciales y financieros tanto de España como a nivel mundial.

El estudio estadístico se estructura siguiendo la configuración habitual del BICE. En el primer capítulo se analizan las principales cifras macroeconómicas del sector exterior español, seguido, en el segundo, de un estudio sobre la evolución del comercio mundial de mercancías y servicios; en el tercer capítulo se analiza más profundamente el desarrollo del comercio exterior de España; el cuarto capítulo hace referencia a las inversiones exteriores directas; el quinto se centra en el estudio de la política comercial de la Unión Europea; y, el último capítulo analiza la política de apoyo financiero y de promoción comercial realizada por la Administración. Concluye el estudio con un Apéndice Estadístico en donde se recopilan multitud de datos relevantes sobre el sector exterior español.

Librería virtual y venta www.mincotur.es
Panamá, 1. 28046 Madrid
Telf. 91 349 43 35
www.revistasice.com
CentroPublicaciones@mincotur.es

Eduardo Gutiérrez*
Enrique Moral-Benito*
Roberto Ramos*

DINÁMICAS DE POBLACIÓN EN LAS ÁREAS RURALES Y URBANAS DURANTE EL COVID-19

El año 2020 se caracterizó por unas dinámicas de migración neta en España que desembocaron en un aumento de la población rural en detrimento de la población urbana, rompiendo la tendencia secular hacia una mayor urbanización vigente desde mediados del siglo pasado. Un análisis de regresión muestra que las dinámicas demográficas durante el éxodo rural (1950-1990), el porcentaje de viviendas secundarias y la accesibilidad a servicios (tanto físicos como digitales) se revelan como factores explicativos a la hora de caracterizar los cambios poblacionales a nivel municipal durante la pandemia.

Population dynamics in rural and urban areas during COVID-19

The year 2020 was marked by net migration dynamics in Spain that resulted in an increase in the rural population at the expense of the urban population, interrupting the secular trend towards greater urbanization prevailing since the middle of the last century. A regression analysis shows that the demographic dynamics during the rural exodus (1950-1990), the percentage of second homes and accessibility to services (both physical and digital) are explanatory factors when characterizing municipal-level population changes during the pandemic.

Palabras clave: *COVID-19, pandemia, población, migraciones, municipios españoles.*
Keywords: *COVID-19, pandemic, population, migrations, Spanish municipalities.*
JEL: *J11, R10.*

* Banco de España.
Las opiniones y análisis que aparecen en este artículo son responsabilidad de los autores y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España o los del Eurosistema.
Contacto: eduardo.gutierrez@bde.es; enrique.moral@bde.es; roberto.ramos@bde.es
Versión de septiembre de 2022.
https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7510

1. Introducción

Las dinámicas de población en España a lo largo de las últimas décadas se han caracterizado por la pérdida de peso de las áreas rurales en favor de las grandes urbes (véanse Gutiérrez, Moral-Benito, Oto-Peralías *et al.*, 2020; Goerlich y Mollá, 2021). Sin embargo, la irrupción de la pandemia supuso una perturbación sin precedentes en diferentes aspectos, que podría redundar en una cierta reversión de esta tendencia. En concreto, fenómenos como la implantación del teletrabajo y el desarrollo del comercio electrónico podrían favorecer el atractivo de territorios menos poblados como lugares de residencia.

En efecto, de acuerdo con los datos de población a 1 de enero de 2021 publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la población rural aumentó en 2020 un 0,7 %, al tiempo que la población urbana se redujo un 0,3 %. En particular, a pesar de un exceso de defunciones sobre nacimientos generalizado, las zonas rurales se caracterizaron por un saldo migratorio interno equivalente a la llegada neta de unas 106.000 personas —un 1,1 % de su población a comienzos de año—, resultado de que las inmigraciones y las emigraciones ascendieron a 425.000 y a 319.000 personas, respectivamente. Dicho saldo migratorio se vio favorecido por un incremento de las llegadas desde otras partes del país, con respecto al año anterior, de 33.000 personas y por una reducción de las salidas de 59.000 personas. Asimismo, el aumento de las salidas internas, junto con una pronunciada contracción de las migraciones internacionales y una contribución negativa del crecimiento vegetativo, ocasionó la caída del número de residentes urbanos.

Este artículo presenta un análisis pormenorizado de estos desarrollos según el tamaño del municipio, el papel del crecimiento vegetativo y el origen-destino de los movimientos migratorios, ya sean nacionales o internacionales, e interprovinciales o intraprovinciales. Asimismo, se exploran los determinantes de las migraciones netas a nivel municipal en 2020. De acuerdo con el análisis llevado a cabo, características como las dinámicas demográficas durante el éxodo rural, el porcentaje de viviendas catalogadas como segunda residencia, una mayor cobertura de servicios digitales y un mejor acceso a servicios físicos o la cercanía a la capital de provincia se revelan como factores significativos a la hora de explicar un saldo migratorio más positivo durante la pandemia. Este resultado es coherente con la evidencia disponible para otros países (véase, por ejemplo, OCDE, 2021) y resulta especialmente relevante en un contexto en el que, respecto a los municipios urbanos, los municipios rurales en España presentan un déficit significativamente más acusado que sus homólogos europeos en la accesibilidad a este tipo de servicios (véase Alloza *et al.*, 2021).

Cabe señalar, sin embargo, que estos resultados se refieren a un período muy concreto, caracterizado por importantes restricciones a la movilidad y medidas de distanciamiento social. Por ello, es preciso plantearse la notable incertidumbre que existe en torno a la persistencia de estos desarrollos en un horizonte temporal más amplio. En este sentido, el incremento de fenómenos como el teletrabajo y el comercio electrónico pueden ayudar a aumentar el atractivo de las zonas rurales en detrimento de las grandes urbes (Glaeser, 2022), máxime en un contexto en el que se reforzará el acceso a servicios digitales en dichas áreas[1]. Cabe señalar, en cualquier caso, que la implantación del teletrabajo, a pesar del impulso observado durante la pandemia, se sitúa en un nivel muy modesto y es relativamente poco frecuente, lo que arroja dudas de hasta qué punto puede ser un factor determinante a la hora de consolidar los movimientos migratorios observados en 2020. En particular, de acuerdo con la Encuesta de Población Activa (EPA), solo el 13,6 % de los trabajadores declararon haber trabajado en su domicilio particular al menos ocasionalmente a finales de 2021[2].

[1] Por ejemplo, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia prevé que en 2025 toda la población española tenga acceso a Internet de más de 100 Mbps.

[2] Anghel *et al.* (2020) sitúan el potencial de trabajadores que podrían teletrabajar en el 30 %.

El resto del documento se organiza como sigue: en el apartado 2 se presentan los datos utilizados; en el apartado 3 se analiza la evolución de la población en territorios urbanos y rurales durante 2020 en comparación con años anteriores; el apartado 4 se centra en caracterizar las variaciones residenciales durante este período; el apartado 5 explora los factores explicativos de los flujos migratorios durante la pandemia en comparación con los cinco años anteriores; y, por último, en el apartado 6 se presentan las conclusiones.

2. Datos

Este artículo explota tres bases de datos del INE para explorar las dinámicas recientes de la población rural y urbana españolas: la Estadística del Padrón Continuo, las estadísticas de nacimientos y defunciones, y la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR). Estas bases de datos están disponibles con frecuencia anual para los 8.131 municipios de España y parten de un registro administrativo en el que constan los vecinos de cada población. Los ayuntamientos tienen la obligación de enviar al INE las variaciones mensuales que se producen en sus padrones municipales.

En primer lugar, la Estadística del Padrón Continuo registra las altas y las bajas municipales y, por ello, proporciona información sobre la evolución de la población a nivel municipal. El análisis comienza con los datos relativos al 1 de enero de 2016, al que se refiere como 2015, y finaliza el 1 de enero de 2021 (referido como 2020)[3]. Asimismo, se ha realizado una homogeneización de los datos municipales, agregando para cada uno de los años la población de los municipios que se unen o separan durante el período de análisis, de modo que las series de población para cada municipio son comparables a lo largo del tiempo.

Los datos de nacimientos y defunciones, que arrojan el crecimiento natural de la población, se extraen de las estadísticas de nacimientos y defunciones del INE, disponibles a escala municipal durante el período comprendido entre 2015 y 2020.

La información de migraciones según origen-destino proviene de la EVR, que refleja los flujos migratorios con información del municipio de origen, municipio de destino y mes del desplazamiento, lo que permite caracterizar de forma diferencial las migraciones netas internas y externas. No obstante, la información mensual correspondiente a los municipios de menos de 10.000 habitantes se proporciona únicamente de forma agregada. Por este motivo, el apartado 4 caracteriza la evolución mensual de las migraciones según grupos de tamaño de los municipios entre enero de 2015 y diciembre de 2020. Adicionalmente, aprovechando la disponibilidad de datos anuales de población, nacimientos y defunciones, se complementa la información anterior con el saldo migratorio anual (externo e interno agregados), obtenido como residuo de la variación de la población y del crecimiento natural (véase Gutiérrez, Moral-Benito, Oto-Peralías *et al.*, 2020). Con esta base de datos se investigan los determinantes de los flujos migratorios a nivel municipal antes y durante la pandemia.

Además, cabe señalar que, más allá de las tres bases de datos mencionadas, se recopilan otras características a nivel municipal, como densidad de población, tasa de desempleo, renta per cápita, acceso a servicios digitales y físicos, porcentaje de población joven, proporción de personas nacidas en el municipio y en el extranjero, porcentaje de viviendas secundarias, distancia a la capital de provincia, distancia a la costa, temperatura, precipitaciones, calidad del suelo y altitud. Para más detalles sobre estas variables, véase Gutiérrez, Moral-Benito y Ramos (2020).

Por último, la definición de municipio rural y urbano que se utiliza en este artículo descansa en dos criterios, uno demográfico y otro laboral. En concreto, se considera que un municipio pertenece a un área urbana si cuenta con más de 10.000 habitantes a 1 de enero de 2020 o si está integrado en un área urbana funcional (AUF). Por

[3] Gutiérrez, Moral-Benito, Oto-Peralías *et al.* (2020) exploran las dinámicas de población en municipios rurales y urbanos entre 1997 y 2018 utilizando la Estadística del Padrón Continuo.

un lado, el INE incluye en sus estadísticas de población urbana a aquella residente en municipios con más de 10.000 personas. Por otro lado, de acuerdo a Eurostat, un área urbana funcional es un conjunto de municipios agrupados en torno a una ciudad que forman un mercado laboral integrado. En concreto, un municipio pertenece a un área urbana funcional si al menos el 15 % de su población ocupada trabaja en la ciudad principal y comparte frontera con otros municipios de la misma área[4].

3. Tendencias recientes de la población urbana y de la rural

Entre 1996 y 2019, la población urbana en España (definida como aquella que reside en municipios de más de 10.000 habitantes) aumentó un 22 % (7 millones de habitantes), al tiempo que la población en las zonas rurales (es decir, la residente en municipios de menos de 10.000 habitantes) no pertenecientes a AUF[5] cayó en 257.000 habitantes (un 4 %) (véase Figura 1.1). Dado que el número de habitantes en municipios pequeños vinculados a urbes aumentó cerca del 60 % hasta 2019, la población residente en municipios de menos de 10.000 habitantes creció en 712.000 habitantes (un 8 %) entre 1997 y 2019. En 2020, sin embargo, dicha tendencia se quebró, de modo que en dicho año se produjo, por primera vez desde 1996, una caída de la población urbana (del –0,3 %), acompañada de un incremento de la población rural residente en municipios tanto vinculados como no vinculados a urbes (del 0,7 %). Por ello, el porcentaje de población residente en municipios urbanos ha caído 0,2 puntos porcentuales (pp), hasta el 79,9 %, más que en ningún año anterior (véase Figura 1.2).

A continuación, se analiza la evolución de la población en municipios rurales y en urbanos desde 2015. Además, los municipios rurales se dividen en aquellos en riesgo de despoblación[6], los que se sitúan bajo el área de influencia de una zona urbana y el resto. Los municipios urbanos, por su parte, se dividen en tres tamaños: pequeños (10.000-50.000 habitantes), medianos (50.000-500.000) y grandes (más de 500.000)[7].

En cuanto a los municipios rurales, entre 2015 y 2017 la población residente en estos municipios se redujo un 1,7 %. Posteriormente se mantuvo constante y comenzó a aumentar, de modo que durante 2020 el ritmo de avance se aceleró considerablemente, creciendo un 0,7 % solo en dicho año. Sin embargo, el efecto de la pandemia sobre la población en municipios rurales ha sido muy diferente en función de si el municipio estaba vinculado a una urbe o de si estaba en riesgo de despoblación. Estos últimos perdieron a cerca del 9 % de su población entre 2015 y 2019 y, pese al incremento de las defunciones, mantuvieron el número de habitantes anterior a la pandemia durante 2020. Por su parte, el resto de los municipios rurales no vinculados a urbes, en los que se había reducido la población en 2015-2018 un 2,2 % para estabilizarse en 2019, incrementaron su población en 2020 en 23.000 habitantes (un 0,4 %). Por último, el

[4] En el caso de municipios con menos de 2.000 habitantes, el umbral de desplazamientos laborales considerado es mayor: de 1.000 a 2.000 habitantes, alcanza el 25 %; de 500 a 1.000 habitantes, el 35 %; de 100 a 500 habitantes, el 45 %; y de 0 a 100 habitantes, el 50 %. Además, aquellos municipios completamente rodeados por un área urbana funcional también se incluyen en esta.

[5] Un área urbana funcional es un conjunto de municipios agrupados en torno a una ciudad que forman un mercado laboral integrado. En concreto, de acuerdo con Eurostat, un municipio pertenece a un área urbana funcional si al menos el 15 % de su población ocupada trabaja en la ciudad principal y comparte frontera con otros municipios de la misma área. En el caso de municipios con menos de 2.000 habitantes, el umbral de desplazamientos laborales considerado es mayor: de 1.000 a 2.000 habitantes, alcanza el 25 %; de 500 a 1.000 habitantes, el 35 %; de 100 a 500, el 45 %; y de 0 a 100, el 50 %. Además, aquellos municipios completamente rodeados por el área urbana funcional también se incluyen en esta.

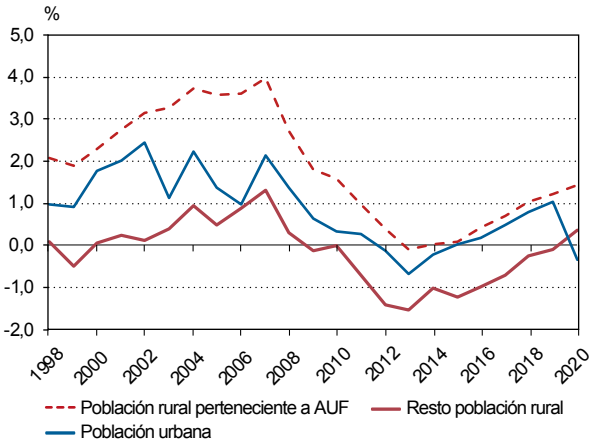
[6] Definidos como aquellos municipios con un crecimiento de la población negativo entre 2001 y 2018, saldo vegetativo negativo desde 2001 y densidad inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado. Esta definición se basa en la de la Resolución P8_TA (2019)0303 del Parlamento Europeo, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión, para identificar las zonas que se enfrentan a desventajas y desafíos naturales o demográficos. La principal diferencia estriba en que aquí se considera el período 2001-2018 en lugar del referido a 2007-2017.

[7] En 2020, los municipios rurales en riesgo de despoblación supusieron el 2 % de la población, los rurales vinculados a una urbe el 6 % y el resto de rurales el 12 %. En cuanto a los urbanos, aquellos con menos de 50.000 habitantes acogían al 27 % de la población, los que tienen entre 50.000 y 500.000 al 37 % y los de más de 500.000 residentes al 16 %.

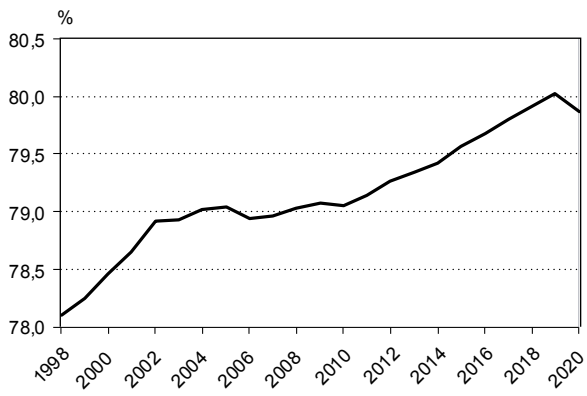
FIGURA 1

DINÁMICA RECIENTE DE LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA

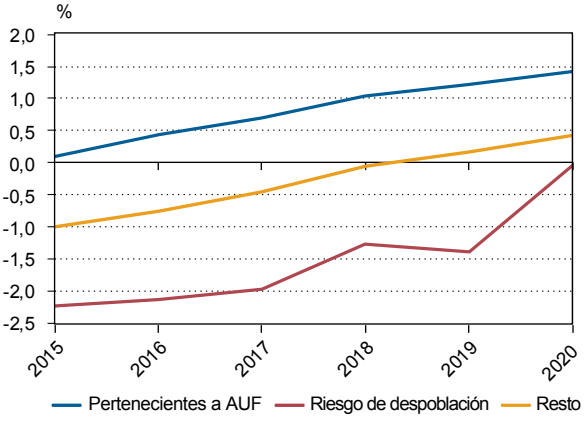
1. Población rural y urbana



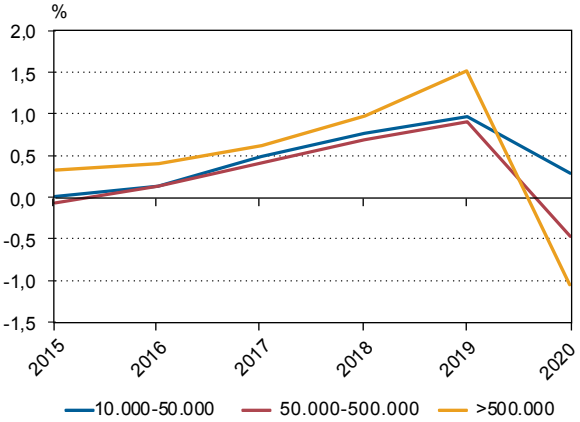
2. Tasa de urbanización



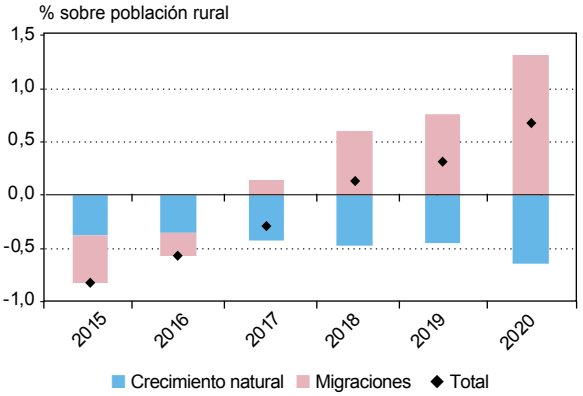
3. Población rural



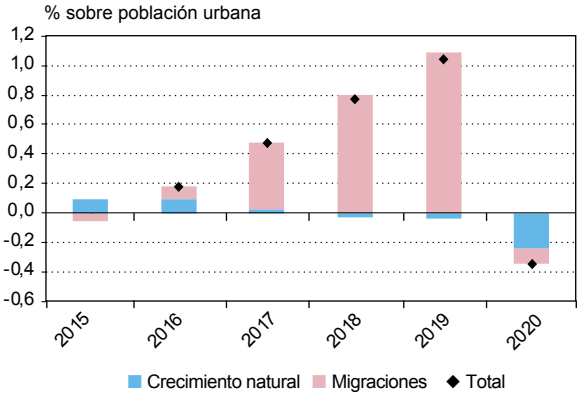
4. Población urbana



5. Migraciones netas y crecimiento natural en municipios rurales



6. Migraciones netas y crecimiento natural en municipios urbanos



FUENTE: Banco de España.

incremento de la población de los municipios rurales pertenecientes a AUF se aceleró desde un 0,7 % interanual en promedio durante los cinco años anteriores hasta un 1,4 % en 2020 (véase Figura 1.3).

En cuanto a los municipios urbanos, registraron un incremento de la población de alrededor del 2,5 % entre 2015 y 2019, si bien su crecimiento se revirtió como consecuencia de la pandemia. No obstante, dicha reversión se ha dado en los municipios medianos y en los grandes, mientras que en los de menos de 50.000 habitantes, cuya población evolucionó hasta la llegada de la pandemia a la par que la de los municipios urbanos medianos, el crecimiento se ralentizó. En concreto, la población residente en municipios urbanos de pequeño tamaño se incrementó un 0,3 % en 2020, en contraste con sendas caídas de la población de municipios urbanos medianos y grandes, del 0,5 % y del 1,1 %, respectivamente (véase Figura 1.4).

A continuación, a fin de explicar con detalle las tendencias poblacionales recientes, se descomponen las variaciones de la población entre crecimiento natural y migraciones, estas últimas obtenidas como residuo de la variación de la población y del crecimiento natural (véase Gutiérrez, Moral-Benito, Oto-Peralías *et al.*, 2020)[8]. En primer lugar, la Figura 1.5 muestra la evolución de estos dos componentes como porcentaje de la población en municipios rurales desde 2015 y la Figura 1.6 muestra esta descomposición para los municipios urbanos. Los datos reflejan un intenso exceso de defunciones sobre nacimientos en los municipios rurales durante el conjunto del período. Por el contrario, los municipios urbanos mostrarían, hasta 2019, un crecimiento natural estable o positivo, que se tornaría negativo en 2020. En términos de contribución al crecimiento de la población, el crecimiento natural habría restado entre 2015 y 2019 a los municipios rurales 0,4 pp anualmente, y habría aportado 0,1 pp a los urbanos. En 2020, dichas contribuciones habrían cambiado, situándose en –0,6 y –0,2 pp en los municipios rurales y urbanos, respectivamente.

Por otro lado, las migraciones entre 2015 y 2019 habían aportado 0,2 y 0,5 pp anualmente a la población de los municipios rurales y urbanos, respectivamente (véanse Figuras 1.5 y 1.6). Posteriormente, la pandemia habría generado un incremento de las migraciones hacia territorios menos densos. En concreto, en 2020 los municipios rurales habrían recibido 125.000 migrantes netos (17.000 los municipios en riesgo de despoblación, 48.000 los vinculados a ciudades y 60.000 el resto de los municipios rurales) y los municipios urbanos habrían perdido 38.000 habitantes. Dichas cifras contrastan con la llegada neta de 78.000 y de 886.000 migrantes experimentada por los municipios rurales y urbanos en el conjunto del período 2015-2019, respectivamente. De este modo, las migraciones netas habrían aportado 1,3 pp al crecimiento de la población de los municipios rurales en 2020 y habrían detraído 0,1 pp al incremento poblacional de los municipios urbanos. En el apartado 4 se profundiza en la evolución de las migraciones tras el inicio de la pandemia en comparación con los años anteriores, con el objetivo de entender el sustancial incremento de llegadas migratorias netas a municipios de pequeño tamaño durante este período.

4. Variaciones residenciales

En este apartado se complementa la información anterior con datos de la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) para caracterizar los flujos migratorios recientes. En particular, los datos utilizados en el apartado anterior solo permiten aproximar el saldo migratorio anual total, mientras que con la EVR se pueden

[8] Pese a que la EVR se obtiene a partir de las inscripciones padronales repercutidas en la base del INE, el saldo migratorio no coincide con el residuo de la variación de población y el crecimiento natural. Esta diferencia se debe principalmente a variaciones incorporadas tras el cierre de la EVR y a ajustes en los registros del Padrón a partir de las notificaciones de variaciones residenciales (para más información véase https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177013&menu=metodologia&idp=1254734710990). Esta discrepancia podría haberse acentuado durante la pandemia, como consecuencia de las mayores dificultades administrativas para registrar las migraciones hacia el extranjero o para renovar la residencia por parte de la población de otros países. De hecho, según la EVR, las migraciones habrían sido negativas en un 20 % de los municipios, mientras que el residuo apunta a que la población cayó por este motivo en un 25 % de los municipios. En línea con Gutiérrez, Moral-Benito, Oto-Peralías *et al.* (2020), esta sección utiliza el saldo migratorio consistente con los registros de población, nacimientos y defunciones.

explorar los movimientos según el origen-destino, así como la evolución mensual[9]. Como cabría esperar, la pandemia ha provocado una reducción de las migraciones. Así, en 2020 los flujos migratorios interiores se han reducido en torno a un 8 %, mientras que las migraciones exteriores se han desplomado un 35 %. En términos netos, los municipios urbanos han perdido unos 106.000 habitantes como consecuencia de las migraciones interiores y han recibido 68.000 migrantes extranjeros (422.000 en el año anterior). Por su parte, los municipios de menos de 10.000 habitantes habrían recibido unos 106.000 migrantes urbanos, a los que se habrían sumado 19.000 habitantes procedentes de otros países (58.000 en el año anterior). Por ello, en 2020 apenas un 25 % de los municipios perdieron población debido a las migraciones netas, frente a cerca del 40 % en 2019 (véanse Figuras 2.1 y 2.2). La mejora demográfica ha sido el resultado del impulso que han supuesto las variaciones residenciales internas para los territorios de pequeño tamaño, ya que las migraciones internacionales, si bien se han desplomado como consecuencia de la pandemia, habrían seguido contribuyendo a poblar las regiones demográficamente más dinámicas (véanse Figuras 2.3 y 2.4).

Con objeto de realizar un análisis más detallado, se dividen de nuevo los municipios rurales entre aquellos en riesgo de despoblación, los que se sitúan bajo el área de influencia de una AUF y el resto. Los municipios urbanos, por su parte, se catalogan en los tres tamaños considerados anteriormente: pequeños (10.000-50.000 habitantes), medianos (50.000-500.000) y grandes (más de 500.000).

En lo referente a los municipios rurales, aquellos que forman parte de una AUF serían los que más se habrían beneficiado de las migraciones durante 2020. En concreto, la población en estos territorios habría aumentado cerca de un 1,7 % como consecuencia de las migraciones netas, mayoritariamente debido a las migraciones internas (1,6 %). Cabe destacar que el dinamismo demográfico de los municipios rurales pertenecientes a una AUF ya venía observándose en las dos últimas décadas. Por ejemplo, dichos municipios acumularon un incremento de la población cercano al 60 % entre 1998 y 2019 (véase Gutiérrez, Moral-Benito, Oto-Peralías *et al.*, 2020). Por su parte, los municipios en riesgo de despoblación, que en los últimos años se han caracterizado por una notable pérdida de población (un 27 % entre 1998 y 2019), incrementaron su población en torno a un 1,3 % en 2020 debido a las migraciones netas interiores y en un 0,3 % como consecuencia de las migraciones provenientes del exterior. En tercer lugar, se situarían los restantes municipios rurales, que habrían aumentado su población como consecuencia de los movimientos internos un 0,8 %. La contribución de las migraciones extranjeras habría permitido a estos municipios rurales incrementar su población un 1,1 % (véase Figura 3.1).

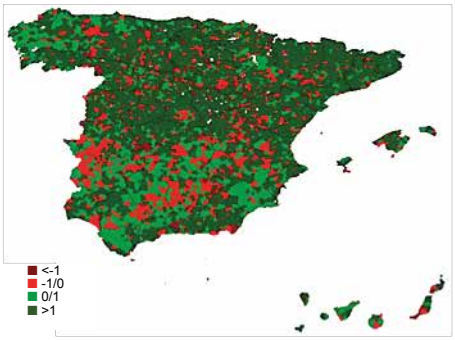
En cuanto a los municipios urbanos, solo se observa un saldo interno positivo en los de pequeño tamaño (un 0,3 % de entradas netas de migrantes en relación con la población). Por su parte, las migraciones internas de los municipios urbanos medianos (de entre 50.000 y 500.000 habitantes) habrían detraído un 0,4 % de la población. Asimismo, los municipios de más de 500.000 habitantes presentan pérdidas de alrededor del 1 % de su población como consecuencia de las migraciones internas (véase Figura 3.1). En condiciones normales, estos territorios urbanos actúan como polo de atracción de migración internacional, pero, como se ha indicado anteriormente, la relevancia de este componente se redujo sustancialmente en 2020 en comparación con el período 2015-2019. Por ello, aun teniendo en cuenta las llegadas internacionales, el aumento del número de habitantes por migraciones en los pequeños

[9] Dadas las mayores dificultades administrativas para registrar las migraciones extranjeras durante la pandemia, en el apartado 4 se utiliza la EVR para obtener el saldo migratorio interno (disponible para todos los municipios desde 2012) y se estima el saldo migratorio externo a partir de los datos de población, nacimientos, defunciones y migraciones internas. No obstante, a la hora de caracterizar, más adelante, la evolución mensual de las migraciones, se toman los datos de la EVR referentes tanto a migraciones internas como externas, debido a que los datos de población, nacimientos y defunciones no están disponibles a nivel mensual. En el análisis de desagregación por edades se toman, asimismo, los datos de la EVR referidos tanto a migraciones internas como externas.

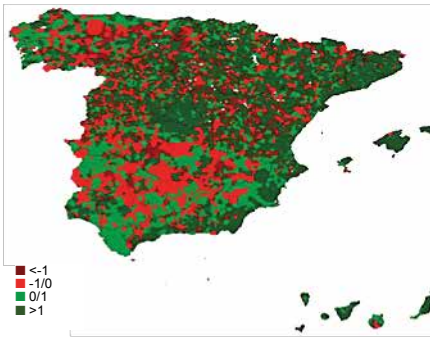
FIGURA 2

SALDO MIGRATORIO NETO EN 2019 Y 2020
(En % sobre población)

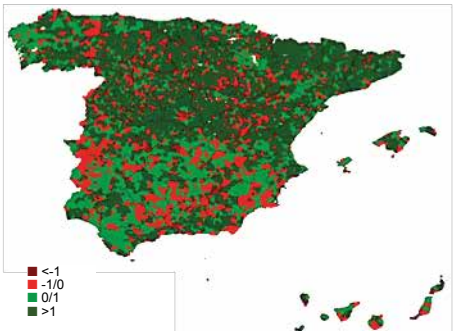
1. Saldo total en 2020



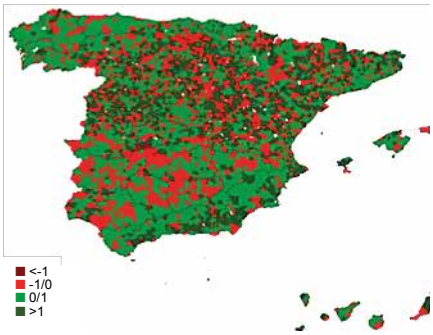
2. Saldo total en 2019



3. Saldo interior en 2020



4. Saldo exterior en 2020



FUENTE: Banco de España.

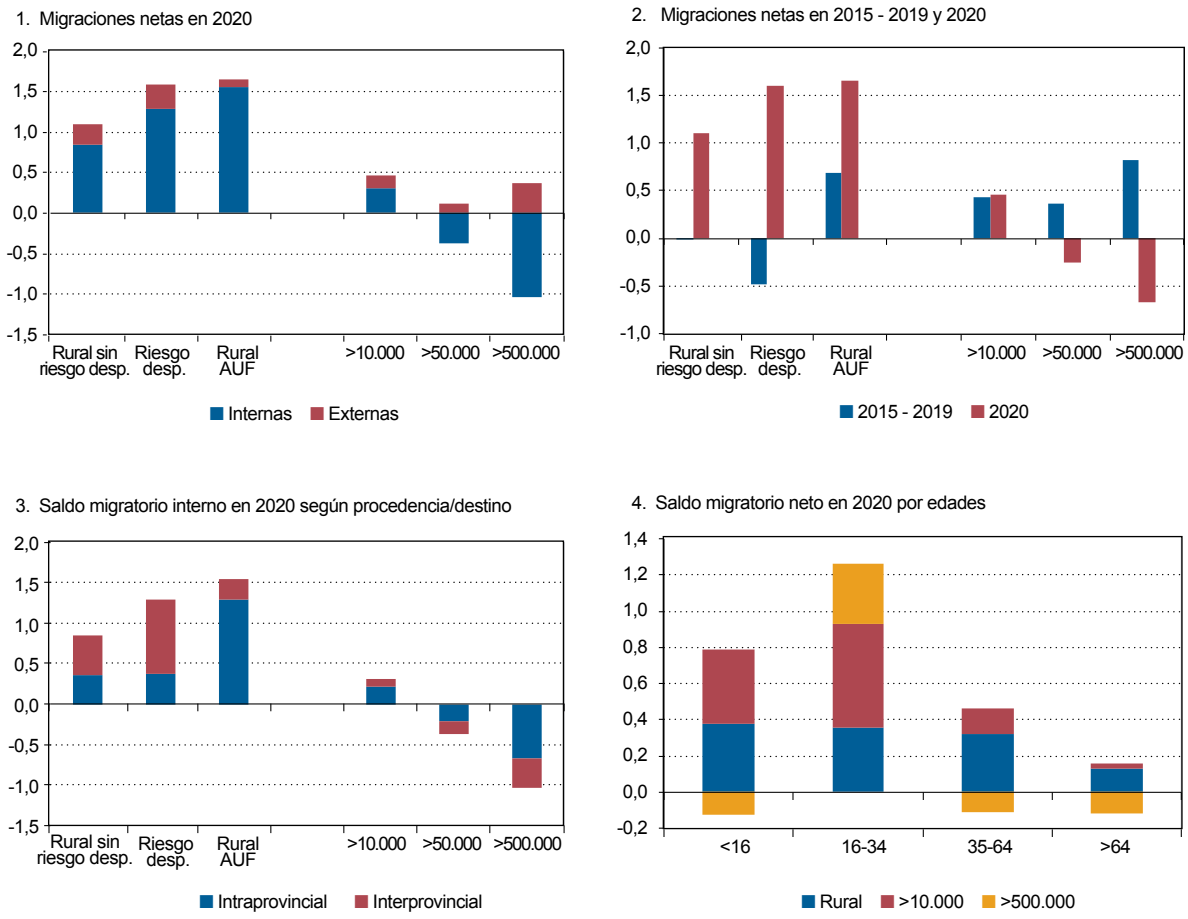
municipios urbanos sería reducido en comparación con la evolución de los territorios rurales, y los de mayor tamaño habrían perdido población. En concreto, el número de habitantes en las pequeñas urbes habría aumentado un 0,5 % gracias a la llegada neta de residentes. Por su parte, en los municipios urbanos de mediano y gran tamaño el saldo migratorio en conjunto sería negativo, situándose en un –0,3 y un –0,7 %, respectivamente (véase Figura 3.2).

Un rasgo característico de las migraciones durante la pandemia es el incremento de la distancia entre el origen y el destino de los desplazamientos hacia los municipios rurales[10]. Así, en 2020 las migraciones intraprovinciales supusieron el 60 % de las migraciones netas hacia territorios rurales, tras explicar un 90 % en 2018-2019 y tomar valores negativos en años anteriores. La Figura 3.3 evidencia, no obstante, que este patrón es heterogéneo según el tipo de municipio rural.

[10] Recaño Valverde (2020) demuestra que entre 1970 y 2011 la distancia recorrida en las migraciones internas disminuyó, de modo que los movimientos interprovinciales pasaron de suponer un 60,2 % del total de migraciones internas en 1970 a un 36,9 % en 2011.

FIGURA 3

SALDO MIGRATORIO NETO EN 2020
(En % sobre población)



FUENTE: Banco de España.

En concreto, en los municipios pertenecientes a AUF, el 83 % del saldo neto interno positivo se debe a llegadas desde municipios de la misma provincia. Es decir, del 1,6 % que la población aumentó debido a las migraciones internas, 1,3 pp se deben a movimientos intraprovinciales. En cambio, en el resto de los municipios rurales las migraciones interprovinciales son más relevantes (suponen un 60 %). Tanto en los municipios en riesgo de despoblación como en los que no pertenecen a dicha categoría, la población aumentó un 0,4 % debido a las migraciones desde municipios de la misma provincia, mientras que los movimientos interprovinciales explicaron un 0,9 y un 0,5 % del aumento de la población en dichos municipios rurales, respectivamente[11].

[11] A nivel comunidad autónoma, los movimientos dentro de cada región también explican el 1,3 pp del crecimiento de la población en municipios pertenecientes a áreas urbanas funcionales, 0,5 en los municipios en riesgos de despoblación y 0,5 en el resto de rurales.

Por último, en cuanto a las edades de los migrantes, la mayor parte del saldo migratorio neto en municipios tanto urbanos como rurales viene determinada por la población en edad de trabajar, y los movimientos tienden a ir en la misma dirección. Esto es, los municipios que reciben población joven también reciben población de más edad. Sin embargo, en el caso de municipios de más de 500.000 habitantes, las llegadas netas positivas de población de entre 16 y 34 años han venido acompañadas de un saldo migratorio negativo de otras edades (véase Figura 3.4). En cuanto a las zonas rurales, el incremento de las llegadas fue generalizado por edades, mientras que, en el caso de las salidas hacia otros municipios de España, la caída se ha concentrado principalmente en la población joven (véase González-Leonardo *et al.*, 2022).

Cabe señalar que la notable mejoría del saldo migratorio interno experimentada en las zonas rurales en 2020 viene explicada tanto por un incremento de las llegadas a estos territorios (un 8 % con respecto a 2019) como —en mayor medida— por una disminución de las salidas hacia municipios urbanos (un 16 % menos que en el año anterior). Como documentan Díaz-Lanchas *et al.* (2022), teniendo en cuenta también los flujos migratorios internacionales, las llegadas totales netas hacia territorios rurales apenas habrían cambiado con respecto al año anterior, como consecuencia de que el aumento de las llegadas internas se habría compensado por la contracción de la inmigración internacional, equivalente a un 30 %. Así, tomando los movimientos migratorios internos y los externos en su conjunto, el incremento en el saldo migratorio neto de las zonas rurales en 2020 vendría explicado por una caída de las emigraciones, que habría alcanzado el 15 % en dicho año. En lo referente a las zonas urbanas, se observa que la inmigración interna se habría reducido un 13 % en 2020, mientras que los flujos de salida hacia otros municipios habrían caído un 6 %. Las caídas de las llegadas y de las salidas internacionales habrían alcanzado, de acuerdo con la EVR, el 41 % y el 23 % en dichas zonas, respectivamente.

Por tipo de municipio rural, las llegadas brutas desde otros municipios de España han alcanzado un 5,6 % de la población en los municipios rurales vinculados a AUF, un 4,4 % en aquellos en riesgo de despoblación y un 3,9 % en el resto de los municipios rurales. Por su parte, las salidas se situaron en un 4 %, 3,1 % y 3,1 %, respectivamente. En cuanto a los municipios urbanos, las llegadas alcanzaron un 3,6 % de la población en los de menos de 50.000 habitantes, un 2,7 % en aquellos con una población de entre 50.000 y 500.000, y un 2,1 % de la población en los de mayor tamaño. Las emigraciones supusieron un 3,3 %, 3,1 % y 3,1 %, respectivamente. Con respecto a períodos anteriores, se produjo una caída generalizada de las emigraciones desde los municipios urbanos a excepción de aquellos de mayor tamaño, en los que aumentaron. Asimismo, cayó el número de llegadas en los tres tipos de municipios urbanos (véase Figura 4).

A continuación, se analiza la evolución mensual de los flujos migratorios. En primer lugar, la Figura 5 muestra la evolución del saldo interno neto entre enero de 2015 y diciembre de 2020 según el tamaño del municipio[12]. En la Figura 5.1 se aprecia que ya desde 2018 el saldo migratorio interno neto en los municipios rurales fue positivo, si bien se multiplicó por siete durante la pandemia. En concreto, entre enero de 2018 y diciembre de 2019 las llegadas de población desde otros territorios del país sumaron 29.000 personas, frente a las 106.000 de 2020. De hecho, solo en octubre de 2020 llegaron más migrantes a las áreas rurales que en cualquiera de los años anteriores[13].

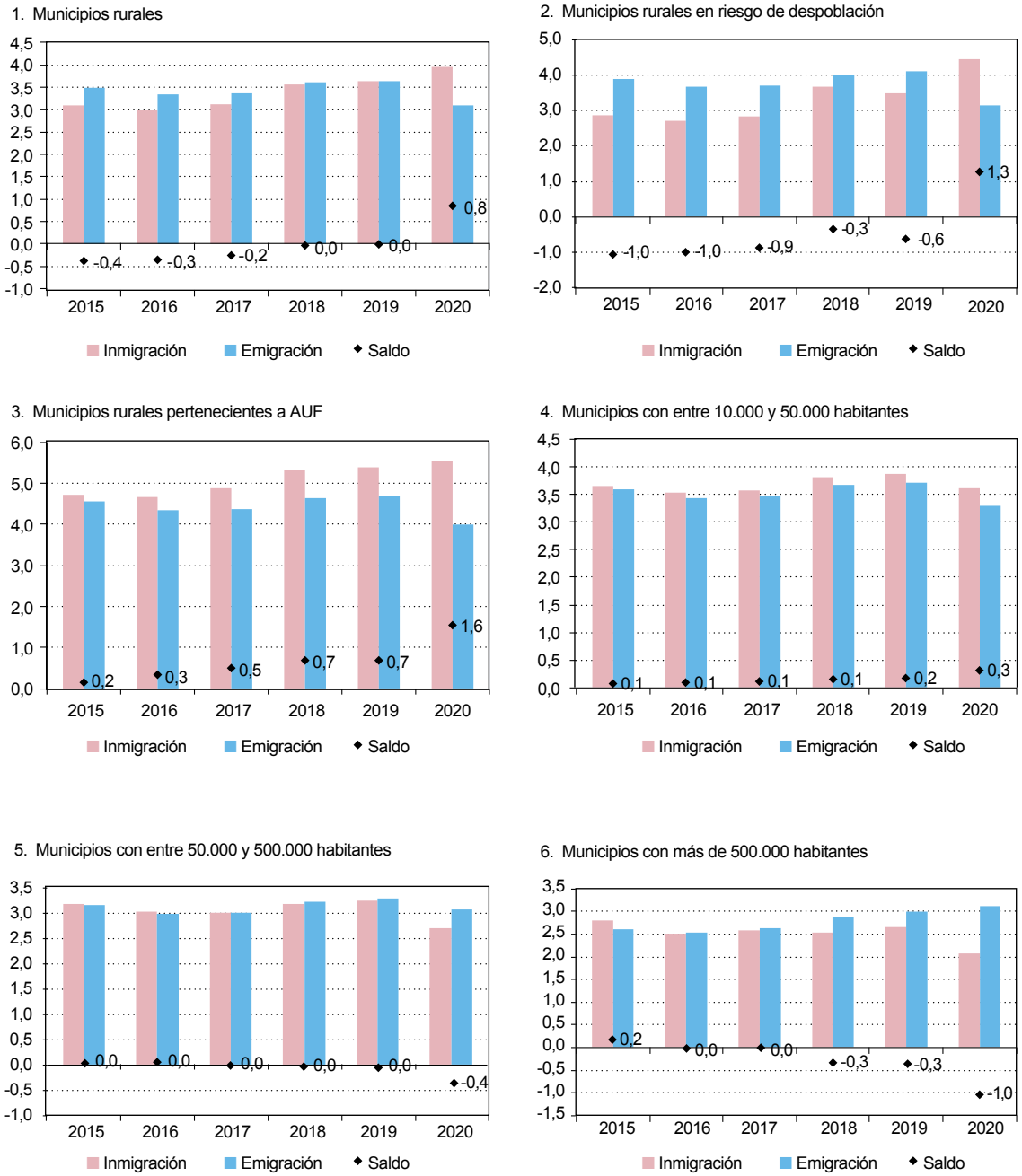
Por otro lado, las Figuras 5.2, 5.3 y 5.4 reflejan la evolución del saldo migratorio interno en los municipios

[12] Nótese que, a nivel mensual, solo están disponibles los datos de la EVR, en los que el identificador de los municipios con menos de 10.000 habitantes está censurado. Por tanto, ha de utilizarse información agregada de todos los municipios con menos de 10.000 habitantes en cada uno de los años. Esto implica, además, que no puede mantenerse una clasificación constante de municipios rurales para todo el período.

[13] No obstante, este resultado hay que tomarlo con cautela, ya que probablemente parte de las migraciones netas registradas en octubre corresponden a meses anteriores, caracterizados por un mayor nivel de restricciones a los movimientos sociales y de dificultades para registrar los flujos migratorios.

FIGURA 4

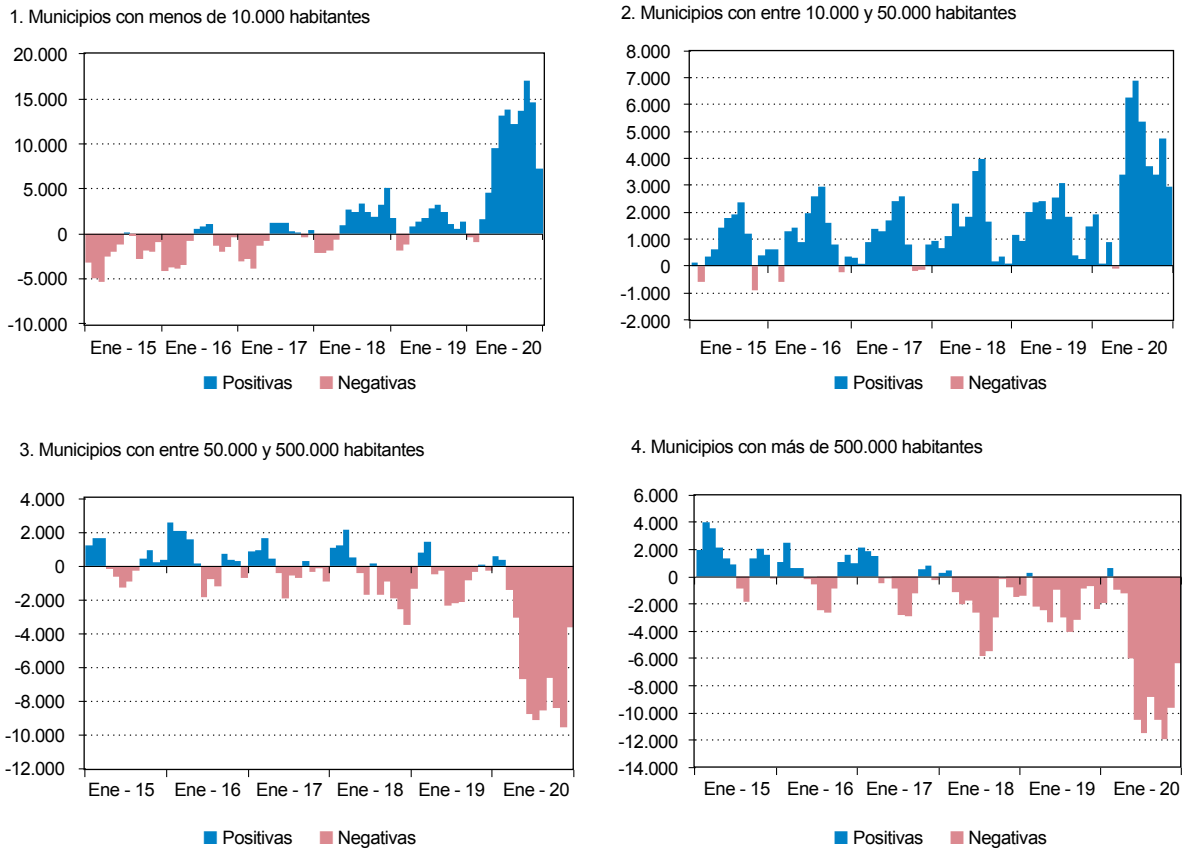
MIGRACIONES INTERNAS POR TIPO DE MUNICIPIO EN 2015-2020
(En % sobre población)



FUENTE: Banco de España.

FIGURA 5

MIGRACIONES INTERNAS NETAS MENSUALES POR TAMAÑOS EN 2015-2020



FUENTE: Banco de España.

de más de 10.000 habitantes. La disparidad por tamaño entre dichos municipios es apreciable. Por un lado, en los pequeños municipios urbanos (de entre 10.000 y 50.000 habitantes) se intensificó notablemente la llegada de residentes desde municipios de mayor tamaño. Estos municipios ya habían registrado en 2018 y 2019 cerca de 40.000 llegadas netas, y en un solo año alcanzaron de nuevo esta cifra. Por su parte, durante 2020, en los municipios con una población de entre 50.000 y 500.000 habitantes se intensificaron las pérdidas demográficas derivadas de migraciones hacia otras partes de España. En particular, estos municipios venían experimentando un saldo migratorio interno negativo desde 2017, y alcanzaron entre ese año y 2019 la cifra de 16.000 salidas netas. En 2020, dicho saldo negativo fue cuatro veces superior, por lo que su población disminuyó en 65.000 personas como consecuencia de las migraciones internas. Por último, en los municipios urbanos de mayor tamaño (a partir de 500.000 habitantes) también se intensificaron las migraciones hacia municipios más pequeños. Así, mientras que en 2017-2019 la población de estos municipios había decrecido

en 55.000 habitantes debido a los flujos migratorios internos, solo en 2020 decreció en 81.000.

Con el objetivo de ahondar en el entendimiento de estas dinámicas, se investiga la evolución mensual de las migraciones intraprovinciales frente a los flujos interprovinciales netos en 2020 y en los años anteriores a la irrupción del COVID-19. Las migraciones intraprovinciales tuvieron una mayor importancia durante 2020 que los movimientos entre provincias y tendieron a producirse desde municipios de más de 50.000 habitantes hacia aquellos de menor tamaño. En concreto, en el caso de los municipios rurales (de menos de 10.000 habitantes), tras registrar saldos negativos tanto con municipios de mayor tamaño de la misma provincia como con municipios urbanos de otras provincias a comienzos de 2020, estos se tornaron positivos y se fueron incrementando a lo largo del año. Así, como se ha mencionado anteriormente, en el conjunto del año, cerca del 60 % de las migraciones hacia estos territorios provendrían de la misma provincia (véase Figura 6.1). Asimismo, en los pequeños municipios urbanos, que hasta abril venían registrando unos flujos netos intraprovinciales más reducidos que en años anteriores, se intensificaron las llegadas netas de migrantes procedentes tanto de la misma provincia como de otras provincias (véase Figura 6.2). En este caso, de las cerca de 40.000 personas en las que aumentó la población fruto de las migraciones internas netas, en torno al 70 % provenían de la misma provincia, frente a la práctica totalidad en años anteriores.

Por el contrario, en el caso de los municipios de mayor tamaño, a partir de febrero de 2020 se habrían intensificado los saldos migratorios negativos. Si bien los municipios medianos (de entre 50.000 y 500.000 habitantes) se habían beneficiado en años anteriores de la llegada de residentes de municipios de otros tamaños de la misma provincia, en 2020 el saldo intraprovincial fue negativo y más relevante que el interprovincial, que ya había sido negativo en los años anteriores (véase Figura 6.3). Por último, en los municipios de más de 500.000 habitantes se habrían intensificado las migraciones hacia territorios de menor tamaño dentro de la misma provincia. En concreto, entre enero de 2015 y diciembre de 2019 habían perdido en torno a 23.000 habitantes anualmente por este componente y en 2020 disminuyeron en casi 52.000 ciudadanos, más del doble (véase Figura 6.4). Además, aunque estos municipios venían beneficiándose de las llegadas de migrantes de otras provincias, en 2020 las migraciones interprovinciales de los grandes municipios urbanos habrían sido negativas, y habrían supuesto en torno a un 35 % de las pérdidas poblacionales de estos territorios por migraciones internas.

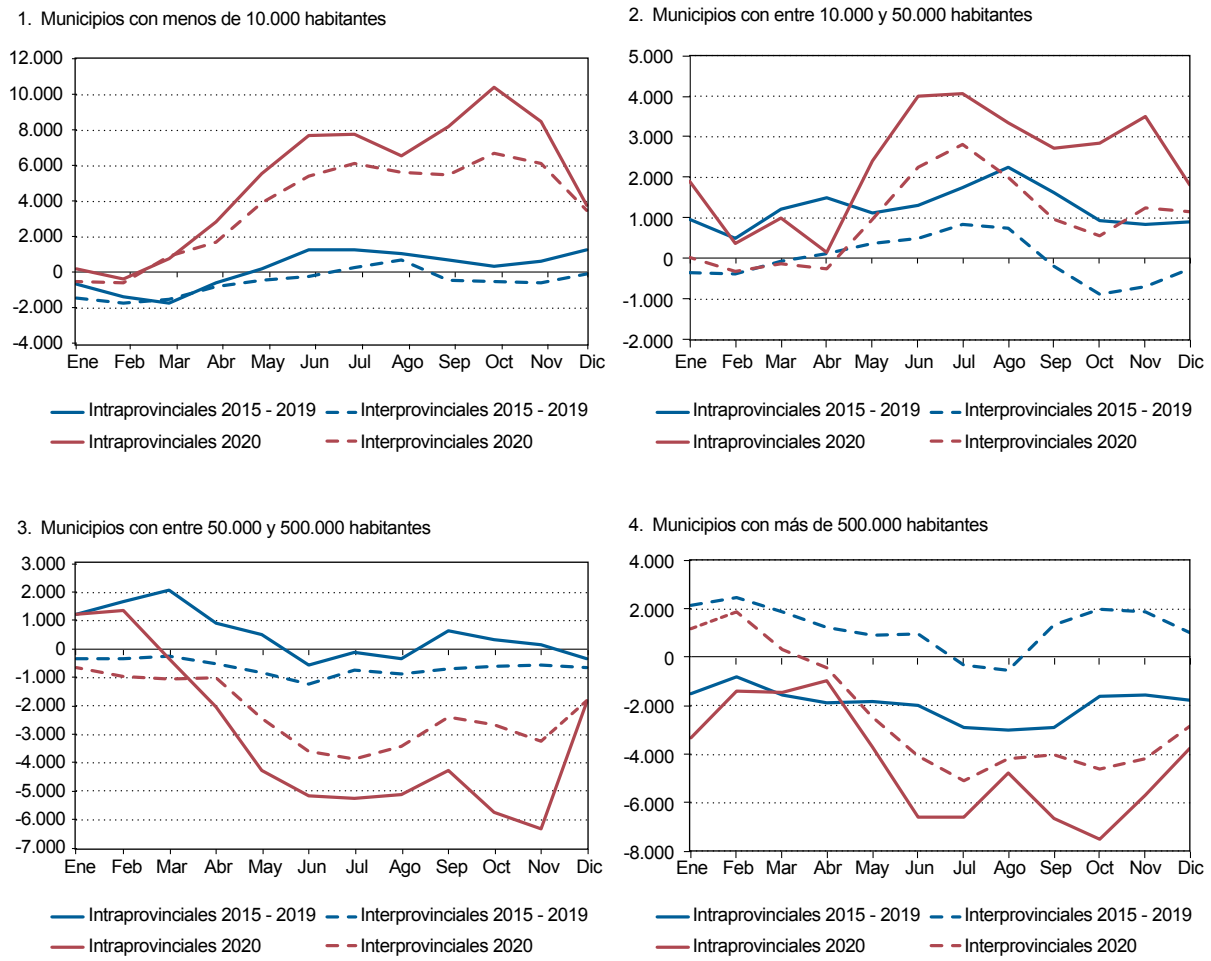
En cuanto a las migraciones internacionales, la Figura 7 muestra la evolución del saldo neto mes a mes entre enero de 2015 y diciembre de 2020, según el tamaño del municipio y utilizando la información de la EVR. En la Figura 7.1 se aprecia que antes de la irrupción de la pandemia el saldo exterior de los municipios rurales también era positivo, y que cayó durante 2020 debido a las restricciones a la movilidad. En concreto, las llegadas de habitantes desde otros países se redujeron en torno al 37 % en 2020 con respecto al promedio de 2018-2019. Asimismo, las Figuras 7.2, 7.3 y 7.4 reflejan la evolución del saldo migratorio exterior en los municipios urbanos, en los que también se produjo una reducción de las llegadas internacionales. En los pequeños municipios urbanos (de entre 10.000 y 50.000 habitantes) y en los de más de 500.000 se redujo el saldo neto exterior en torno a un 45 % en 2020 con respecto al promedio de los dos años anteriores, y en los de tamaño intermedio se redujo un 53 %. En conjunto, las llegadas netas internacionales cayeron un 46 % en 2020 con respecto al promedio de 2018-2019, y esta caída alcanzó un 75 % entre marzo y mayo.

5. Determinantes del saldo migratorio durante la pandemia

En este apartado se exploran los determinantes de los flujos migratorios netos en los municipios españoles durante 2020. La literatura económica ha enfatizado que los movimientos migratorios dependen del

FIGURA 6

MIGRACIONES INTERNAS NETAS MENSUALES SEGÚN TAMAÑO Y PROCEDENCIA/DESTINO EN 2015-2020

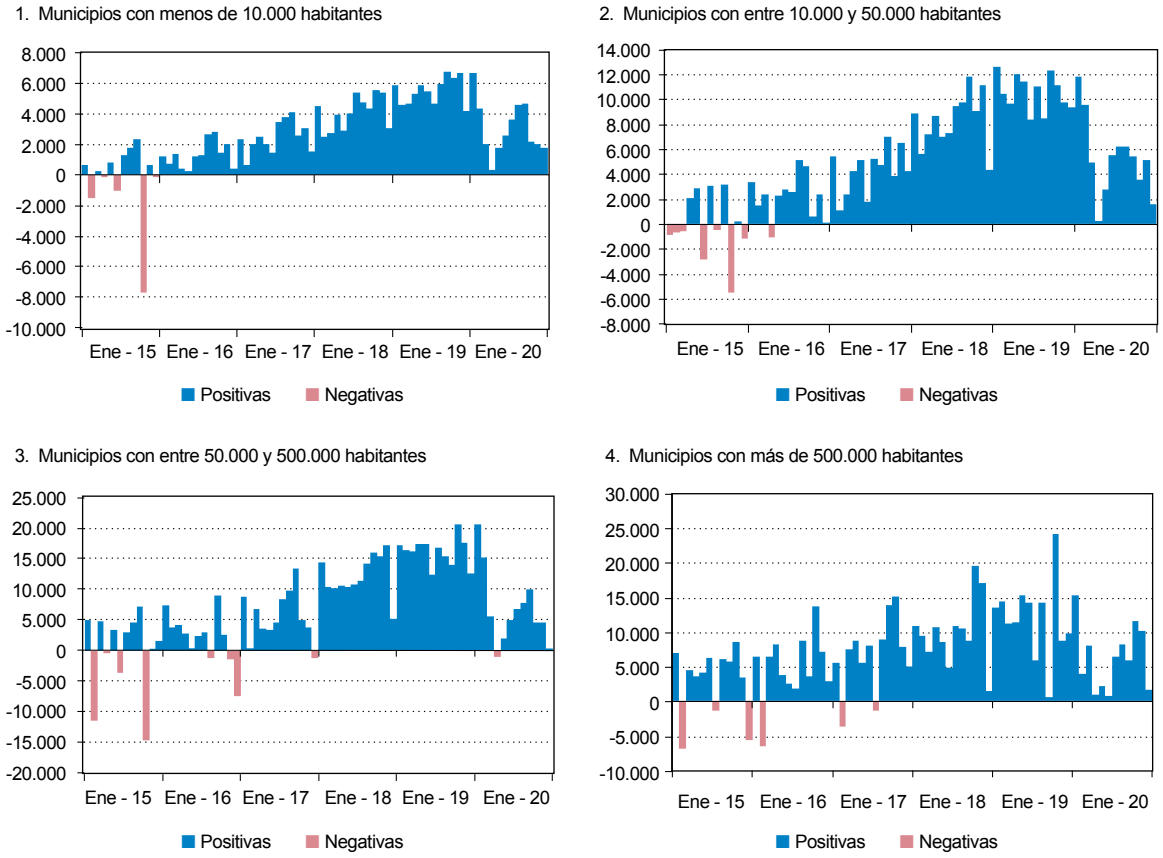


FUENTE: Banco de España.

equilibrio entre factores que llevan a los residentes a partir de un determinado territorio, como un incremento en el precio de la vivienda, y aquellos que fomentan la inmigración, como una contaminación más reducida (véase Viñuela *et al.*, 2019). En los años previos a la pandemia las migraciones netas se explicaban por factores que favorecían la atracción de población por parte de las áreas urbanas, tales como la diferencia en los ingresos reales esperados entre el municipio de destino y el de origen, las oportunidades laborales en el municipio de destino o las relaciones preexistentes (véase, por ejemplo, Rodríguez-Pose *et al.*, 2015). Sin embargo, los rasgos excepcionales de 2020, caracterizado, entre otras peculiaridades, por las intensas restricciones a la actividad, la implantación del teletrabajo, el auge del comercio electrónico, el cambio de preferencias individuales fruto del confinamiento y la menor importancia de las migraciones

FIGURA 7

MIGRACIONES EXTERNAS NETAS MENSUALES POR TAMAÑOS EN 2015-2020



FUENTE: Banco de España.

internacionales, podrían haber modificado sustancialmente los determinantes tradicionales de las dinámicas migratorias.

Al objeto de explorar los principales determinantes de los saldos migratorios municipales durante la pandemia, se considera la siguiente regresión lineal por mínimos cuadrados ordinarios a nivel municipal:

$$Mig_m = \alpha + \beta_1 CrecPob_5091_m + \beta_2 Mig_pasada_m + \beta_3 DensidadPob_m + \beta_4 Servicios_m + \beta_5 Seg_resi_m + \beta_6 Geoclim_m + \beta_7 Controles_m + \varepsilon_m$$

donde Mig_m se refiere a migración neta en 2020 del municipio *m*, expresada como el flujo neto por cada mil habitantes. $CrecPob_5091_m$ se refiere al crecimiento de la población durante el éxodo rural (1950-1991) y Mig_pasada_m a la migración neta en los diez años anteriores. Además, se añade la densidad de población ($DensidadPob_m$), calculada como miles de habitantes por kilómetro cuadrado. Como *proxies* de acceso a servicios digitales y físicos, se incluyen una variable dicotómica que toma valor 1 si al menos el 95 % de la población tiene acceso a banda ancha de 100 MB o a red

móvil 4G, otra que toma valor 1 si el municipio no dispone de sucursal bancaria y la distancia a otros servicios básicos ($Servicios_m$)[14]. En la medida en que la población habría podido tender a desplazarse a aquellos territorios en los que dispone de una segunda vivienda, también se controla por el porcentaje de viviendas secundarias en cada municipio (Seg_resi_m). Asimismo, con objeto de controlar por las condiciones geográficas y climáticas, se incluyen en un vector ($Geoclim_m$) las siguientes variables: distancia a la capital de provincia, distancia a la costa, temperatura, precipitaciones, calidad del suelo, altitud y una variable dicotómica que toma valor 1 si el municipio es rural[15]. Además, se añaden otros controles que podrían condicionar la movilidad intermunicipal, como la tasa de desempleo en 2019, el porcentaje de la población de 15-24 años, la renta per cápita en 2019 y el porcentaje de personas nacidas en el municipio y en el extranjero.

La Tabla 1 muestra los resultados si se utiliza como variable dependiente la migración neta en 2020. Aquellos municipios que más población perdieron durante el éxodo rural mostraron un mayor incremento de llegadas de población durante la pandemia (véase la columna 1). En particular, por cada 1 % de pérdida de población durante el éxodo rural, los municipios recibieron ocho migrantes por cada 100.000 habitantes durante 2020. Es decir, los territorios rurales que sufrieron pérdidas de población durante el proceso de industrialización de la economía española entre las décadas de 1950 y 1980 habrían resultado más atractivos para la población residente en áreas urbanas. En cambio, la relación entre migraciones netas en 2020 y migraciones durante los diez años anteriores no es estadísticamente significativa.

El incremento de las migraciones hacia municipios que perdieron población con la industrialización de la economía española podría venir explicado por diversos factores, como la disponibilidad de viviendas secundarias o su menor densidad de población. En la columna 2 se incluyen estas y otras variables como controles adicionales[16]. Si bien el porcentaje de segundas residencias en los municipios se revela como un factor relevante a la hora de explicar las migraciones netas en 2020, el efecto de la incidencia del éxodo rural se mantiene significativo. Además, como cabría esperar, durante la pandemia una mayor densidad de población habría desincentivado un aumento de la población por migraciones.

A continuación, se explora el potencial papel de la accesibilidad a servicios digitales como factor determinante de las migraciones netas en 2020. De acuerdo con los resultados de la columna 3, una cobertura amplia de Internet estaría relacionada con saldos migratorios más elevados. Así, el acceso a la red podría haber favorecido el trabajo a distancia, así como el desarrollo de otros servicios, como el comercio electrónico, lo que habría favorecido los movimientos de población hacia las zonas con una mejor infraestructura digital. Por ejemplo, según una encuesta realizada por el Banco de España, la semana posterior al cierre de las actividades no esenciales (el 29 de marzo de 2020) cerca del 80 % de las empresas aumentaron el teletrabajo (véase Anghel *et al.*, 2020). Por otro lado, la pandemia de COVID-19 ha acelerado la implantación del comercio digital en España, que, si en 2016 suponía el 14 % de las ventas, en marzo de 2020 ya podría haberse situado por encima del 20 % (véase Lacuesta *et al.*, 2020).

Asimismo, es importante medir la relación entre proximidad a servicios físicos y migraciones netas, ya que en el caso español existe evidencia que muestra

[14] La distancia a otros servicios procede de las estimaciones en base al tamaño del mercado y a la distancia máxima que debería recorrerse para alcanzar un servicio, realizadas por Kompil *et al.* (2019). En concreto, estos autores miden la distancia a servicios básicos como la distancia en kilómetros que el ciudadano medio residente en un municipio tiene que recorrer para acceder a dichos servicios. Estos incluyen asistencia sanitaria, escuelas, tiendas, supermercados y polideportivos.

[15] No se incluyen como rurales aquellos municipios que pertenecen a un área urbana funcional, ya que, como se ha señalado en los apartados anteriores, su comportamiento durante las últimas décadas ha diferido del resto de municipios con menos de 10.000 habitantes.

[16] Además del peso de viviendas secundarias y densidad de población, se incluyen como variables de control la tasa de paro, el porcentaje de población joven y el porcentaje de población nacida en el extranjero.

TABLA 1

DETERMINANTES DEL SALDO MIGRATORIO EN 2020

	(1) Dinámica	(2) +Controles	(3) +Servicios	(4) +Geoclimáticas	(5) +EF	(6) (5) Estandariz.	(7) MIN 2015 - 2019
Crec. población 50-91	-8,454***	-5,140***	-6,303***	-6,019***	-5,924***	-0,100***	-0,155
	(0,998)	(1,001)	(0,925)	(0,901)	(0,961)	(0,016)	(0,697)
Migración neta 10 años previos	1,225	-0,049	-0,429	-0,407	-0,635	-0,017	0,939***
	(1,195)	(1,016)	(1,004)	(1,018)	(1,002)	(0,027)	(0,091)
Viviendas secundarias (%)		0,326***	0,390***	0,405***	0,387***	0,174***	-0,009
		(0,045)	(0,051)	(0,050)	(0,055)	(0,025)	(0,019)
Densidad de población		- 1,407***	- 1,227***	- 1,369***	- 1,301***	-0,026***	-0,225
		(0,376)	(0,337)	(0,393)	(0,405)	(0,008)	(0,161)
Dummy cobertura 100MB o 4G			3,807**	3,597**	3,625**	0,029**	1,650*
			(1,438)	(1,461)	(1,446)	(0,011)	(0,827)
Dist. servicios básicos (km)			-0,211***	-0,191***	-0,190***	-0,074***	-0,109***
			(0,047)	(0,045)	(0,050)	(0,019)	(0,023)
Dummy no oficina bancaria			1,091	1,103	1,779	0,019	-0,023
			(1,310)	(1,374)	(1,287)	(0,014)	(0,559)
Dist. capital (km)				-0,063**	-0,087***	-0,046***	-0,027*
				(0,026)	(0,032)	(0,017)	(0,014)
Dist. costa (km)				-0,006	0,018	0,036	0,011
				(0,009)	(0,025)	(0,051)	(0,011)
Temperatura				1,332	-0,416	-0,022	0,299
				(0,998)	(2,466)	(0,128)	(1,014)
Precipitaciones				0,938**	0,324	0,016	0,306
				(0,450)	(0,744)	(0,036)	(0,361)
Calidad del suelo				0,947	-0,379	-0,005	-0,131
				(0,868)	(0,884)	(0,013)	(0,357)
Altitud				0,009	0,002	0,018	0,001
				(0,006)	(0,013)	(0,102)	(0,006)
Rural				1,395	0,158	0,001	-2,529***
				(1,278)	(1,456)	(0,013)	(0,515)
Observaciones	6.039	6.039	6.039	6.039	6.039	6.039	6.101
R2	0,033	0,123	0,131	0,135	0,165	0,165	0,165
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
EF Provincia	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí

NOTAS: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. En las columnas 2-7 se controla por la tasa de paro, el porcentaje de población joven, el porcentaje de población nacida en el municipio y el porcentaje que ha nacido en el extranjero.
FUENTE: Banco de España.

que el acceso a servicios es más costoso para los residentes en áreas rurales que para quienes residen en áreas urbanas. En concreto, en España los servicios locales en territorios rurales se encuentran 20 km más lejos que en los centros urbanos (véase Alloza *et al.*, 2021). Por ejemplo, en 2019 había en torno a 230, 3.981 y 5.955 municipios sin centros de atención sanitaria primaria, de educación primaria y de educación secundaria, respectivamente (véase Goerlich *et al.*, 2021). Esta menor accesibilidad a servicios en ciertos

territorios rurales podría haber dificultado las migraciones hacia estas localidades. En efecto, según los resultados de la Tabla 1, columna 3, los municipios peor dotados en términos de acceso a servicios básicos habrían recibido menos población. Además, en 2021 había 4.413 municipios que no contaban con una sucursal bancaria (véase Alonso *et al.*, 2022). Sin embargo, la disponibilidad de sucursales bancarias en el municipio de destino no habría cumplido un papel determinante en las decisiones migratorias.

En la columna 4 se añaden a la especificación anterior factores geográficos y climáticos: en particular, distancia a la capital de provincia, distancia a la costa, temperatura, precipitaciones, calidad del suelo, altitud y una *dummy* de ruralidad. Los municipios más cercanos a la capital de provincia habrían registrado unas migraciones netas más reducidas. En cambio, ninguno de los otros factores está significativamente relacionado con las migraciones en 2020. Por su parte, la variable que captura el éxodo rural mantiene el valor del coeficiente asociado y su significatividad estadística. Asimismo, los resultados se mantienen robustos si se añaden efectos fijos de provincia (columna 5).

Con objeto de valorar cuantitativamente la importancia de los factores mencionados, la columna 6 de la Tabla 1 refleja que los más importantes de cara a explicar las ganancias de población por migraciones en 2020 son la caída de la población durante el éxodo rural y el porcentaje de viviendas secundarias. En este sentido, la existencia de vínculos de la población en zonas urbanas podría haber favorecido el dinamismo demográfico de las zonas rurales observado en 2020. Desde una óptica de medio plazo, las extraordinarias circunstancias que rodearon la actividad laboral en dicho año generan una incertidumbre muy alta a la hora de valorar en qué medida los flujos migratorios observados en 2020 puedan consolidarse, de modo que supongan un elemento dinamizador de las localidades que experimentaron un declive demográfico en la segunda mitad del siglo pasado. Así, cabe señalar que, de acuerdo con la EPA, el porcentaje de trabajadores que declararon haber trabajado en su domicilio particular al menos ocasionalmente ha caído entre el segundo trimestre de 2020 y el cuarto trimestre de 2021 desde el 19,1 % al 13,6 %.

Los factores explicativos de los movimientos migratorios descritos anteriormente son sustancialmente diferentes cuando se toma como variable dependiente las migraciones anteriores a la pandemia (entre 2015 y 2019), como refleja la columna 7. Por ejemplo, el crecimiento de la población durante el éxodo rural o el porcentaje de viviendas secundarias no están relacionados con las migraciones netas en los años pre-COVID-19. En contraposición, el acceso a servicios físicos y digitales favoreció las llegadas de migrantes antes de la pandemia, al igual que en 2020. Sin embargo, la relación entre servicios y migraciones netas es más elevada en 2020 que en años anteriores. Entre 2015 y 2019, por su parte, la *dummy* de ruralidad muestra un peor desempeño de los municipios pequeños en relación con los saldos migratorios en el resto de las regiones, al contrario que en 2020, cuyo coeficiente es estadísticamente no significativo.

6. Conclusiones

Por primera vez en décadas, el año 2020 se caracterizó por unas dinámicas de migración interna que desembocaron en un aumento de la población rural en detrimento de la población urbana. De acuerdo con los resultados de este documento, aquellos municipios que sufrieron con mayor intensidad pérdidas de población durante el denominado «éxodo rural» (1950-1990), así como aquellos con un mayor porcentaje de viviendas secundarias, están asociados con un mayor influjo de migrantes procedentes de otras zonas del territorio nacional. No obstante, otras características, como la accesibilidad a servicios —tanto físicos como digitales—, se revelan igualmente como factores significativos a la hora de explicar el atractivo de los municipios rurales como lugares de residencia.

Desde una perspectiva de más largo plazo, las características idiosincrásicas de 2020 dificultan enormemente la tarea de anticipar hasta qué punto los

cambios en las dinámicas de población observados a lo largo de dicho año tienen visos de persistir en el tiempo. Además, más allá de cómo evolucione la situación epidemiológica, las dinámicas demográficas de las zonas rurales y de las urbanas se verán influenciadas por numerosos cambios estructurales, como los avances tecnológicos, las nuevas formas de trabajo, la evolución de las preferencias, el envejecimiento poblacional o la transición ecológica. El análisis de dichas tendencias ayudará, a buen seguro, a entender el presente y el futuro de dichas dinámicas demográficas.

En la medida en que aspectos como el teletrabajo y el comercio electrónico se afiancen en capas amplias de la población urbana, existe una oportunidad para el mundo rural (véase Glaeser, 2022). Este patrón podría favorecer en mayor medida a los municipios rurales cercanos a las grandes ciudades, las cuales se prevé que continúen atrayendo población gracias a las economías de aglomeración (véase Florida *et al.*, 2021). En este sentido, una dimensión que puede merecer un análisis más detallado son las potenciales consecuencias de estos movimientos poblacionales sobre la transición ecológica, ya que investigaciones recientes documentan que las ciudades compactas son más eficientes en términos medioambientales que los núcleos poblacionales dispersos (véase Eeckhout y Hedtrich, 2021).

Referencias bibliográficas

Alloza, M., González-Díez, V., Moral-Benito, E. y Tello-Casas, P. (2021). *El acceso a servicios en la España rural* (Documentos Ocasionales del Banco de España n.º 2122).

Alonso, M.ª C., Gutiérrez, E., Moral-Benito, E., Posada, D., Tello-Casas, P. y Trucharte, C. (2022). *La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: comparación internacional y entre servicios* (Documentos Ocasionales del Banco de España n.º 2215).

Anghel, B., Cozzolino, M. y Lacuesta, A. (2020). El teletrabajo en España. *Boletín Económico del Banco de España* n.º 2/2020. Artículos analíticos.

Díaz-Lanchas, J., Loras, D., Martínez Jorge, Á. y Roldán, T. (2022). Despoblación y políticas de lugar: un análisis de la brecha demográfica, económica y de actitudes. *Esade/Center for Economic Policy*.

Eeckhout, J., & Hedtrich, C. (2021). Green Urbanization. *PLoS ONE, 16*(11), e0260393.

Florida, R., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2021). Cities in a post-COVID world. *Urban Studies*, 00420980211018072.

Glaeser, E. L. (2022). Urban resilience. *Urban Studies*, *59*(1), 3-35.

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

Goerlich, F. J. y Mollá, S. (2021). Desequilibrios demográficos en España: evolución histórica y situación actual. *Presupuesto y gasto público*, 102, 31-54.

González-Leonardo, M., Rowe, F., & Fresolone-Caparrós, A. (2022). Rural revival? The rise in internal migration to rural areas during the COVID-19 pandemic. Who moved and where? *OSF Preprints*.

Gutiérrez, E., Moral-Benito, E., Oto-Peralías, D., & Ramos, R. (2020). *The spatial distribution of population in Spain: an anomaly in European perspective* (Documentos de Trabajo del Banco de España n.º 2028).

Gutiérrez, E., Moral-Benito, E. y Ramos, R. (2020). *Tendencias recientes de la población en las áreas rurales y urbanas de España* (Documentos Ocasionales del Banco de España n.º 2027).

Kompil, M., Jacobs-Crisioni, C., Dijkstra, L., & Lavalle, C. (2019). Mapping accessibility to generic services in Europe: A market-potential based approach. *Sustainable Cities and Society*, *47*, 101372.

Lacuesta, A., Roldan, P. y Serrano-Puente, D. (2020). Efectos del comercio digital sobre los precios y la competencia empresarial. *Boletín Económico del Banco de España* n.º 4/2020. Artículos analíticos.

OCDE. (2021). *Implications of Remote Working Adoption on Place Based Policies: A Focus on G7 Countries*. OECD Publishing, Paris.

Recaño Valverde, J. (2020). Cambios y continuidades en las migraciones internas en España. En J.-D. Sempere-Souvannavong, C. Cortés Samper, E. Cutillas Orgilés y J. R. Valero Escandell (Eds.), *Población y territorio: España tras la crisis de 2008* (pp. 229-265). Comares.

Rodríguez-Pose, A., Ketterer, T., & Castells-Quintana, D. (2015). Do we follow the money? The drivers of migration across regions in the EU. *Region. The Journal of ERSA*, *2*(2), 27-45.

Viñuela, A., Gutiérrez, D., & Rubiera, F. (2019). Determinants of immigrants' concentration at local level in Spain: Why size and position still matter. *Population, Space and Place*, *25*(7), e2247.

Revista de Economía

ICE

Información Comercial Española

SUSCRÍBETE A LA NEWSLETTER DE REVISTAS ICE Y RECIBE TODAS LAS NOVEDADES EN TU CORREO

Juan Carlos Rodríguez Cohard*
Antonio Garrido Almonacid**
José Domingo Sánchez Martínez***

DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL CON ESPECIALIZACIÓN AGRÍCOLA EXTREMA: LA PROVINCIA DE JAÉN Y EL OLIVAR

En este artículo nos preguntamos hasta qué punto la especialización extrema en el olivar de la provincia de Jaén es capaz de generar actividad y rentas suficientes para garantizar el mantenimiento de la población a largo plazo. La metodología aplicada es descriptiva y el propósito es proporcionar una imagen holística y prospectiva de una realidad compleja. En los resultados se ofrecen estrategias de mejora desde una perspectiva de desarrollo territorial.

Demographic dynamics and territorial competitiveness with extreme agricultural specialization: the province of Jaén and the olive grove

In this article we ask ourselves to what extent the extreme specialization in the olive grove of the province of Jaén is capable of generating activity and sufficient income to guarantee the maintenance of the population in the long term. The applied methodology is descriptive and the purpose is to provide a holistic and prospective image of a complex reality. The results offer improvement strategies from a territorial development perspective.

Palabras clave: *desarrollo local, globalización, monocultivos agrícolas, reto demográfico.*
Keywords: *local development, globalization, agricultural monocultures, demographic challenge.*
JEL: *J10, O18.*

* Departamento de Economía, Universidad de Jaén.
Contacto: jccohard@ujaen.es
** Departamento de Ingeniería Cartográfica, Geodésica y Fotogrametría, Universidad de Jaén.
Contacto: agarrido@ujaen.es
*** Departamento de Antropología, Geografía e Historia, Universidad de Jaén.
Contacto: jdsanche@ujaen.es
Versión de agosto de 2022.
https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7511

1. Introducción

Son numerosos los territorios rurales europeos que afrontan agudos retos demográficos (Dubois y Roto, 2012; García Valdivia, 2018; Johnson y Lichter, 2019). Los procesos de despoblación, envejecimiento o masculinización manifiestan, no obstante, causas y grados de complejidad muy variados (Copus *et al*., 2021) y su comprensión obliga, de entrada, a considerar detenidamente la escala a la que se van a analizar los hechos y datos disponibles. Para el caso de Andalucía, por ejemplo, la despoblación no es un problema de atención principal en términos políticos y mediáticos, pues solo la provincia de Jaén viene perdiendo población desde 2010. De hecho, la reacción pública andaluza ante este fenómeno está muy atrasada respecto a la que se está llevando a cabo en otras regiones españolas (Esparcia Pérez, 2021) donde sí se ha convertido en una prioridad en ese mismo periodo, como es el caso de Castilla y León, que viene arrastrando pérdidas desde mediados del siglo XX y durante este siglo se han intensificado en seis de las nueve provincias; Aragón, donde la despoblación continúa avanzando en Teruel; Castilla-La Mancha, que muestra intensificación de la pérdida de población en la provincia de Cuenca; o Extremadura, con Cáceres como provincia más perjudicada. Además, en la Galicia interior destacan los casos de Lugo y Orense, que han perdido más del 10 % de la población que tenían en el inicio de siglo (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2021a).

El artículo pretende explorar la dinámica poblacional de la provincia de Jaén y si existen riesgos de despoblación asociados al déficit de competitividad territorial que comprometan a largo plazo la viabilidad del sistema de poblamiento, o si, por el contrario, la estructura productiva y urbana provincial permiten augurar una resiliencia competitiva que mantenga los niveles de urbanización ligados a la actividad olivarera. Para ello, se ha empleado una metodología descriptiva, con un análisis de los datos estadísticos demográficos y productivos disponibles a nivel provincial y la elaboración cartográfica de la evolución de la actividad olivarera y su influencia en el desarrollo territorial de la provincia de Jaén. El propósito es proporcionar una imagen holística y prospectiva de una realidad compleja. En las conclusiones se ofrecen estrategias de mejora desde una perspectiva de desarrollo territorial.

Tras esta introducción, se presenta el marco teórico (apartado 2) desde el que se repasan las principales contribuciones analíticas sobre la evolución urbana y los movimientos demográficos. En el apartado 3, se presenta una comparativa de la situación de la provincia de Jaén y de España. A continuación, en el apartado 4, se realiza un repaso del impacto territorial de la dinámica poblacional en la provincia de Jaén, así como del uso del suelo para la actividad agrícola a largo plazo, y el impacto económico que la actividad olivarera tiene en el territorio. Finalmente, se presentan unas conclusiones tentativas (apartado 5).

2. Marco teórico

La preocupación por la despoblación de algunos territorios ha emergido como un tema central en el debate político, geográfico, económico y social en los últimos años, tanto es así que en España se ha incluido esta cuestión a nivel ministerial, con la creación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Esta cuestión ha sido una preocupación de largo recorrido y alcance para la Academia en España (Sánchez- Aguilera, 2020), pero también en otros países, llevando a procesos de desafección social que han desembocado en la irrupción de nuevas propuestas populistas de carácter nacionalista y en la reivindicación de los territorios que se sienten perjudicados por el proceso de desarrollo económico y la globalización del comercio internacional (Dijkstra *et al*., 2019; MacKinnon *et al*., 2022; Rodríguez-Pose, 2018).

La distribución de la población en el espacio, la existencia de las ciudades y su evolución competitiva de acuerdo con su actividad económica y el papel que

desempeñan en el territorio han estado entre las grandes cuestiones que la geografía económica y la economía regional y urbana han abordado en los últimos 70 años. Por tanto, la literatura académica cuenta con un modelo de interpretación de la realidad contrastado que podemos usar como base para comprender los procesos de desarrollo económico territorial (Fisher y Nijkamp, 2014; Henderson y Thisee, 2004).

Efectivamente, es bien conocido que los factores geográficos son fundamentales para la competitividad de los centros urbanos en el sistema de ciudades. De ahí que su situación geopolítica haya sido determinante para el nacimiento y evolución de los asentamientos desde el pasado remoto. Asimismo, una vez que la ciudad existe se crean economías de diversidad (Jacobs, 1969), lo que estimula la concentración de recursos y actividades industriales y de servicios, que generan procesos de causación acumulativa (Myrdal, 1957), reforzando las economías de aglomeración urbana (Isard, 1956), lo que garantiza la persistencia de las ciudades más allá de la capacidad estratégica de los factores geográficos que propiciaron su nacimiento. Sin embargo, si las ciudades pierden estos factores competitivos naturales por la evolución de los mercados, la dinámica tecnológica o los cambios en la dependencia de las materias primas, por ejemplo, aunque se mantengan como núcleos urbanos de cierta importancia, disminuyen su rango en el sistema de lugares en el que compiten.

La persistencia en el tiempo como lugar de encuentro comercial y de desarrollo económico genera en los centros urbanos un entramado de servicios, equipamientos e infraestructuras que permiten gestionar la aglomeración, para evitar o reducir los riesgos de la aparición de efectos indeseados, como la congestión. Estas construcciones humanas, físicas, como las carreteras, ferrocarriles o trazado urbano, entre otros equipamientos, favorecen a su vez las economías de aglomeración, que potencian los mecanismos de atracción de las ciudades sobre las áreas circundantes y contribuye a la generación de constructos legales e institucionales de tipo político y económico, que se encuentran ligados al proceso de urbanización y, por supuesto, a la generación de servicios de esparcimiento que atraen también tanto a trabajadores de las áreas rurales como a visitantes foráneos. Estos efectos, compensados por los costes de transporte y la diferencia en la productividad de las ciudades han construido la dinámica y el entramado urbano de los países más desarrollados. Sin embargo, los avances tecnológicos y la disminución generalizada de los costes de transporte han alterado el equilibrio competitivo de los centros urbanos, reforzando aquellos que cuentan con mayores economías de aglomeración (Henderson *et al*., 2018; Krugman, 1991).

Los grandes centros urbanos están siendo capaces de aprovechar estas ventajas que se traducen en mayores salarios, especialmente para los trabajadores mejor cualificados. Ahlfeldt y Pietrostefani (2017) han calculado que la elasticidad de los salarios con respecto a la densidad urbana es 1.04, lo que supone una elevación del ingreso de los trabajadores de un 4 % por cada punto que se incrementa la densidad. Este efecto de atracción afecta en mayor medida a puestos de trabajo de competencia mundial, que se ofrecen en las grandes ciudades, como Madrid, donde los salarios son un 55 % más altos que en las áreas rurales (De la Roca y Puga, 2017), lo que dificulta la retención de talento en los territorios más apartados de los procesos de concentración, pese a las posibilidades que las nuevas tecnologías de la telecomunicación ofrecen (Bernal Jurado y Rodríguez-Cohard, 2003).

En esta situación, las ciudades medias y pequeñas difícilmente pueden competir para retener a la población joven más cualificada, con lo que corren el peligro de caer en la trampa de la baja cualificación (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016), que limita la absorción del conocimiento y reduce los avances en la productividad del trabajo. Estos procesos, en todo caso, se concentran también en determinadas actividades específicas, lo que contribuye a la generación de economías de

localización sectorial de tipo marshalliano (Becattini, 1979; Porter, 1990), que crean rendimientos crecientes como consecuencia de la concentración de recursos humanos (Lucas Jr., 1988) y por los efectos del desarrollo tecnológico en el territorio (Romer, 1990).

Las transformaciones anteriores tienden a generar concentración de la población en las áreas urbanas más competitivas y mejor conectadas con la economía global, dejando a los territorios rurales y a los sistemas de ciudades medias y pequeñas en una posición relativa de menor competitividad, como podría estar sucediendo en algunas áreas rurales y ciudades medias españolas (González-Leonardo y López-Gay, 2021; Banco de España, 2021), lo que reduce las posibilidades de aplicación de políticas de base territorial en muchos lugares (Grover *et al*., 2022).

Los procesos de urbanización se encuentran ligados a los de desarrollo económico como dos caras de la misma moneda (Lasuén, 1973), por lo que los efectos de la globalización económica y la ampliación territorial de los mercados han contribuido a la concentración de la población en las áreas urbanas más dinámicas, aunque han creado a su vez una realidad más policéntrica (Vázquez-Barquero, 2005), por lo que se abren, sin embargo, para los territorios con problemas de despoblación, posibilidades de cooperación político-económica que podrían paliar los efectos indeseados de la concentración urbana (Gómez-Villarino y Gómez-Orea, 2021), donde las incipientes iniciativas de innovación social están comenzando a jugar un papel relevante (Sánchez-Martínez, Rodríguez-Cohard *et al.*, 2020), que debería potenciarse desde una nueva política de desarrollo local (Rodríguez-Cohard *et al*., 2020; OCDE, 2020; Consejo Económico y Social de España, 2021).

De ahí que, a pesar de las dificultades, los territorios que se encuentran fuera de los grandes centros de aglomeración mantienen posibilidades competitivas, no solo por la persistencia de los efectos geográficos y de concentración de servicios básicos que prestan a las áreas rurales más cercanas, sino también como consecuencia de la especialización productiva y la integración de conocimiento específico en algunas actividades que también participan del comercio internacional, como puede ser el caso de la industria agroalimentaria en la provincia de Jaén (Rodríguez-Cohard, 2001), y la participación en actividades específicas de las cadenas globales de valor ligadas a la tradición industrial local. Para ello, la disposición y la participación de los sistemas tradicionales de ciudades que permitan tejer una red urbana policéntrica se erige como uno de los principales activos del territorio para competir en el escenario internacional (Vázquez-Barquero y Rodríguez-Cohard, 2019).

3. Hechos estilizados: una comparativa de la evolución de la población de Jaén con la de España

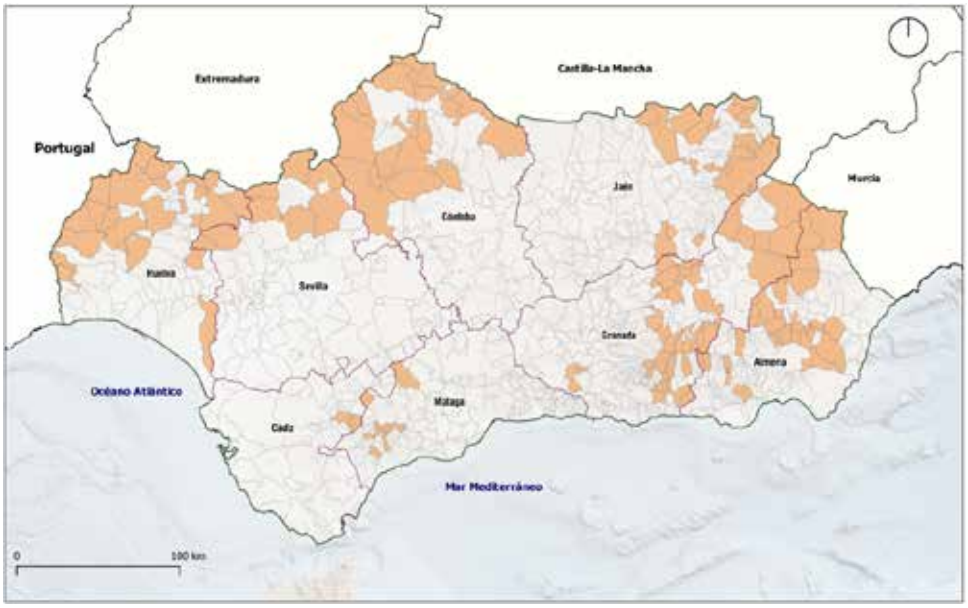
Aunque el total regional de la población andaluza sigue creciendo, numerosos municipios del interior andaluz, especialmente en las áreas de montaña (Burillo Cuadrado *et. al*., 2019), presentan una baja densidad demográfica y se encuentran en recesión, una situación que se ve agravada cuando se suma al aislamiento respecto a los centros urbanos de mayor tamaño (Figura 1).

De acuerdo con un estudio de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (2018), la despoblación afecta a la mitad de los municipios, agravándose en el caso de los que no alcanzan los 5.000 habitantes. Al mismo tiempo, la concentración de población en el valle del Guadalquivir y las zonas litorales genera otro reto demográfico de naturaleza diferente, el de gestionar la demanda intensiva de servicios e infraestructuras.

En la escala provincial, el caso de Jaén, como anticipábamos, es también un ejemplo de retroceso. Desde el punto de vista geográfico es un espacio del interior ibérico que presenta una importante diversidad fisiográfica al darse cita las tres grandes formaciones geológicas peninsulares (cadenas alpinas, cuencas sedimentarias y macizos hercinianos). Cada una de ellas mostró históricamente diferentes capacidades para el

FIGURA 1

MUNICIPIOS ANDALUCES ESCASAMENTE POBLADOS (< 12,5 HAB/KM²) Y CUYO NÚCLEO PRINCIPAL ESTÁ A MÁS DE 45 MINUTOS O 50 KILÓMETROS DE UNA CIUDAD DE MÁS DE 50.000 HABITANTES



FUENTE: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

asentamiento humano, contrastando las bajas densidades de Sierra Morena, dado su escaso potencial agrícola, con el valle del Guadalquivir y la media montaña bética, donde los recursos naturales se mostraron más propicios para las actividades agrarias tradicionales. En todos los casos se impusieron los mosaicos productivos típicos del mundo mediterráneo (Pinto-Correia, 2021), donde se integraban las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, una realidad radicalmente diferente a la formación de monocultivos que es consustancial a los procesos de especialización y uso selectivo del espacio (contemplando simultáneamente procesos de intensificación y abandono) que, desde mediados del siglo XX, se acompañaron de una intensa salida demográfica en las áreas rurales, especialmente en las comarcas de montaña (Araque Jiménez, 2009), en consonancia con el proceso de desagrarización de la economía española y la formación de una economía nacional de mercado, donde los centros urbanos ejercieron una atracción cada vez mayor.

Efectivamente, se trata de un territorio con dificultades competitivas en los últimos años, que se reflejan en su evolución demográfica. Como se puede ver en las Tablas 1 y 2, en los momentos de expansión económica la provincia de Jaén gana menos población que la media española, mientras que en los momentos de regresión pierde más, lo que se traduce en una dinámica regresiva, que se incrementa en términos relativos. El ajuste productivo en el sector público, además, tiene un efecto mayor.

Cuando se observa la realidad en el escalón administrativo inferior aparecen los contrastes: en la actualidad,

TABLA 1

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN, EN MILES, Y TASAS DE VARIACIÓN EN ESPAÑA Y JAÉN, 1985-2020

Periodo	España		Jaén	
01/07/1985	38.467	-	642,2	-
01/07/1995	39.718	+3,25 %	644,0	+0,28 %
01/07/2008	45.983	+15,77 %	664,2	+3,13 %
01/07/2020	47.352	+2,98 %	627,4	-5,54 %

FUENTE: INE (2021a). Cifras del padrón municipal.

TABLA 2

EMPLEO PÚBLICO EN MILES, PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL Y TASAS DE VARIACIÓN

Periodo	España		Jaén	
01/01/2002	2.303	-	34,3	-
01/01/2009	2.637 (5.73)	+14,5 %	39,2 (5.9)	+14,29 %
01/01/2020	2.598 (5.48)	-1,48 %	35,6 (5.67)	-9,18 %

FUENTE: Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2021).

un 20 % de los municipios está por debajo del umbral de los 1.000 habitantes; y algunos que lo superan tienen una dispersión del poblamiento o una situación de aislamiento respecto a núcleos de mayor tamaño que los abocan a situaciones igualmente delicadas. Sin embargo, la provincia cuenta con 15 municipios que superan los 10.000 habitantes (INE, 2021a), lo que supone una fortaleza estratégica, que se une a la distribución de su sistema de ciudades, capaz de articularse en áreas urbanas con capacidad de generación de externalidades.

Además, la provincia de Jaén es un territorio económicamente diversificado, aunque con una mayor proporción de empleo agrario que la media española, pero con unos niveles de empleo industrial muy similares (Tabla 3).

4. Dinámica poblacional en Jaén y especialización olivarera competitiva

La población jiennense en perspectiva espacio-temporal

El pico de la población jiennense se alcanzó en el censo de 1950, con 781.228 habitantes, que entonces suponían el 13,8 % del total andaluz. A 1 de enero de 2021 la actualización del padrón municipal arrojó una cifra de 627.190 personas, el 7,4 % de las residentes en la región. La evolución de las dos últimas décadas, recogida en la Figura 2, muestra un proceso de ligera recuperación a comienzos del siglo XXI, que resultó bruscamente interrumpido en 2012.

TABLA 3

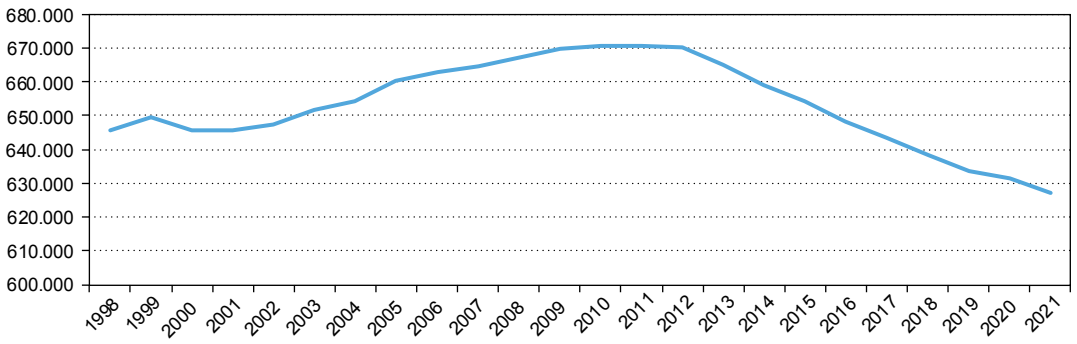
DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO EN MILES POR SECTORES ECONÓMICOS EN ESPAÑA Y LA PROVINCIA DE JAÉN

	España				Jaén			
Sectores	1950		2017		1950		2017	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Agricultura	5.633	49,72	788,5	3,89	181,2	67,19	29,4	13,86
Industria	1.854	16,36	2.402,1	11,84	20,7	7,68	24,6	11,59
Construcción	659,0	5,81	1.116,0	5,50	17,0	6,28	9,5	4,47
Servicios	3.182	28,08	15.974,9	78,77	50,8	18,84	148,6	70,06
Total	**11.328,0**	**100,00**	**20.281,5**	**100,00**	**269,7**	**100,00**	**212,1**	**100,00**

FUENTE: Elaboración propia con datos de INE (2021b) y Alcaide Inchausti (2003).

FIGURA 2

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN JIENNENSE, 1998-2021



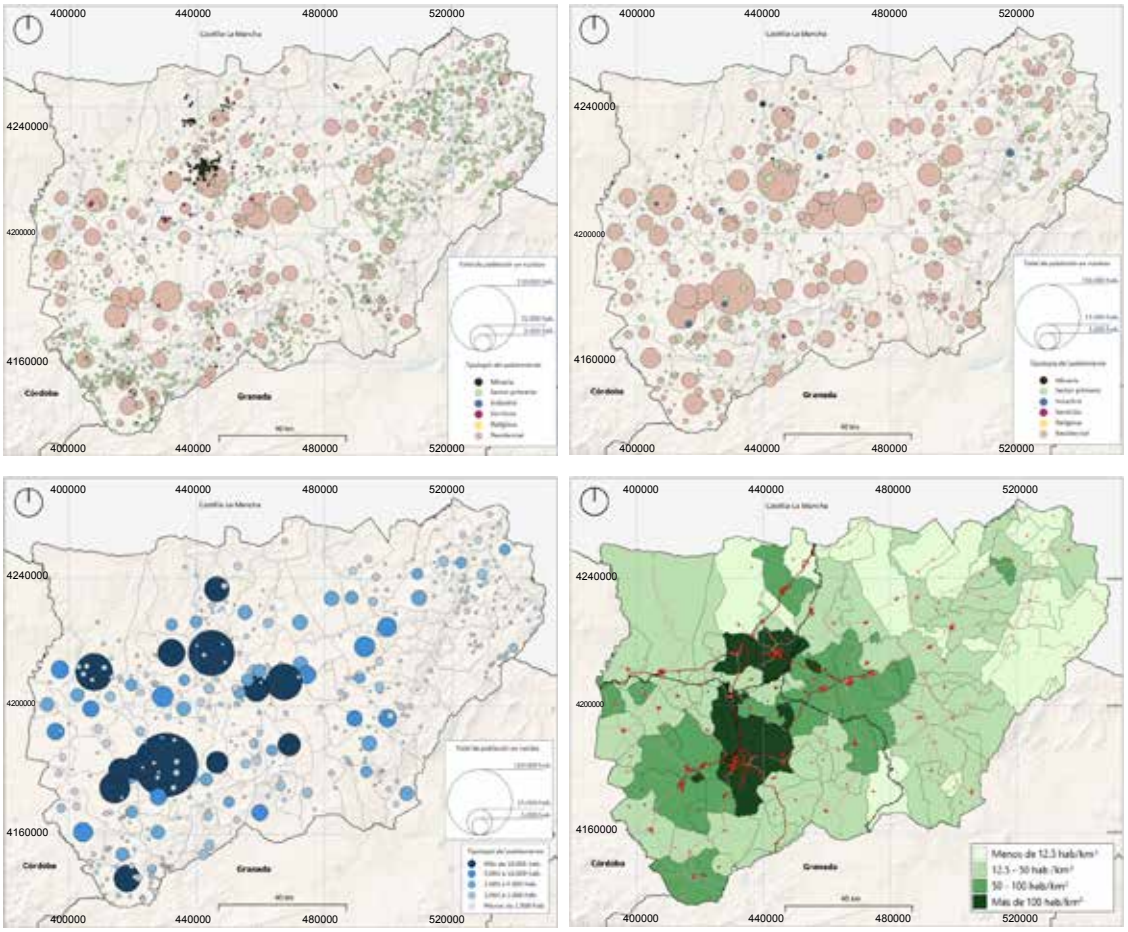
FUENTE: INE (2021a). Cifras del padrón municipal.

Observando la distribución espacial de la población (Figura 3) se puede comprobar que el modelo tradicional, en los comienzos de la transición demográfica y con el predominio aplastante de una economía agraria orgánica, se resolvía con una multitud de núcleos diseminados de acuerdo al potencial de los recursos naturales del territorio. Con el paso del tiempo, la población se fue concentrando en un número menor de núcleos de mayor tamaño. Así, en el nomenclátor de 1950 un 25 % de la población residía fuera del núcleo principal de cada municipio; en cambio, en 2019 esta cifra se había reducido a poco más de un 6 %, sobre todo a causa de la disminución del diseminado.

La población que vivía en el núcleo principal de cada municipio en 1950 y 2019 es cuantitativamente similar. Sin embargo, su distribución según el tamaño ha cambiado drásticamente, apareciendo una divisoria notable entre aquellos que están por debajo o por encima de

FIGURA 3

LA EVOLUCIÓN DEL POBLAMIENTO (1887, 1950 Y 2020) Y MAPA DE DENSIDAD MUNICIPAL CON INFRAESTRUCTURAS PARA EL TRANSPORTE POR CARRETERA Y LOS USOS DEL SUELO URBANO EN 2020 (DE IZQUIERDA A DERECHA Y DE ARRIBA ABAJO)



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM).

10.000 habitantes. Está claro que la funcionalidad histórica de las cabeceras municipales e incluso comarcales ha perdido su pujanza en un contexto de incremento de la movilidad espacial de la población (Tabla 4).

Con la redistribución de la población y el progresivo vuelco hacia las actividades industriales y los servicios, se ha ido dibujando una importante brecha entre los municipios urbanos y los rurales. Si nos fijamos en el mapa situado abajo a la derecha en la Figura 3, se observa claramente una zona de elevada densidad demográfica y buena conectividad en el centro-oeste de la provincia, articulada en torno a la capital, su incipiente área metropolitana y una serie de ciudades medias cercanas como Linares, Úbeda y Andújar. Fuera de esa zona, la densidad se reduce notablemente y aparecen municipios que entran en la categoría de áreas escasamente pobladas.

TABLA 4

POBLACIÓN RESIDENTE EN EL NÚCLEO PRINCIPAL DE POBLACIÓN EN CADA MUNICIPIO DE ACUERDO A SU TAMAÑO, 1950 Y 2019

	1950			2019		
	Número	Población	% Población	Número	Población	% Población
< 1.000	10	6.333	1,09	23	13.635	2,31
1.001-2.000	16	23.059	3,97	19	29.524	5,00
2.001-5.000	39	126.031	21,71	30	94.456	15,99
5.001-10.000	24	171.605	29,57	12	84.552	14,32
10.001-20.000	7	87.063	15,00	8	114.639	19,41
20.001-50.000	4	114.229	19,68	3	90.796	15,37
> 50.001	1	52.077	8,97	2	162.958	27,59
Total	**101**	**580.397**	**100,00**	**97**	**590.560**	**100,00**

FUENTE: INE (2021a). Cifras del padrón municipal.

TABLA 5

TOTAL DE EMPLEO, EN MILES, Y TASAS DE VARIACIÓN, 2000-2020

Periodo	**España**		Jaén	
IV T/ 2000	19.344		201,8	
IV T/ 2008	19.857	+2,65 %	237,1	+17,49 %
IV T/ 2020	19.344	-2,58 %	219,7	-7,33 %

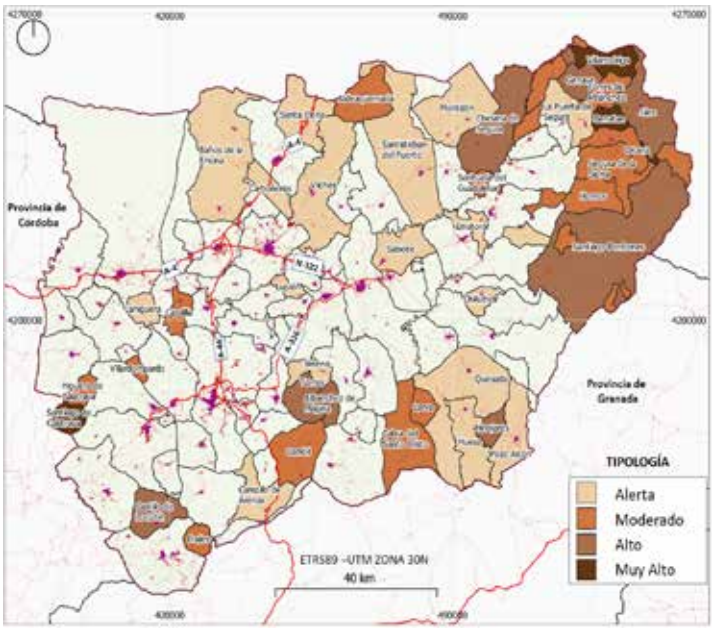
FUENTE: Observatorio Económico de la provincia de Jaén e INE (2021b).

De acuerdo a la estructura demográfica envejecida, las pautas reproductivas y los saldos migratorios negativos —especialmente concentrados en el grupo de 16 a 39 años—, el comportamiento inmediato solo cabe proyectarlo como una progresiva merma de población (Sánchez Martínez, 2021). Como antes hemos apuntado, estas tendencias resultarán más acuciantes en los ámbitos rurales y, con ello, el número de municipios en riesgo de despoblación irá aumentando respecto a la situación que diagnosticamos empleando diferentes indicadores demográficos para el periodo 2000-2018 (Sánchez Martínez, Garrido Almonacid *et al.*, 2020), que se recoge en la Figura 4.

Detrás de estos comportamientos demográficos nos topamos con dificultades competitivas, de manera que el ajuste tras la crisis financiera ha sido mucho más intenso en la tasa de empleo que la media nacional (Tabla 5). Además, una vez superadas las fases más duras del éxodo rural generalizado, el retroceso demográfico se ha extendido ahora a las cabeceras comarcales y la propia capital, como consecuencia de un entorno sociopolítico diferente, donde el mercado de trabajo es de tamaño europeo y se combina con un flujo de inmigración de países de menor ingreso. En esta situación, la salida poblacional se centra en las capas más

FIGURA 4

MUNICIPIOS EN RIESGO DE DESPOBLACIÓN EN LA PROVINCIA DE JAÉN



FUENTE: Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), Datos Espaciales de Referencia de Andalucía (DERA) 100 y elaboración propia.

cualificadas de la población, buscando salarios acordes con su formación, que no suelen encontrar en un territorio con el salario medio más bajo de España, como de forma harto elocuente se muestra en la Figura 5.

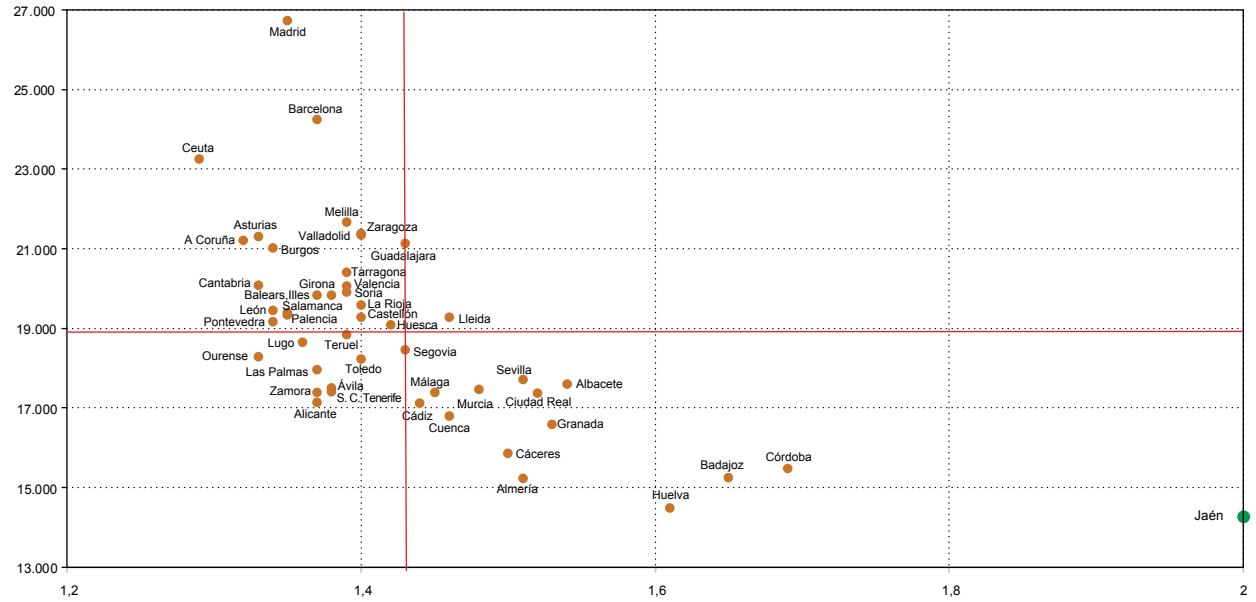
Una aplastante especialización olivarera

El olivar ocupa una superficie que en 2019 se cifró en 586.921 hectáreas, todas ellas dedicadas a olivar de almazara. Esta superficie equivale al 43 % de toda la superficie provincial y al 90,65 % de la cultivada[1]. En la Tabla 6 se ha puesto de manifiesto que se trata, en conjunto, de un olivar más productivo cuando se compara en perspectiva regional y nacional. No obstante, como se recoge en la Tabla 7, esta estrategia productivista, obligada a procesar grandes volúmenes de aceituna, obtiene peores resultados en términos de calidad. Una de las causas es la necesidad de prolongar la duración de la campaña de recogida más allá de los momentos óptimos de maduración de la fruta, un aspecto que se ve perjudicado cuando las condiciones meteorológicas suponen su caída al suelo. Por ello, una de las novedades recientes que se está adoptando para evitar estas mermas de calidad ha sido el adelanto del inicio de campaña, de manera que ahora son frecuentes recogidas puntuales en octubre (en este caso para obtener aceites *premium)* y su generalización a partir de noviembre, lo que deja un amplio margen para aumentar el valor añadido de la producción final (Rodríguez-Cohard *et al*., 2017). Además, esta ampliación de la época de

[1] El cálculo se ha efectuado a partir de los datos ofrecidos por el SIMA. https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/badea/operaciones/consulta/anual/1959?CodOper=b3_151&codConsulta=1959

FIGURA 5

SALARIOS MEDIOS Y NÚMERO MEDIO DE PAGADORES POR PERSONA EN LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria del año 2021. País Vasco y Navarra no se consideran al no formar parte del régimen fiscal común.

TABLA 6

SUPERFICIE DESTINADA AL OLIVAR DE ALMAZARA Y PRODUCCIÓN DE ACEITES DE OLIVA EN JAÉN, ANDALUCÍA Y ESPAÑA, 2019

	Jaén (a)	Andalucía (b)	**España** (c)	% (a/b)	% (a/c)
Superficie (ha)	586.921	1.538.263	2.435.127	38,15	24,10
Producción (tn)	396.096	895.880	1.129.233	44,21	35,08
Kg aceite/ha	674,87	582,40	463,73	115,88	145,53

FUENTE: Anuario de Estadística Agraria, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. **https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/anuario-de-estadistica/2020/default.aspx?parte=3&capitulo=07**

recolección podría favorecer en mayor medida al empleo local, ya que tendría la oportunidad de atender a diferentes demandas de trabajo que se dilatan desde octubre, en lugar de concentrarse a partir del mes de diciembre.

La situación actual es consecuencia de un largo devenir histórico, pero un momento crucial para entender la expansión de este monocultivo es la adhesión de España al Mercado Común Europeo. Como se puede ver en la Figura 6, este proceso tiene su mayor concentración en los municipios con una gran porción de su territorio en el valle del Guadalquivir, y ahí se encuentran los olivares de mejor perfil económico y mayor volumen de aceite

TABLA 7

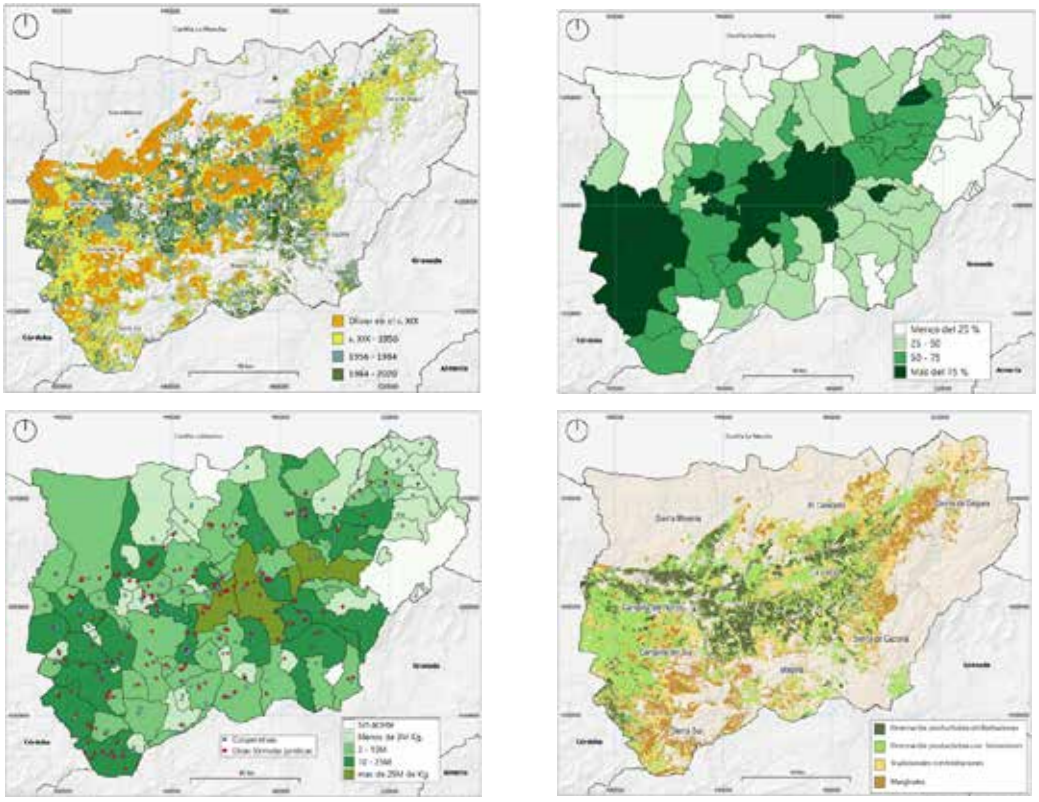
SIGNIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ACEITES DE OLIVA EN JAÉN RESPECTO A ANDALUCÍA Y ESPAÑA, SEGÚN CLASES, EN 2019

	Virgen extra		Virgen		Lampante		**Total**
	tn	%	tn	%	tn	%	tn
Jaén	83.180	21,00	209.931	53,00	102.985	26,00	**396.096**
Andalucía	344.489	38,45	365.563	40,80	185.828	20,74	**895.880**
España	497.337	44,04	407.552	36,09	224.346	19,87	**1.129.233**

FUENTE: Anuario de Estadística Agraria, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/anuario-de-estadistica/2020/default.aspx?parte=3&capitulo=07

FIGURA 6

LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LA MANCHA DE OLIVAR, LA SIGNIFICACIÓN DEL OLIVAR RESPECTO A LA SUPERFICIE MUNICIPAL, VOLUMEN DE ACEITE PROCESADO (CIFRAS MEDIAS DEL PERIODO 2009/2010 A 2018/2019) CON DISTRIBUCIÓN DE LAS ALMAZARAS POR MUNICIPIOS Y CARACTERIZACIÓN PRODUCTIVA DEL OLIVAR EN LA PROVINCIA DE JAÉN (DE IZQUIERDA A DERECHA Y DE ARRIBA ABAJO)



FUENTE: Sánchez Martínez y Garrido Almonacid (2021).

TABLA 8

PRODUCTO INTERIOR BRUTO A PRECIOS DE MERCADO Y VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN LA PROVINCIA DE JAÉN (En miles de euros)

Rama de actividad	2016	2017	2018	2019
Agrarias	1.347.295	1.274.973	1.589.203	937.631
Industria	1.205.174	1.312.338	1.211.528	1.334.098
Construcción	550.138	507.218	541.650	593.510
Comercio	2.057.727	2.107.371	2.104.291	2.156.793
Finanzas y seguros	1.948.629	2.000.551	2.098.384	2.141.067
Administración pública	2.782.884	2.888.096	3.025.233	3.121.302
Valor añadido bruto total	9.891.847	10.090.547	10.570.289	10.284.401
Impuestos netos	1.009.573	1.041.333	1.110.976	1.056.199
Producto interior bruto	10.901.420	11.131.880	11.681.265	11.340.600
% Actividad agraria/VAB	13,62	12,64	15,03	9,12

FUENTE: INE (2021c).

procesado. Aunque numéricamente la diferencia no es tan acusada, en términos de aceite producido la tipología empresarial preponderante es la sociedad cooperativa, responsable de la producción del 70 % del aceite provincial (Sánchez-Martínez, Rodríguez-Cohard *et al*., 2020).

Como se muestra en la Tabla 8, la contribución sectorial al valor añadido bruto provincial de la actividad olivarera es muy importante. La aportación agrícola, que es casi totalmente olivarera, se encuentra entre el 9 % y el 15 % en los últimos años, a lo que hay que añadir la participación correspondiente en la fase de molturación de la aceituna, que se recoge en el epígrafe Industria, y el resto de la cadena de valor que se lleva a cabo en la provincia de Jaén, lo que sumaría entre 2 y 3 puntos porcentuales. Por lo que podemos estimar una producción de esta actividad productiva que oscila entre un 11 % y un 18 %, en función de la cosecha y la evolución de los precios del mercado.

Por otra parte, cada municipio cuenta al menos con una almazara, muchas de ellas en propiedad cooperativa, por lo que la producción de aceite de oliva es clave tanto para el desarrollo económico como urbano de la provincia de Jaén. Además, hay que añadir la presencia en cada localidad de una oficina de la Caja Rural de Jaén, cuya actividad financiera está estrechamente ligada al negocio olivarero provincial.

El ingreso de esta actividad va más allá de la venta del producto[2], pues lleva asociado también el cobro de subsidios procedentes de la Política Agrícola Común (PAC). El montante total de ayudas que se reciben por las explotaciones de la provincia de Jaén se eleva a más de 400 millones de euros anuales. En esta cantidad están consideradas todas las actividades productivas y los pagos correspondientes a los dos pilares de la PAC. En todo caso, es una cantidad global, pero destinada mayoritariamente al olivar y sus favorables

[2] Para tener una idea aproximada se puede hacer la siguiente cuenta: en 2019 el precio medio en origen del kilo de aceite virgen extra fue de 2,38 euros, por 2,08 el de virgen y 1,95 el lampante. Multiplicando estos precios por las cantidades producidas que se han recogido en la Tabla 7, el montante total sería de 835.445.630 euros. Fuente: https://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/observatorio/servlet/FrontController

TABLA 9

DATOS DE PAGOS DE LA PAC A NIVEL NACIONAL, REGIONAL Y EN LA PROVINCIA DE JAÉN EN EL EJERCICIO 2020

	España (a)	Andalucía (b)	Jaén (c)	% b/a	% c/b
Importe FEAGA (En miles de euros)	5.728.911,72	1.582.876,81	366.582,26	27,63	23,16
Importe FEADER (GPT) (En miles de euros)	1.784.101,35	373.544,81	40.759,74	20,94	10,91
Total fondos (En miles de euros)	**7.513.013,07**	**1.956.421,62**	**407.342,00**	**26,04**	**20,82**
Beneficiarios FEAGA	664.839	227.661	85.994	34,24	37,77
Beneficiarios FEADER	185.898	36.842	8.121	19,82	22,04
Beneficiarios totales	**703.862**	**233.906**	**86.419**	**33,23**	**36,95**
VAB Agricultura (2019)	32.287.000	9.449.022	937.631	29,26	9,92

NOTA: FEAGA = Fondo Europeo Agrícola de Garantía; FEADER = Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.
FUENTE: INE (2021c) y FEGA (Fondo Español de Garantía Agraria). https://www.fega.gob.es/es/mapa-de-pagos

condiciones de trato, arrastradas desde la etapa en la que los subsidios estaban vinculados a la producción (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2014), pero no está dirigida exclusivamente a personas que vivan en la provincia, sino que se recibe por los perceptores de los derechos de cobro, independientemente de su residencia. Esta razón explica, por sí sola, el destacado protagonismo que Jaén (especialmente las comarcas más olivareras) alcanza en el reparto nacional de estos fondos (Leco Berrocal y Pérez Díaz, 2019) y la importancia que supone para la producción agrícola, pues se trata, en cualquier caso, de olivares activos que generan actividad en el territorio. Así, como se puede comprobar en la Tabla 9, las explotaciones agrícolas de Jaén, con menos del 10 % del Valor Añadido Bruto (VAB) andaluz en la agricultura, obtienen más del 20 % del total de fondos asociados a la PAC.

Además, la actividad olivarera es responsable de la generación de centenares de miles de jornales y la razón de ser de una parte de los subsidios por desempleo de las personas trabajadoras eventuales por cuenta ajena en el sector agrario de la Seguridad Social[3], actuando en estos casos a modo de renta básica, concepto que se encuentra cercano al más actual de Ingreso Mínimo Vital. En 2021, de acuerdo con los datos publicados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía[4], fueron un total de 10.738 los acogidos a este régimen especial, con un componente femenino muy destacado (7.962 trabajadoras, el 74,15 % del total). Más relevante, en todo caso, es el dato de trabajadores agrarios afiliados a la Seguridad Social (Tabla 10). Si tomamos el de finales de 2021, un momento del año en el que la actividad oleícola está a pleno rendimiento, se puede observar que más de un tercio de los afiliados pertenece al régimen especial agrario.

En todo caso, la proporción de trabajadores afiliados a este régimen varía extraordinariamente cuando se analiza a nivel municipal, marcando grandes diferencias territoriales (Figura 7).

[3] https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/distributiva-prestaciones/quiero-cobrar-el-paro/subsidio-agrario

[4] https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/badea/operaciones/consulta/anual/37061?CodOper=b3_151&codConsulta=37061

TABLA 10

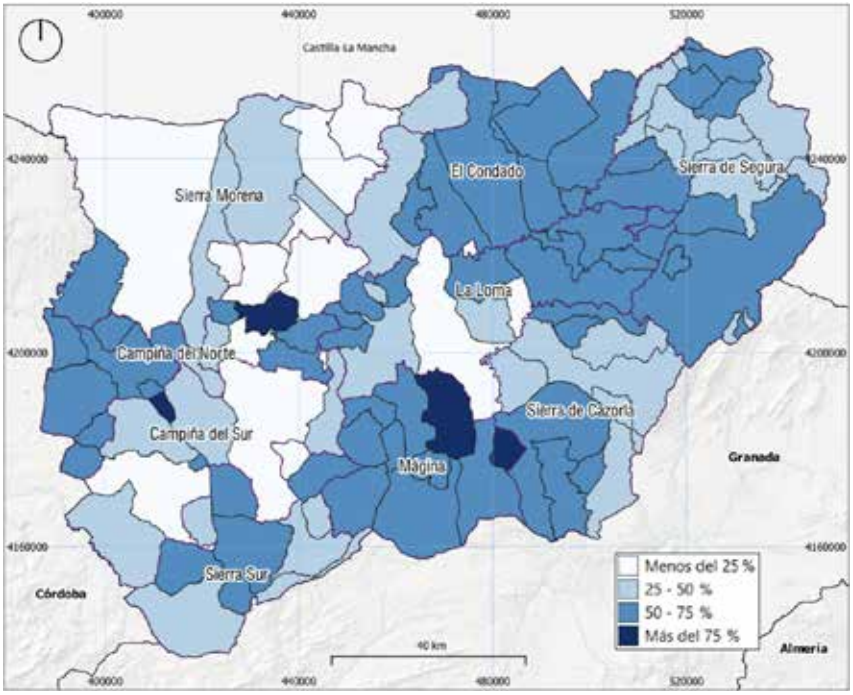
AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, TRABAJADORES EN ALTA EL ÚLTIMO DÍA DEL MES DE DICIEMBRE DE 2021

Reg. General (a)	R. G. S. E. Agrario (b)	R. G. S. E. Hogar	R. E. T. Autónomos	**Total**	% (b/Total)
133.094	88.278	1.993	42.132	**265.497**	33,25

FUENTE: Seguridad Social. https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Estadisticas%20PresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST305/1836

FIGURA 7

PROPORCIÓN DE TRABAJADORES AFILIADOS AL RÉGIMEN AGRARIO EN LOS MUNICIPIOS JIENNENSES, 2021



FUENTE: Seguridad Social. https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Estadisticas PresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST305/1836

5. Conclusiones

Los resultados muestran la reducción de la población de la provincia de Jaén en el siglo XXI, como consecuencia de los conocidos efectos que las fuerzas de aglomeración de los grandes centros urbanos generan sobre la concentración de los factores productivos en el territorio, dificultando el desarrollo endógeno de gran parte de las ciudades más pequeñas. No solo es una cuestión económica que contribuye a los procesos

de causación acumulativa y mantiene a los territorios menos dinámicos bajo la trampa de la baja cualificación, sino que también es cultural, lo que hace que la atracción de los segmentos más dinámicos y preparados de la población por otros territorios sea cada vez mayor. De ahí que no solo las áreas rurales estén perdiendo población, sino que también los centros urbanos más grandes de la provincia estén disminuyendo su potencial demográfico, en línea, no obstante, con lo sucedido durante los últimos años en general en otras ciudades españolas, incluso también con capitales provinciales. Esto dificulta, además, el aprovechamiento de las oportunidades que las tecnologías de la información y la comunicación brindan para llevar a cabo el trabajo a distancia, pues este depende del grado de cualificación de la población, especialmente para las tareas que implican un mayor nivel de valor añadido a la producción. Como consecuencia, la digitalización de la actividad económica perjudica más que beneficia a los territorios con menor capacidad de retención de los recursos humanos más capacitados.

Con todo, esta provincia cuenta con un sistema de ciudades importante, que le puede permitir articular actuaciones de desarrollo económico y urbano para aprovechar las economías de red y mejorar su capacidad competitiva mediante la cooperación territorial, bajo un modelo policéntrico. Las funciones urbanas que estas ciudades realizan permiten el suministro de servicios especializados a la industria y a algunos sistemas productivos locales, lo que en su conjunto refuerza la aglomeración suficiente para estimular la resiliencia local e impulsar el desarrollo económico provincial a partir de las actividades industriales, especialmente la agroindustria del aceite de oliva.

Efectivamente, si la provincia de Jaén no se cuenta entre las más afectadas del país por el proceso de despoblación se debe a su diversificación productiva, por una parte, pero por otra a la intensificación de la actividad olivarera, que todavía hoy presenta importantes rentabilidades empresariales, a la vez que sociales derivadas de los jornales en la época de recolección y, en menor medida, el resto del año. Además, el olivar en gran parte es gestionado por agricultores a tiempo parcial y contribuye a la generación complementaria de rentas, lo que reduce los perniciosos efectos que los bajos salarios del territorio tendrían sobre los procesos de emigración. A su vez, las transferencias de renta que esta actividad permite, en forma de subvenciones de la PAC y como consecuencia del pago de los subsidios agrarios a los jornaleros, reduce también las salidas de población del mundo rural.

Si bien es cierto que existen evidentes desigualdades intraterritoriales en la provincia de Jaén, donde se manifiestan, asimismo, los procesos de concentración en los espacios mejor conectados y con una mayor dotación de recursos físicos, humanos e institucionales, también lo es que no todas las localidades tienen capacidades similares de desarrollo económico, por lo que los procesos de despoblación no se van a detener. Sin embargo, quizá podrían articularse actuaciones de cooperación territorial que actualicen una estructura urbana establecida administrativamente durante el modo de producción agrario, ya desaparecido. Esta nueva configuración territorial derivada de la cooperación podría ofrecer más oportunidades a los ciudadanos y favorecer el estímulo de la iniciativa empresarial.

Para ello, la existencia de un arraigado y extendido movimiento de cooperación en torno al sector oleícola, aunque es evidente que se trata de una estrategia, hasta ahora, básicamente defensiva, tiene un gran potencial en la generación de empleo, bienes y servicios a los colectivos y territorios en los que esta actividad está presente, que son la práctica totalidad de los municipios de la provincia, y podría favorecer un proceso de diversificación concéntrica que mejore las posibilidades de generación de valor. Estos mecanismos de cooperación podrían actuar como freno a la pérdida de habitantes y contribuir a la generación de servicios, equipamientos e infraestructuras.

Por otra parte, la sociedad local reclama, desde la perspectiva de la equidad territorial, una mayor inversión en infraestructuras de transporte, que mejoren la

movilidad. Sin embargo, la reducción de los costes de transporte se ha demostrado como una de las grandes fuerzas de la concentración urbana que se ha reforzado en los países más integrados globalmente, por lo que sería necesario, asimismo, el incremento de la competitividad de las actividades empresariales del territorio si no se quiere perder la actividad económica más expuesta a la competencia de los grandes centros urbanos, especialmente los relacionados con los servicios avanzados que mejor realizan las grandes ciudades. Para ello son precisas la mejora de la dinamización social y la diversificación económica mediante la incorporación de un verdadero proceso de desarrollo local.

Referencias bibliográficas

Ahlfeldt, G. M., & Pietrostefani, E. (2017). *The Economic Effects of Density: A Synthesis* (CESifo Working Papers No. 6744).

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

Araque Jiménez, E. (2009). La crisis de los espacios de montaña en Andalucía. Estado de la cuestión. *Nimbus: revista de climatología, meteorología y paisaje*, 23-24, 25-44.

Banco de España. (2021). *Informe Anual 2020*.

Becattini, G. (1979). Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazione sull'unità di indagine dell'economia industriale. *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1, 7-21.

Bernal Jurado, E. y Rodríguez-Cohard, J. C. (2003). Las regiones Objetivo 1 españolas en la sociedad de la información: el comercio electrónico como elemento de desarrollo. *Revista de Estudios Regionales*, 67, 107-136.

Burillo Cuadrado, M.ª P., Rubio Terrado, P. y Burillo Mozota, F. (2019). Estrategias frente a la despoblación de la Serranía Celtibérica en el marco de la política de cohesión europea 2021-2027. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, *19*(1), 83-97.

Consejo Económico y Social de España. (2021). *Informe 02/2021 Un medio rural vivo y sostenible*. https://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0221.pdf

Copus, A., Kahila, P., Dax, T., Kovács, K., Tagai, G., Weber, R., Grunfelder, J., Meredith, D., Ortega-Reig, M., Piras, S., Löfving, L., Moodie, J., Fritsch, M., & Ferrandis, A. (2021). European shrinking rural areas: key messages for a refreshed long-term European policy vision. *Terra. Revista de Desarrollo Local*, 8, 280-309. http://dx.doi.org/10.7203/terra.8.20366

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

Dijkstra, L., Poelman, H., & Rodríguez-Pose, A. (2019). The geography of EU discontent. *Regional Studies*, *54*(6), 737-753. https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603

Dubois, A., & Roto, J. (2012). *Making the best of Europe's sparsely populated areas. On making geographic specificity a driver for territorial development in Europe* (NORDREGIO Working Paper No. 2012:15). https://nordregio.org/publications/making-the-best-of-europes-sparsely-populated-areas/

Esparcia Pérez, J. (2021). La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España. En AGE (Asociación Española de Geográfia), Grupo de Geografía Rural (Ed.), *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación* (pp. 75-149). AGE y Universidad de Valladolid.

Federación Andaluza de Municipios y Provincias. (2018). *A propósito del despoblamiento en Andalucía*. http://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-recsa/DESPOBLAMIENTO-INFORME.pdf

Fisher, M. M., & Nijkamp, P. (Eds.). (2014). *Handbook of Regional Science*. Springer.

García Valdivia, A. (2018, December 22). The Challenge of Rural Depopulation: Facing the Scenario of Demographic Deserts in the EU. *Forbes*. https://www.forbes.com/sites/anagarciavaldivia/2018/12/22/the-challenge-of-rural-depopulation-facing-the-scenario-of-demographic-deserts-in-the-eu/?sh=f51b44d12954

Gómez-Villarino, M. T. y Gómez-Orea, D. (2021). Despoblación rural extrema en España: enfoque territorial del problema y de la forma de afrontarlo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* 210, 905-922.

González-Leonardo, M. y López-Gay, A. (2021). Del éxodo rural al éxodo interurbano de titulados universitarios: la segunda oleada de despoblación. *Ager, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 31, 7-42.

Grover, A., Lall, S. V., & Maloney, W. F. (2022). *Place, Productivity, and Prosperity. Revisiting Spatially Targeted Policies for Regional Development*. World Bank Group.

Henderson, J. V., & Thisse, J. F. (Eds.). (2004). *Handbook of Regional and Urban Economics*. Elsevier-North Holland.

Henderson, J. V., Squires, T., Storeygard, A., & Weil, D. (2018). The global distribution of economic activity: nature, history, and the role of trade. *The Quarterly Journal of Economics*, *133*(1), 357-406. https://doi.org/10.1093/qje/qjx030

INE. (2021a). *Distribución del número de municipios según comunidad autónoma y provincia y tamaño del municipio*. https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e244/avance/p01/l0/&file=01003.px

INE. (2021b). *Encuesta de Población Activa según comunidad autónoma y provincia*. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&idp=1254735976595

INE. (2021c). *Contabilidad Regional de España. Serie homogénea 2000 - 2020. Resultados provinciales*. https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t35/p010/rev19/homoge/l0/&file=02001.px&L=0

Isard, W. (1956). *Location and space-economy: a general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade, and urban structure*. MIT Press.

Jacobs, J. (1969). *The Economy of Cities*. Vintage Books.

Johnson, K. M., & Lichter, D. T. (2019). Rural Depopulation: Growth and Decline Processes over the Past Century. *Rural Sociology*, *84*(1), 3-27. https://doi.org/10.1111/ruso.12266

Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. MIT Press.

Lasuén, J. R. (1973). Urbanisation and Development—the Temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters. *Urban Studies*, *10*(2), 163-188.

Leco Berrocal, F. y Pérez Díaz, A. (2019). Desajustes territoriales en la distribución del Pago Básico de la PAC en España. *Cuadernos Geográficos*, *58*(3), 57-82. https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8633

Lucas Jr., R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, *22*(1), 3-42.

MacKinnon, D., Kempton, L., O'Brien, P., Ormerod, E., Pike, A., & Tomaney, J. (2022). Reframing urban and regional 'development' for 'left behind' places. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *15*(1), 39-56. https://doi.org/10.1093/cjres/rsab034

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2014). Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común. *Boletín Oficial del Estado,* n.º 307, de 20 de diciembre, pp. 103724 a 103817. https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/12/19/1076/dof/spa/pdf

Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Duckworth.

OCDE. (2016). *Job Creation and Local Economic Development*.

OCDE. (2020). *Bienestar rural: Geografía de oportunidades. Aspectos destacados de las políticas.* https://www.oecd.org/regional/rural-development/PH-Rural-Well-being-ES.pdf

Pinto-Correia, T. (2021). Geographies of the South. The Study of the Rural Landscape in Portugal: Southern Unicity in Patterns and Changing Functions. In R. C. Lois-González (Ed.), *Geographies of Mediterranean Europe* (pp. 145-165). Springer.

Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press.

Rodríguez-Cohard, J. C. (2001). *Dinámica y diversidad del sistema productivo de la región urbana de Jaén* [Tesis Doctoral, Universidad de Jaén].

Rodríguez-Cohard, J. C., Sánchez-Martínez, J. D., & Gallego-Simón, V. J. (2017). The upgrading strategy of olive oil producers in Southern Spain: origin, development and constraints. *Rural Society, 26*(1), 30-47. https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10371656.2017.1285470?journalCode=rrso20

Rodríguez-Cohard, J. C., Juste-Carrión, J. J., & Vázquez-Baquero, A. (2020). Local Development Policies: Challenges for Post-COVID-19 Recovering in Spain. *SYMPHONYA Emerging Issues in Management*, 2, 41-54. http://dx.doi.org/10.4468/2020.2.05rodriguez.juste.vazquez

Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *11*(1), 189-209. https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024

Romer, P. M. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy, 98*(5), S71-S102.

Sánchez-Aguilera, D. (2020). De la academia a los medios de comunicación. Retos demográficos en la España actual. En Comité Español de la Unión Geográfica Internacional (UGI), *España, puente entre continentes* (pp. 194-206). Aportación española al 34º congreso de la UGI. Centro Nacional de Información Geográfica.

Sánchez Martínez, J. D. (2021). La población. En Consejo Económico y Social de la Provincia de Jaén (Ed.), *Memoria 2020 sobre la situación socioeconómica y laboral de la provincia de Jaén* (pp. 602-622). Diputación provincial de Jaén. https://www.dipujaen.es/conoce-diputacion/areas-organismos-empresas/cesjaen/monograficos-publicaciones.html

Sánchez Martínez, J. D. y Garrido Almonacid, A. (2021). *Dinámica temporal y caracterización del olivar en la provincia de Jaén.* Cátedra Caja Rural AOVES de Jaén.

Sánchez Martínez, J. D., Garrido Almonacid, A. y Gallego Simón, V. J. (2020). Retroceso demográfico y recomposición del poblamiento rural en la provincia de Jaén. *Polígonos, Revista de Geografía*, 32, 15-29. http://revpubli.unileon.es/ojs/index.php/poligonos/issue/view/Monogr%C3%A1fico/showToc

Sánchez-Martínez, J. D., Rodríguez-Cohard, J. C., Garrido-Almonacid, A., & Gallego-Simón, V. J. (2020). Social Innovation in Rural Areas? The Case of Andalusian Olive

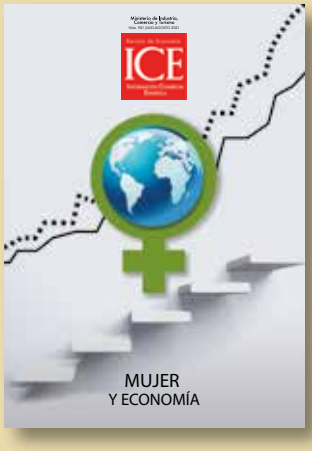
Oil Co-Operatives. *Sustainability*, *12*(23), 10019. https://www.mdpi.com/2071-1050/12/23/10019

Vázquez-Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo.* Antoni Bosch.

Vázquez-Barquero, A., & Rodríguez-Cohard, J. C. (2019). Local development in a global world: Challenges and opportunities. *Regional Science, Policy and Practice*, *11*(6), 885-897. https://doi.org/10.1111/rsp3.12164

Revista de Economía
ICE
Información Comercial Española

TÍTULOS PUBLICADOS EN 2021



Librería virtual y venta www.mincotur.es
Panamá, 1. 28046 Madrid
Telf. 91 349 43 35
www.revistasice.com
CentroPublicaciones@mincotur.es

M.ª Teresa Fernández Fernández*
Juan Luis Santos Bartolomé**
Pedro Antonio Suárez López***

ECONOMÍA AZUL, POBLACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL EN CANARIAS

El artículo analiza la contribución de la Economía Azul al equilibrio poblacional y al desarrollo económico y territorial en las Islas Canarias tomando como referencia la presencia relativa de dichas actividades a nivel local. Se concluye que estas actividades son un anclaje poblacional en determinadas zonas despobladas y se constata su diversificación en zonas pobladas, así como la transversalidad y sinergias entre dichas actividades que conforman ecosistemas de asentamiento azules de tamaños mixtos.

Blue Economy, population and territorial development in the Canary Islands

The paper analyses the contribution of the Blue Economy to population balance and economic and territorial development in the Canary Islands, taking as a reference the relative presence of these activities at the local level. It is concluded that these activities are a population anchor in certain depopulated areas as well as their diversification in populated areas. It is also confirmed the transversality and synergies between these activities that make up blue settlement ecosystems of mixed sizes.

Palabras clave: *Economía Azul, ecosistemas de asentamientos, desarrollo territorial.*
Keywords: *Blue Economy, settlement ecosystems, territorial development.*
JEL*: Q2, R12, R3.*

* Universidad Rey Juan Carlos.
Contacto: teresa.fernandez@urjc.es
** Universidad CEU-San Pablo.
Contacto: juan.santosbartolome@ceu.es
*** Universidad Rey Juan Carlos.
Contacto: pa.suarez.2016@alumnos.urjc.es
Versión de septiembre de 2022.
https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7512

1. Introducción: justificación del objeto de estudio y objetivos

La Economía Azul es tanto un concepto innovador como plantea un campo de acción. En cuanto al concepto se refiere a actividades económicas relacionadas con océanos, mares, lagos y ríos, tal y como la define la Política Marítima Integrada de la Unión Europea (UE) desde 2007. La Comisión Europea (2017) en *Study on the Establishment of a framework for Processing and Analysing of Maritime Economic Data in Europe*, concreta mejor esta definición, diciendo que se trata de actividades que tienen lugar en el medio marino, que usan los recursos del mar como insumos o que son actividades tanto de producción de bienes como de prestación de servicios, que contribuyen directamente a la producción de otras actividades que tienen lugar en el medio marino (Tabla 1). De esta definición se desprenden ámbitos de análisis transversales que incluyen componentes sociales, económicos y ambientales, y análisis multisectoriales según las actividades consideradas (Gobierno de Canarias, 2021).

La especial consideración de las Islas Canarias para la Economía Azul implica no solo la casi exclusividad del medio marino frente a otros posibles ecosistemas lacustres, sino la peculiaridad territorial de las islas y su orografía y desarrollo, que en muchos casos han dado lugar a desequilibrios poblacionales entre zonas más pobladas, ligadas normalmente a la actividad turística de sol y playa, y zonas más despobladas que tradicionalmente han tenido su actividad principal en la pesca. La Economía Azul supuso en España un 2,5 % del Valor Añadido Bruto nacional (VAB) (casi el doble que en el conjunto de la Unión Europea), y un 4,1 % del empleo en el año 2017, con tasas interanuales de crecimiento positivas desde 2009 (2,2 en VAB y 3,7 en empleo). En cuanto a la cuantificación de la Economía Azul regional, se estima que contribuyó en 2017 al 6,7 % del PIB y al 7,25 % del empleo en Canarias, sin contar al sector turístico (Centro Tecnológico de Ciencias Marinas [CETECIMA], 2020).

Sin embargo, la Economía Azul no ha preocupado hasta ahora a las autoridades, aun estando en relación con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) (Naciones Unidas, 2015). En concreto, los referidos al acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna (ODS 7), que promueve la producción y uso de energías renovables para el autoabastecimiento de los destinos y la eliminación de los combustibles fósiles. Ello permite construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación (ODS 9), modernizando el tejido empresarial canario y su diversificación, dando lugar a ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (ODS 11) y al uso sostenible de los recursos marinos (ODS 14).

Mediante el análisis de su presencia en número de empresas por actividad en cada isla del archipiélago canario se pretende:

1) Analizar la relación existente entre variables como el tamaño de las poblaciones (en número de habitantes y en empresas) con la cantidad, el número y el tipo de actividades de la Economía Azul llevadas a cabo.

2) Obtener patrones de especialización competitiva en actividades sostenibles de la Economía Azul, de pequeños núcleos de población canaria en Economía Azul y sus sinergias con otros núcleos poblacionales de mayor tamaño (ecosistemas de asentamientos). Ello implica destacar la potencialidad de estas actividades económicas y su contribución al equilibrio poblacional en las islas.

3) Analizar qué líneas de política de las que se están poniendo en marcha por el Gobierno canario para la Economía Azul, son las más adecuadas para lograr anclajes poblacionales ligados a la Economía Azul en zonas más despobladas de Canarias.

2. Diversificación y concentración de la Economía Azul en el archipiélago canario

Existe una dicotomía en la producción de Economía Azul que diferencia a enclaves más poblados y menos poblados porque el tamaño va a determinar qué

TABLA 1

ACTIVIDADES DE LA ECONOMÍA AZUL

S1. Recursos explotables vivos	Pesca extractiva artesanal Pesca extractiva industrial Pesca recreativa y deportiva Transformación y comercialización de la pesca Acuicultura Biotecnología marina azul
S2. Recursos explotables no vivos	Energías renovables marinas Extracción de recursos minerales Extracción de sal Desalación de agua del mar
S3. Transporte y logística	Puertos y servicios portuarios Transporte marítimo de pasajeros y mercancías
S4. Construcción naval	Reparación naval y servicios *offshore*
S5. Turismo costero y marítimo náutico	*Turismo náutico* Marinas y puertos deportivos Compraventa de embarcaciones Chárter náutico Servicios auxiliares a las embarcaciones Deportes acuáticos Ecoturismo marino *Cruceros* Operadoras y consignatarias Servicios técnicos Transportes y excursiones Restauración, ocio y compras *Turismo costero* Hoteles y otros alojamientos Restauración Senderismo azul Visitas al patrimonio marítimo y costero
S6. Sector público	Defensa y protección marítima Vigilancia marítima Administraciones públicas Seguridad marítima Planificación espacial marítima

FUENTE: Comisión Europea (2017).

actividades son factibles en un lugar y cuáles no, así como su grado de diversificación y de concentración. Para llegar a la identificación del punto de corte en tamaño poblacional se han tomado como referencia tanto las estadísticas de población como las de empresas del INE (padrón municipal y DIRCE[1]), escogiendo, en primer lugar, municipios con menos de 100 empresas y con hasta 2.200 habitantes y se han combinado con el

[1] Directorio Central de Empresas.

informe de CETECIMA (2020) que contiene el nombre de las empresas de la mayor parte de actividades de la Economía Azul en cada isla. Recordemos que el DIRCE muestra solo códigos municipales, mientras que nosotros hemos descendido también a localidades pertenecientes a dichos municipios, por lo que en algunos casos ha sido una labor bastante minuciosa.

La Tabla 2 muestra los municipios canarios diversificados en actividades de la Economía Azul que son aquellos con tres o más actividades azules. Con una *x* se marca la existencia en ese municipio/localidad de empresas para cada categoría de actividad y si esta supera el 4,5 %[2] de representatividad de empresas para el total del archipiélago, se ofrece dicho porcentaje. Se observa que a excepción de unos cuantos municipios/localidades pequeños[3], la diversificación azul es mayor en grandes municipios. En el conjunto de la Tabla 2, las poblaciones diversificadas son casi la mitad de las 57 localidades que tienen Economía Azul, obtenidas del análisis, por lo que existe un potencial notable de crecimiento por diversificación en este tipo de actividades.

A partir de los datos de la Tabla 2 e incluyendo otras variables como capitalidad provincial y capitalidad de cada isla, como polos de atracción de actividades, y otra de aislamiento geográfico[4] se ha realizado el siguiente análisis clúster[5] sobre localizaciones diversificadas en Economía Azul en Canarias y que se muestran en la Figura 1.

La Componente 1 recoge, principalmente, la diversificación de actividades de Economía Azul y la capitalidad. De este modo, Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife como capitales provinciales constituyen en sí mismas un conglomerado caracterizado por un gran número distinto de actividades de la Economía Azul, con una gran concentración que el programa dibuja gráficamente en la parte inferior en la Componente 2 porque se han asignado a las concentraciones más elevadas las variables *CON3* (entre el 10 % y el 50 %) y a la *CON4* más del 50 % del total de esa actividad en el archipiélago, mientras que la *CON1* (concentración hasta el 4,5 %) y la *CON2* (mayor que el 4,5 % y hasta el 10 % de la actividad total en el archipiélago en un municipio). Las otras capitales isleñas, en otro conglomerado (San Sebastián de La Gomera, Arrecife, Puerto del Rosario y Santa Cruz de La Palma) tienen una diversificación menor de actividades, pero mayor que los otros municipios que no son capitales. La Estaca, perteneciente a la capital de El Hierro y a 8 km de distancia, aparece en este segundo conglomerado en rosa rallado. Arrecife aparece en la Componente 2 en la parte superior porque tiene la totalidad de actividades con concentraciones de hasta el 10 %, no más. Es decir, está en tercer lugar de diversificación de actividades en el eje de abscisas, pero concentraciones pequeñas en comparación con otros municipios.

La concentración de las actividades en tramos superiores de concentración (más del 10 % y hasta el 50 %; y más del 50 %), se recogen en el conglomerado azul, en municipios con diversificación azul media, no alta y menos conectados geográficamente, si bien las variables de diversificación y concentración pesan más que la de aislamiento que se reparte entre las dos componentes. Este conglomerado azul pudiera parecer menos importante porque está menos diversificado en actividades de la Economía Azul, pero su gran concentración en alguna actividad, normalmente ligada al turismo o al sector público, dará lugar a ecosistemas de asentamientos que anclan actividades azules en pequeñas localidades colindantes que les pertenecen y que se explican en

[2] La simbiosis entre localidades y municipios del posterior subapartado de «Periurbano azul por sinergias con la actividad turística» ha ofrecido este punto de corte en concentración de actividades y en la elección de 2.200 habitantes.

[3] Taliarte, La Estaca, Órzola, Caleta del Sebo y Playa de Santiago.

[4] Se tarda más de una hora en llegar por carretera, bien porque es una distancia considerable o porque la orografía lo determina.

[5] Las variables consideradas, por tanto, para el análisis clúster son: *Diversificación* (D) que cuantifica la diversidad de actividades en un mismo municipio/localidad con datos de la Tabla 2; Concentración con cuatro grados (CON1, CON2, CON3 y CON4) que valora el porcentaje de una actividad en un municipio/localidad con respecto al total del archipiélago con elaboración propia a partir de CETECIMA (2020); Capitalidad provincial (CAPP) y Capitalidad de la isla (CAPI), que valora si el municipio es capital de provincia o de isla y Aislamiento Geográfico (AI), que se ha descrito en la nota anterior número cuatro. El modo de agrupación es el de *k* medias y el análisis explica el 62,01 % de la variabilidad.

TABLA 2

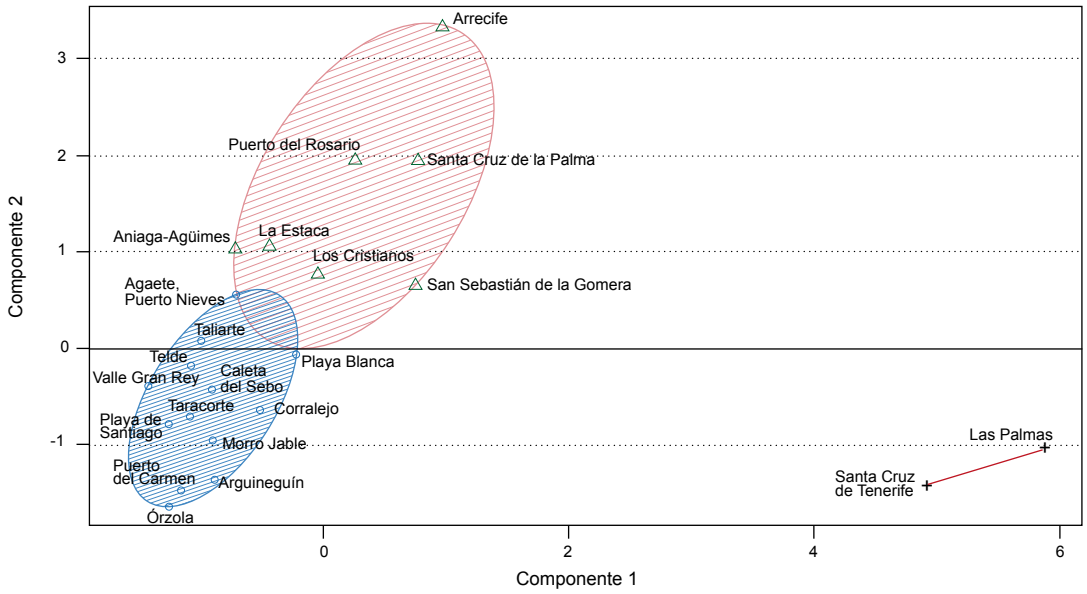
MUNICIPIOS Y LOCALIDADES CANARIOS CON DIVERSIFICACIÓN ALTA Y MEDIA EN ECONOMÍA AZUL

		Pesca					Náutico		Puertos				
		Artesanal	Industrial	Acuicultura	Transporte	Crucero	Atraques	Excursión	Pasajeros	Mercancías	Combustible	Energía renovable	Biotecnología
Gran Canaria	Las Palmas	X	50		22,41	12,5	15,16		10,5	57,528	77,539	X	X
	Agaete, Pto. Nieves	X			X		X	X	9,19				
	Arinaga-Agüimes		X	X						X	X	X	X
	Taliarte	X					X					X	X
	Telde		X	X								X	X
	Arguineguín	X					X	14,43					
Lanzarote	Arrecife	X		10,5	10,34	12,5	X		X	X	X		
	Playa Blanca	X			5,172		X	4,82	10,2				
	Puerto del Carmen	X					X	12,6					
	Caleta del Sebo	X			X		X	13,73	X				
	Órzola						X	13,73	X				
Fuerteventura	Corralejo	X			X		X	27,92	10,2				
	Puerto del Rosario				5,172	X	X		X	X	X		
	Morro Jable				X		X	12,53	5,4				
La Palma	Sta. Cruz de la Palma	X			6,897	12,5	X	X	X	X			
	Tazacorte	X		X			4,56						
La Gomera	San Sebastián de la Gomera				X	12,5	X		12,1	X	X		
	Playa de Santiago				X		X	X					
	Valle Gran Rey	X			X		X	X					
El Hierro	La Estaca					X	X	X	X	X			
Tenerife	Los Cristianos	X			X	12,5	X	15,33	X	X	X		
	Santa Cruz de Tenerife		31	15,8	22,41	12,5	7,24	13,34	29,5	20,29			X

FUENTE: Elaboración propia a partir de CETECIMA (2020).

FIGURA 1

AGRUPACIONES DE MUNICIPIOS Y LOCALIDADES CON DIVERSIFICACIÓN EN ECONOMÍA AZUL EN CANARIAS



FUENTE: Elaboración propia según nota al pie 5.

el apartado siguiente. Tal es el caso de Arguineguín en Gran Canaria para el turismo, como se verá posteriormente. También el de municipios como Órzola y Caleta del Sebo pertenecientes administrativamente a Teguise en Lanzarote o Taliarte por razón de presencia institucional, en Gran Canaria.

La identificación cuantitativa de estos ecosistemas de asentamientos azules son el principal valor añadido de este trabajo, tanto por su hallazgo, como por lo detallado de incluir a localidades muy pequeñas que no se reflejan en las estadísticas al uso, como por presentar una gran potencialidad para una posterior diversificación y cooperación entre localidades pequeñas (estos son los verdaderos anclajes poblacionales). Estos ecosistemas también surgen en otros municipios canarios no diversificados (fuera de la Tabla 2) pero concentrados en Economía Azul (como se muestra en la Tabla 3) y van ligados a la actividad pesquera y al turismo.

3. Ecosistemas de asentamientos basados en la Economía Azul

Municipios azules y ecosistemas de asentamientos azules en zonas despobladas

Aparte de lo descrito en el apartado anterior en relación con el punto de corte entre grandes y pequeñas poblaciones azules, en algún caso de los más despoblados, se ha tomado como referencia algún documento histórico que habla de la evolución en la división administrativa (ver Bonilla Perdomo y Ramón Ojeda (1999) en relación con las localidades pertenecientes a Haría y a Teguise en Lanzarote)[6]. Del trabajo con las fuentes anteriormente

[6] Es precisamente este caso el que muestra cómo existe un ecosistema de anclajes poblacionales ya desde tiempos históricos y, por ello, aunque Teguise o Haría superan las 100 empresas se ha tomado como válido para poder comentar el caso de las pequeñísimas localizaciones de Caleta

TABLA 3

MUNICIPIOS Y LOCALIDADES NO DIVERSIFICADOS CON ALGUNA ESPECIALIZACIÓN RESEÑABLE

	Concentración	Complementa con
El Hierro		
La Restinga	Pesca artesanal (6,45 %)	Turismo náutico (atraques, 1,03 %)
Tenerife		
San Miguel de Abona	Turismo náutico (atraques, 4,6 %) Acuicultura (15,79 %)	
Gran Canaria		
Puerto Rico	Turismo náutico (atraques, 5,34 %)	Desaladora
Lanzarote		
Puerto Calero	Turismo náutico (atraques, 4,53 %)	

FUENTE: Elaboración propia a partir de CETECIMA (2020).

TABLA 4

MUNICIPIOS AZULES Y POSIBLEMENTE AZULES EN CANARIAS

Estado	Municipios	Localidades pertenecientes a esos municipios	Isla
DAZ	Alajeró	Playa de Santiago	La Gomera
DAZ	Fuencaliente de la Palma	El municipio en sí mismo	La Palma
DAZ	Pinar de El Hierro	La Restinga	El Hierro
DAZ	Valverde	La Estaca	El Hierro
DAZ	Haría	Órzola	Lanzarote
DAZ	Teguise	Caleta del Sebo	Lanzarote-La Graciosa
DAZ	Teguise	Caleta de Famara	Lanzarote
DPAZ	La Oliva	El Cotillo	Fuerteventura
DPAZ	Barlovento	El municipio en sí mismo	La Palma
DPAZ	Santiago del Teide	Los Gigantes	Tenerife
DPAZ	Arico	San Miguel de Tajao	Tenerife
DPAZ	Agulo	Con Hermigua	La Gomera
DPAZ	Hermigua	Con Agulo	La Gomera

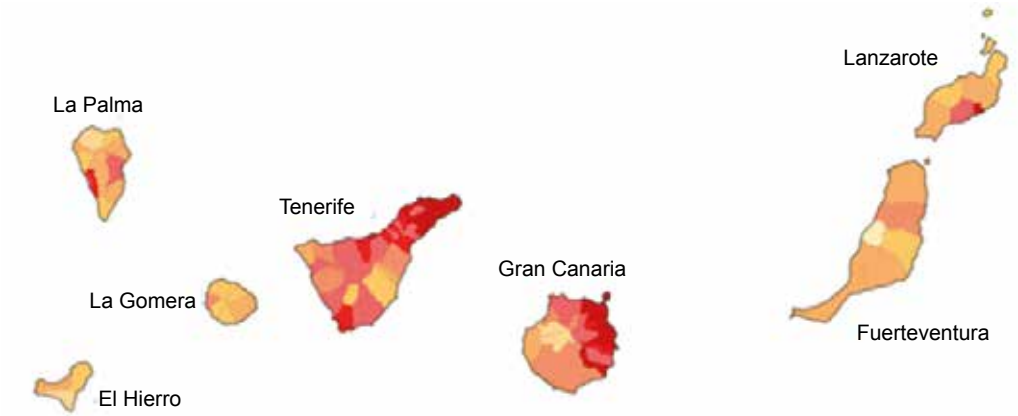
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de INE (DIRCE y padrón municipal).

de Famara, Caleta del Sebo y Órzola. Por su parte, dichas localidades y municipios interactúan todos entre sí, de tal manera que en Lanzarote tendríamos cinco asentamientos relacionados. Del mismo modo, en El Hierro tenemos cuatro localizaciones en ecosistema como se muestra en la Tabla 3. El caso del municipio de Valverde, en El Hierro, también supera las 100 empresas al igual que el de La Oliva, en Fuerteventura, pero son significativos como municipalidades de las que dependen dichas localizaciones azules o potencialmente azules por diversificación.

citadas surgen dos tipos de asentamientos de poca población mostrados en el Mapa 2 y en la Tabla 4: unos que son azules por ser un referente histórico y actualmente estadístico por causa de actividades en Economía Azul y que responden a las siglas DAZ (despoblados economía azul), y otros que no siendo un referente en Economía

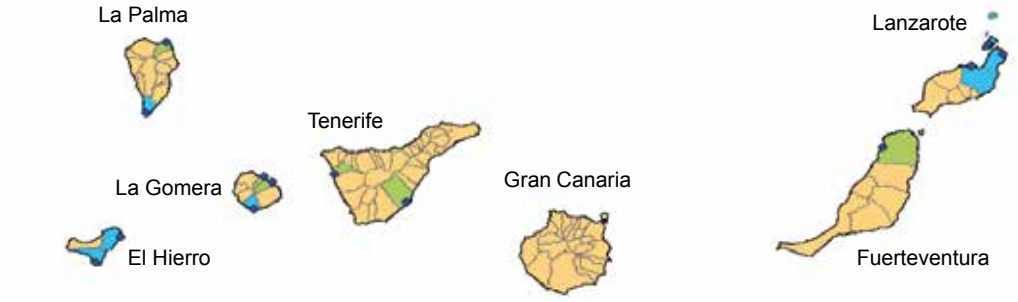
MAPA 1

DENSIDAD DE POBLACIÓN EN LAS ISLAS CANARIAS



MAPA 2

ZONAS DAZ Y DPAZ EN CANARIAS



FUENTE: Elaboración propia a partir de INE (2021a, 2021b) y directorios de empresas.

Azul podrían serlo si se diversificasen actividades (siglas DPAZ, despoblados con posibilidades de diversificación en Economía Azul). Como puede observarse, las zonas azules y verdes obtenidas aplicando esta doble clasificación DIRCE-Padrón, se corresponden con las zonas verdes azules del Mapa 2, por lo que la elección de los puntos de corte es adecuada.

Municipios y ecosistemas DAZ

a) Ecosistema azul de El Hierro

En la isla de El Hierro, la más lejana y aislada de todas y con la menor densidad de población, cuatro localizaciones se relacionan con un ecosistema que

aporta infraestructura en los municipios del norte, desde Valverde, la capital, con el Puerto de la Estaca, para que los visitantes puedan llegar a la isla y disfrutar de la pequeñísima localidad de La Restinga en el sur de la isla, la cual está especializada tanto en la pesca tradicional como en las actividades de turismo náutico subacuático. La Restinga, perteneciente al municipio de Pinar de El Hierro, es un anclaje de población muy pequeño (672 habitantes), con más de un 90 % de empresas dedicadas a la pesca y el turismo náutico de buceo.

b) Ecosistema azul del norte de Lanzarote y La Graciosa

Los municipios de Teguise, en el centro de la isla, y de Haría son las cabezas administrativas de tres localizaciones que tradicionalmente se han considerado incluidas dentro de lo que hoy es el Parque Natural del Archipiélago Chinijo (Bonilla Perdomo y Ramón Ojeda, 1999). En dicho documento se señala como Haría ha tendido a la despoblación desde 1950, estabilizándose a finales de los años 90, mientras que Teguise estaba bastante despoblado en los años 50 y empezó a recuperarse en los años 80 con el turismo. A Teguise pertenece Caleta de Famara de 1.174 habitantes, anclaje de segundas residencias en la isla de Lanzarote y Caleta del Sebo con 722 habitantes (esta última en la pequeña isla vecina de La Graciosa, cuyo anclaje tuvo lugar con la creación de una fábrica de sardinas en el siglo XIX, que ya no existe), mientras que Órzola, con 352 habitantes, pertenece al municipio de Haría. Las tres localidades se complementan como destino turístico, destacando los alojamientos turísticos en La Graciosa con las actividades de turismo de surf en Caleta de Famara, y el enclave del puerto de Órzola que conecta con Caleta del Sebo en La Graciosa.

c) Playa de Santiago

Es una localidad de 1.102 habitantes perteneciente al municipio de Alajeró en La Gomera. Inicialmente fue núcleo de pescadores y de dos fábricas conserveras que fueron el origen del anclaje poblacional para trabajar en dichas fábricas y la reparación de barcos atrayendo hasta a una empresa noruega de la pesca en 1.917. La crisis de los años 60-70 acaba con la conservera, pero Playa de Santiago, gracias a la naviera *Fred. Olsen de transporte*, se reconvierte y gana importancia porque dicha empresa acaba construyendo un complejo de golf y porque, actualmente, dicha línea marítima se une con Valle Gran Rey, al otro lado de la isla, y con San Sebastián de la Gomera, superando así tortuosas carreteras de conexión.

d) Fuencaliente de La Palma[7] (La Palma)

Se sabe que los aborígenes de las islas ya extraían sal, pero fue en el siglo XVI cuando se construyen las primeras salinas sobre rocas y a mediados del siglo XVII ya eran una explotación importante. En Canarias llegaron a existir más de 60 salinas. Hoy las que permanecen se declaran espacio natural protegido y forman parte de un turismo enogastronómico y turismo de experiencia, así como de turismo de naturaleza. Fuencaliente de La Palma es un municipio situado en el sur de la isla de La Palma, que tiene 1.709 habitantes y cuenta con el asentamiento ligado a las salinas desde varios siglos atrás. Las salinas, de antaño conocidas, se consideran Sitio de Interés Científico y Espacio Natural Protegido y están incluidas dentro de Cumbre Vieja y Teneguía.

Municipios y ecosistemas DPAZ

Estos municipios tienen alguna actividad azul, pero podrían tener más, ya sea por sí mismos o por combinación de otros en ecosistemas, en este último caso se

[7] Otras salinas famosas y visitables son las del Janubio, pero estas se encuentran en el municipio de Yaiza, en Lanzarote, que es más poblado (16.977 habitantes), por lo que entraría dentro de la categoría de periurbano azul del siguiente apartado. De igual modo, las Salinas del Carmen, en Fuerteventura, que pertenecen a Caleta de Fuste con 8.028 habitantes.

presenta el municipio costero de Hermigua, que tiene una playa fantástica salvaje con acantilados, con el de Agulo, aledaño en el acantilado que busca la declaración de pueblo más bonito de España. Es decir, sería combinación de Economía Azul con economía turística típica. En términos de acantilados también podría diversificarse algo la localidad de Los Gigantes, en Tenerife. Todos ellos son potencialmente importantes en términos de turismo de senderos marítimos.

El puerto deportivo de El Cotillo podría complementarse con otras actividades. Tradicionalmente, gran parte de las tierras de la localidad han pertenecido al Ducado de La Oliva.

San Miguel de Tajao, en Tenerife, pueblito pesquero, podría complementarlo con un turismo gastronómico de calidad, puesto que en sus restaurantes se sirven pescados recién cogidos en sus costas. La línea de ferry conecta con el Puerto de los Cristianos, más diversificado en actividades azules.

El municipio de Barlovento, en la isla de La Palma, cuenta con las piscinas naturales de La Fajana y con la Laguna de Barlovento, el embalse de mayor capacidad de todo el archipiélago canario, por lo que aquí se combinan actividades azules marinas con actividades azules lacustres.

Ecosistemas de asentamientos de tamaño mixto en zonas pobladas: las zonas periurbanas azules

La Tabla 4 y el Mapa 2 nos han permitido constatar que aun en zonas más o menos pobladas, puede haber asentamientos pequeños de población, que son verdaderamente anclajes poblacionales asociados a algún tipo de Economía Azul y que coexisten con municipios de mayor tamaño en una sinergia continua, que incluso han terminado transformando la actividad de los municipios de mayor tamaño. Ello se explica desde la teoría de las áreas periurbanas y rururbanas (Laquinta y Drescher, 2000; Varkey y Manasi, 2019; Sylla *et al.*, 2019; Salvia *et al.*, 2020). En nuestro caso se han identificado dos tipos de ecosistemas: aquellos en los que una pequeña localidad en la zona periurbana de una de mayor tamaño (normalmente del tamaño mediano de los municipios del archipiélago)[8], se convierte en sede de Economía Azul por presencia de algún ente público o, en otro caso, por sinergia por emprender en la actividad turística.

Periurbano azul por presencia de entes públicos y privados de la biotecnología marina o por infraestructuras públicas portuarias

La localidad de Taliarte, de 516 habitantes, es ejemplo de ello. Pertenece al municipio de Telde (de más de 100.000 habitantes), en las proximidades de Las Palmas de Gran Canaria. Telde es un municipio con el exponente científico de las actividades de la Economía Azul en Canarias, con empresas/instituciones tan importantes de la biotecnología marina como el Banco Español de Algas, perteneciente al Parque Científico-Tecnológico de la Universidad de Las Palmas y con empresas como Algae Biotech. Ello ha permitido situar en Taliarte al Instituto Canario de Ciencias Marinas y a la Plataforma Oceánica de Canarias (PLOCAN). Otra derivación de la biotecnología marina hacia zonas despobladas es el área tecnológico industrial de la plataforma BIOASIS que se encuentra en Pozo Izquierdo (1.400 habitantes), perteneciente al municipio de Santa Lucía de Tirajana. Dicho municipio de Pozo Izquierdo también contiene las salinas de Tenefé.

En el caso de la infraestructura portuaria, se destaca a la localidad de Salinetas con 210 habitantes al sur del Puerto de Las Palmas de Gran Canaria. El Puerto de Salinetas está especializado en la recepción de líquidos a granel, como alcoholes y combustible. Su núcleo

[8] Normalmente, el concepto de urbano a nivel geográfico se refiere a municipios de más de 50.000 habitantes. Dada la abundancia de municipios en territorio canario de menor tamaño, se considera para este apartado del trabajo, tomar como urbano el valor mediano inferior de los municipios en el archipiélago, que es de 5.821 en la provincia de Santa Cruz de Tenerife (a la que pertenecen las islas de La Palma, La Gomera, El Hierro y Tenerife) y de 17.340 en la de Las Palmas (con las islas de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura). Por tanto, todo aquello superior a 5.821 habitantes. Igualmente, las salinas del Tenefé, corresponden al municipio de Santa Lucía de Tirajana, en Gran Canaria, más poblado.

de población se inició con la construcción del muelle de hidrocarburos. El topónimo tiene su origen en la antigua existencia de salinas, cuyos antecedentes fue la licencia otorgada a Hernando Díaz de Morón en 1541 (Pérez, 2022).

Periurbano azul por sinergias con la actividad turística

Los resultados del análisis muestran que el binomio «turismo-Economía Azul» tiene gran importancia al generar un turismo más sostenible que supera la tradicional especialización del archipiélago canario en turismo de sol y playa, y contribuye a la biodiversidad, a disminuir la masificación, a paliar la situación de despoblación de algunas zonas canarias y a dinamizar la empresa canaria mediante actividades emprendedoras (Suárez López, 2021). Estas nuevas formas se han manifestado en iniciativas emprendedoras privadas de éxito que han dado lugar a sinergias de la Economía Azul con la actividad turística y a que surjan anclajes poblacionales a partir de dichas actividades en asentamientos pequeños con otros de mayor tamaño. Esta simbiosis aprovecha la cercanía a los principales centros emisores de turistas, la riqueza natural y paisajística, la seguridad ciudadana, un servicio diferenciado, el carácter hospitalario de los canarios, así como el desarrollo de las zonas despobladas y la preservación de las tradiciones locales (Suárez López, 2021; Gobierno de Canarias, 2021).

Dichas localizaciones son Puerto Calero y la Playa caribeña artificial de Anfi del Mar. José Calero inició un proceso de urbanización que ha dado lugar a Puerto Calero, un puerto deportivo que cuenta con 400 atraques y, al mismo tiempo, desarrolló una zona comercial y de servicios, zona de golf y zona residencial que han permitido consolidar un núcleo poblacional que en el año 2020 contaba con 420 habitantes y que pertenece al municipio lanzaroteño de Yaiza. Puerto Calero tiene fama a nivel mundial porque es destino de grandes yates y ofrece servicios de alta cualificación y respeto al medioambiente, por lo que tiene sinergia directa con el turismo de lujo.

Anfi del Mar, que se presenta como turismo de experiencia, está en Arguineguín y pertenece al municipio de Mogán, en Gran Canaria. Anfi del Mar es el resultado de la iniciativa de un empresario noruego que en los años 90 trajo más de 1.000 toneladas de arena blanca de las Bahamas para lograr una recreación completa. Ello ha dado lugar, posteriormente, al mayor asentamiento noruego del archipiélago con la instalación de un colegio noruego y de otras zonas de servicios residenciales para habitantes de tal nacionalidad. La creación de esta zona turística propició junto con la transformación de otros municipios también costeros, que Mogán, que tradicionalmente se había dedicado a la agricultura, fuera ganando una importancia que hoy es muy notable en turismo con urbanizaciones como Arguineguín, Puerto Rico-Amadores, Patavaca, Anfi del Mar, Tauro-Playa del Cura, Taurito y Mogán.

4. Los desafíos de la Economía Azul en localizaciones menos pobladas de Canarias

A lo largo del trabajo se ha constatado la dicotomía entre zonas pobladas con gran presencia de Economía Azul, dado que algunas de estas actividades precisan de una gran planificación y de músculo financiero (puertos, pesca industrial, sector público, innovación biomarina, cruceros y líneas de transporte), con la Economía Azul de zonas más despobladas (pesca artesanal, turismo náutico y acuicultura).

Por tanto, uno de los mayores desafíos es conseguir una diversificación de la oferta de Economía Azul en zonas menos pobladas de Canarias. Existe un gran potencial de crecimiento de varios sectores marítimos como la acuicultura, cruceros[9] y náutica deportiva, que tienen actualmente un desarrollo muy inferior en Canarias que en regiones similares de la UE. Esta diversificación de la oferta se puede hacer, bien incrementando el número de empresas,

[9] Si bien los cruceros no encuentran mercado en zonas menos pobladas.

o mediante combinaciones sinérgicas entre turismo y otras actividades azules y no azules. Ello permitiría crear nuevas localizaciones y anclajes de población y consolidar las existentes que puedan mermar el desequilibrio entre zonas pobladas y despobladas de Canarias, dado el gran efecto multiplicador de estas actividades. Conseguirlo implica ciertos desafíos (CETECIMA, 2020):

- Son mercados internacionales muy competitivos en todas las actividades e, incluso, en el caso de la pesca, que está sujeto a regímenes estrictos de caladeros y a confluencia de diferentes ordenamientos jurídicos con una estricta normativa medioambiental.
- Dependencia de los precios del combustible.
- Falta de sistemas de apoyo específicos a la iniciativa empresarial del sector marítimo, a diferencia de otros sectores como industria, turismo o agricultura.

El Gobierno de Canarias (2021) hace un análisis DAFO[10] del cual nosotros destacamos los aspectos más representativos de tres actividades básicas en las zonas menos pobladas (pesca, acuicultura y turismo náutico). La pesca aparece como una actividad principal. En ese ámbito los desafíos se dan en el envejecimiento de las tripulaciones, en la escasa valorización del pescado artesanal (ya hemos visto el caso de San Miguel de Tajao, que sirve pescados capturados en sus costas y que se ha propuesto dicha actividad para pasar de una zona DPAZ a una zona DAZ); y escasa masa crítica en la formación y en el establecimiento de alianzas estratégicas (ahí no llega el modelo de triple hélice de cooperación entre Administración, academia y el sector pesquero); por no hablar de las cuotas pesqueras y de la pesca ilegal.

En el caso de la acuicultura falta personal subacuático especializado en aquellas zonas despobladas y el nivel de asociacionismo es muy bajo. Por otra parte, existen grandes operadores en zonas más pobladas que concentran la mayor parte de la producción.

Incluso, el turismo que sale mejor parado en apoyos, como acabamos de ver, y que es la actividad principal de las Islas Canarias, tiene específicamente en el ámbito del turismo náutico y de otros tipos de turismo costero, algunos desafíos importantes en esas zonas menos pobladas[11]:

- El público que ha de estar concienciado con la sostenibilidad azul.
- Escasez de suelo en las marinas.
- Falta de cultura e identidad náutica en la población de enclaves menos poblados de las islas. Son pocos los casos donde se han desarrollado acciones elitistas y, donde han surgido, es en ámbitos periurbanos.
- El escaso desarrollo tecnológico, la falta de infraestructuras y la despoblación merman la disponibilidad y calidad de los servicios, sobre todo los de ocio. Conjugar innovación, tecnológica, etnología y promoción de la cultura ancestral como factor de desarrollo local, sería una forma de solucionarlo.
- La falta de población activa con capacidad para gestionar el ecoturismo.
- Al ser localizaciones pequeñas y despobladas, las ganancias son limitadas. Tampoco podría ser el mercado mucho mayor porque se masificaría el espacio natural.
- Dentro del Plan General de Ordenación del Territorio existe una escasa regulación de usos específicos de las zonas costeras.

Para ello, existen ya ciertas fortalezas como la existencia de un patrimonio amplio y protegido, y la historia de éxito de actividades emprendedoras previas, como se ha visto, las cuales pueden beneficiarse de fondos de la UE por la situación ultraperiférica del archipiélago. Las pequeñas localizaciones cuentan, asimismo, con diversidad de productos/marcas locales que pueden ayudar en esos ecosistemas combinados de interior/cultura/Economía Azul (ya hemos visto el caso de la promoción de Agulo como pueblo más bonito de España y cómo serviría de impulsor a la playa del municipio colindante

[10] Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

[11] Estas reflexiones sobre los desafíos en el turismo náutico surgen tanto del análisis realizado por nosotros en este trabajo, como del Gobierno de Canarias (2021) y Suárez López (2021).

Hermigua, para la diversificación de actividades de Economía Azul). También existe una dotación de espacios naturales singulares como volcanes o acantilados (estos últimos desarrollados en entornos marinos), la mayoría recogidos dentro de las Zonas Especiales de Conservación, delimitados por el Gobierno de Canarias debido a su biodiversidad y dentro del Plan Nacional de Espacios Protegidos Natura 2000.

Estos desafíos de combinación de Economía Azul con otras actividades han tenido éxito en otras zonas poco pobladas también, como la Baja California (Ivanova *et al.*, 2017) para la actividad turística. Tegar y Gurning (2018) también concluyen que la Economía Azul conjuga los principios de sostenibilidad y eficiencia económica de los productores locales con las nuevas demandas de los consumidores que buscan, cada vez más, un consumo de experiencia. La Economía Azul crearía, sin duda, sinergias positivas entre los agentes sociales y es un potenciador económico de las zonas del litoral canario más despobladas y se presenta como una oportunidad para luchar contra la madurez de ciertos destinos y luchar contra las coyunturas económicas, como durante el COVID-19.

Una de las cuestiones que se plantean es si los recursos públicos disponibles son suficientes para dinamizar el binomio entre actividades azules y no azules. El Gobierno de Canarias (2021) ha planteado varios ejes de actuación dentro de su Estrategia Canaria de Economía Azul (2021-2030). Ello supone dar una continuidad a ciertos planes estratégicos llevados a cabo entre los años 2018 y 2022, de entre los cuales son reseñables, especialmente, a los que afectan al turismo náutico y a la acuicultura y pesca en general, que ha demostrado tener un gran efecto multiplicador en zonas menos pobladas. La propia Estrategia Canaria de Economía Azul 2030 se fundamenta en un eje transversal de gobernanza y en cinco verticales: I+D+i, formación y cualificación, medio marino y cambio climático, competitividad y patrimonio marítimo. La pesca, la acuicultura y el turismo náutico, especialmente más notables en zonas despobladas, entrarían dentro del eje 6 de patrimonio marítimo y de fomento de su identidad, así como en el eje 3 de medio marino y cambio climático. Ello se complementa con planes europeos como: el programa *Horizon Europe 2027*, el Pacto Verde Europeo 2027, la Política Marítima Integrada y Estrategia Crecimiento Azul de la DG Mare de la Comisión Europea (Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca), la política pesquera común, la Directiva marco sobre la estrategia marina, el Plan de Acción del Atlántico, la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030. De entre los nacionales, los más orientados a las actividades de las zonas menos pobladas destacan: el Plan de Competitividad del Turismo Canario del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030, el Plan Estratégico Plurianual de la Acuicultura Española del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Programa Operativo para España del Fondo Marítimo y de Pesca, del mismo Ministerio, la Inversión Territorial Integrada Azul del Ministerio de Hacienda y Administraciones Pública y el Plan de Impulso del Sector Turístico: Hacia un turismo seguro y sostenible.

5. Conclusiones en oportunidad

A lo largo del trabajo se ha puesto de manifiesto cómo la Economía Azul tiene una importancia cada vez mayor. Ello es especialmente importante para Canarias, donde relativamente es más importante que en otras zonas de España y de la UE y se debe, en gran medida, a que contiene actividades que son multisectoriales, sinérgicas con otros sectores, que precisa en muchos casos de servicios auxiliares, con un componente medioambiental importante y que tiene perfiles profesionales específicos. Del mismo modo, se observa que la tendencia es al crecimiento de la participación de este tipo de economía tanto en el PIB como en el empleo, debido a la cada vez mayor necesidad alimentaria de productos del mar (la península es el destino del 64 % de la pesca canaria con lo que garantiza, en gran parte, la seguridad alimentaria en España). El crecimiento se justifica también por las

necesidades de desarrollo de nuevos medicamentos, por el aprovechamiento de fuentes energéticas sostenibles, como la eólica; y a la cada vez mayor globalización que hace del transporte marítimo y de las infraestructuras asociadas en puertos esenciales, un complemento en la oferta de ocio del sector turístico.

Las conclusiones esenciales del trabajo son la necesidad de diversificación de la oferta y en el desarrollo a nivel territorial y poblacional de ecosistemas de asentamientos azules. La diversificación de la oferta se presenta como un desafío para que en cada localización se pueda llegar a un verdadero desarrollo sinérgico de todos los ámbitos de la Economía Azul. Por ejemplo, en el ámbito de la acuicultura, la producción se concentra solo en cuatro islas (Tenerife, Gran Canaria, Lanzarote y La Palma), cuando podrían extenderse a otras zonas también o mejorar el número de licencias en las islas en las que ya se desarrolla esta actividad. En algunos casos parece muy notable la necesidad de diversificación de la oferta, como es el caso de las actividades de desalinización que no se encuentran focalizadas en La Palma y La Gomera, para las cuales se cuenta con agua superficial y subterránea, y ya se ha visto el problema de la escasez de agua para los plataneros originados por la erupción del volcán de Cumbre Vieja, en el año 2021, en la Isla de La Palma. Las desaladoras, sin embargo, no han sido incluidas dentro del análisis porque precisan de un refuerzo estadístico en los datos y no suponen, ciertamente, una especialización sino la cobertura de una infraestructura básica.

En cuanto a los ecosistemas de asentamientos, se ha observado que son especialmente enriquecedores en términos sinérgicos en zonas bastante pobladas, pero que, también, tienen su importancia en zonas despobladas al anclar población derivada de la prestación de dichas actividades de la Economía Azul. La atracción de población a estas zonas para la producción y disfrute de dichas actividades se presenta como solución a desequilibrios poblacionales en Canarias. La erupción del volcán de La Palma, en 2021, puede seguir aumentando estas sinergias y presentarse como una oportunidad.

La cooperación público-privada, la innovación, la formación y el emprendimiento en estas actividades se presentan como esenciales para afianzar este tipo de economía en el archipiélago canario, que va a complementar de manera muy positiva a su especialización tradicional en turismo de sol y playa. Ello implica una planificación de infraestructuras (de todo tipo y, principalmente, de acceso por carretera y por barco), y de recursos comunes, de habilidades comunes y de la formación en ellas. Se hace necesario, también, una inversión en datos estadísticos que puedan guiar estas acciones.

Referencias bibliográficas

Bonilla Perdomo, C. y Ramón Ojeda, A. A. (1999). *Archipiélago chinijo, población, poblamiento y medio ambiente*. Cabildo Insular de Lanzarote y Cabildo Insular de Fuerteventura. https://web.archive.org/web/20161220161031/http://www.memoriadelanzarote.com/contenidos/20090220133552chinijo.pdf

Centro Tecnológico de Ciencias Marinas. (2020). *Informe de Actividad de la Economía Azul en Canarias 2019.* https://www.cetecima.com/nueva-edicion-del-informe-de-actividad-de-la-economia-azul-en-canarias-2019/

Comisión Europea. (2017). *Study on the Establishment of a framework for Processing and Analysing of Maritime Economic Data in Europe.* https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/sites/default/files/ea0217517enn.en_.pdf

Gobierno de Canarias. (2021). *Estrategia canaria de Economía Azul (2021-2030).* https://www.itccanarias.org/ecea/files/ECEA.pdf

Instituto Nacional de Estadística. (2021a). *Padrón Municipal.*

Instituto Nacional de Estadística. (2021b). *Directorio Central de Empresas.*

Ivanova, A., Cariño Olvera, M. M., Monteforte-Sánchez, M., Ramírez Ivanova, E. A. y Domínguez, W. (2017). La economía azul como modelo de sustentabilidad para estados costeros: el caso de la Baja California Sur. *Sociedad y Ambiente*, 14, 75- 98.

Laquinta, D. L., & Drescher, A.W. (2000). Defining the peri-urban: rural-urban linkages and institutional connections. *Land reform*, *2*, 8-27.

Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

Pérez, H. (2022). *Mi Gran Canaria. Origen y noticias de sus lugares.* http://toponimograncanaria.blogspot.com/2012/08/salinetas-las-telde.html

Salvia, R., Halbac-Cotoara-Zamfir, R., Cividino, S., Salvati, L., & Quaranta, G. (2020). From Rural Spaces to Peri-Urban Districts: Metropolitan Growth, Sparse Settlements and Demographic Dynamics in a Mediterranean Region. *Land*, *9*(6), 200.

Suárez López, P. A. (2021). *Blue Economy y Turismo Sostenible en Canarias*. Trabajo de Fin de Grado. Doble Grado de Turismo e Historia. Universidad Rey Juan Carlos. Directora: M.ª Teresa Fernández Fernández.

Sylla, M., Lasota, T., & Szewranski, S. (2019). Valuing environmental amenities in peri-urban areas: Evidence from Poland. *Sustainability*, *11*(3), 570.

Tegar, D., & Gurning, R. O. S. (2018). Development of Marine and Coastal Tourism Based on Blue Economy. *International Journal of Marine Engineering Innovation and Research*. *2*(2), 128-132.

Varkey, A. M., & Manasi, S. (2019). A review of per-urban definitions, land use changes and challenges to development. *Urban India*, *39*(1), 96-146.

En el próximo número de Información Comercial Española. Revista de Economía

El proceso inflacionario en España y el área del euro: un análisis económico

El reciente proceso inflacionario en España y el área del euro: un análisis de su anatomía y causas

Los precios de la energía y la inflación: medidas regulatorias y sus efectos

¿Son todos los *shocks* de oferta inflacionarios preludio de recesión? Un análisis macroeconométrico

El efecto de los cuellos de botella sobre la inflación y la actividad en España y la eurozona

Factores estructurales del deflactor del PIB desde el inicio de la pandemia

La evolución reciente de los salarios en España: factores estructurales, institucionales e inflación

The Heterogeneity of Household Specific Inflation in Spain

TBC

Coordinadores: Carlos Thomas y Javier Andrés

Últimos números publicados:

El futuro del dinero y la transformación digital del sector financiero

Imperios, hegemonías y comercio. 500 años de la primera vuelta al mundo

Número en preparación:

Autonomía estratégica

Raquel Llorente Heras*
Diego Dueñas Fernández**

EL MERCADO LABORAL EN EL ÁMBITO RURAL: ANÁLISIS ESTADÍSTICO DESDE EL HOGAR

En este trabajo analizamos la situación laboral en el medio rural enfatizando en la importancia de la estructura familiar. Para ello, utilizamos los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares de 2014 a 2020. A través de la estimación de diferentes modelos de probabilidad mostramos que las características familiares resultan determinantes de la empleabilidad, pero, sobre todo, de la participación laboral rural; confirmando adicionalmente que las mujeres en el medio rural cuentan con una baja probabilidad de estar ocupadas.

The labor market in rural areas: statistical analysis from the home

In this paper, we analyze the employment situation in rural areas, emphasizing the importance of the family structure. To do this, we use the microdata from the Continuous Household Survey from 2014 to 2020. Through the estimation of different probability models, we show that family characteristics are determinants of employability, but above all, of rural labor participation; additionally confirming that women in rural areas have a low probability of being employed.

Palabras clave: *medio rural, mercado de trabajo, empleabilidad, participación laboral.*
Keywords: *rural areas, labor market, employability, labor participation.*
JEL: *J10, J40, O18, P25, R11.*

1. Introducción

La situación laboral en el ámbito rural depende de un amplio conjunto de cuestiones o variables. Por ello, la empleabilidad rural se debe analizar desde una perspectiva transversal y holística. En nuestro trabajo analizamos las relaciones familiares o del hogar como variables adicionales de cara a conocer los determinantes de la situación laboral de los ciudadanos en el entorno rural y urbano. Por consiguiente, la presente investigación aporta un conocimiento adicional y novedoso sobre un conjunto de determinantes en la empleabilidad en el medio rural.

Existen múltiples definiciones del medio rural, las cuales han ido cambiando o modificándose a lo largo del tiempo. Tradicionalmente, tal como se utiliza en la Economía Geográfica, en el Ordenamiento del territorio de la España rural que fue determinado por la ONU en 1998, el ámbito o medio rural se considera como los espacios geográficos o municipios con menos de

* Universidad Autónoma de Madrid (UAM) e Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES).
** Universidad de Alcalá (UAH) e Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES).
Versión de septiembre de 2022.
https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7513

2.000 habitantes[1]. Este espacio geográfico tiene un tamaño muy reducido y se ha quedado «pequeño» de cara a su estudio o análisis a lo largo de los años. Por ello, también se considerará como espacio semirrural a aquellos municipios cuyo tamaño se encuentre entre 2.001 a 10.000 habitantes. Finalmente, los municipios por encima de los 10.001 habitantes se consideran espacios urbanos. Dentro del presente artículo, se tomará como referencia del espacio rural el recogido en dicha definición. Y de cara a la realización de comparaciones, consideraremos el espacio rural frente el resto de situaciones, es decir, la unión del espacio semirrural y urbano.

En contraposición, la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR), define como medio rural la agregación de municipios o entidades locales definidas por las Administraciones competentes que posean una población menor a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por kilómetro cuadrado. En la actualidad, la definición del medio rural tiende a basarse en la medida de densidad de población. Este tipo de definiciones se han difundido a medida que las estadísticas han ganado detalle en la definición del territorio y sus celdas (Delgado Urrecho, 2018). Asimismo, en la Ley 45/2007 también se define como municipio rural de pequeño tamaño a aquel cuya población es inferior a 5.000 habitantes.

Los nuevos análisis intentan combinar varias definiciones, estableciendo como medio rural a aquellos municipios con poca población, baja densidad de habitantes y/o falta de acceso a servicios públicos (tales como la sanidad y educación), distancia a la capital o a grandes comercios, entre otras cuestiones.

El informe del BBVA e IVIE[2] sobre *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel rural* muestra que el 42 % de los municipios rurales pueden considerarse como remotos estableciendo una media de 66 minutos de viaje para acceder a los servicios urbanos (Reig Martínez *et al*., 2016). Este dato muestra la dificultad de acceso a los servicios que puede desencadenar vivir en el mundo rural.

En muchas estadísticas, a pesar de contar con la información sobre el tamaño del municipio del encuestado, se obvia o blanquea la información relativa al tamaño del municipio con el fin de salvaguardar el secreto estadístico. Sin embargo, ello reduce las posibilidades de análisis del mundo rural y hace complejo su conocimiento. Asimismo, tampoco existen muchas estadísticas sociales donde se incluya la información sobre la densidad de población del municipio de residencia o referencia del encuestado.

En nuestro análisis utilizaremos la Encuesta Continua de Hogares (ECH) elaborada por el INE, que ofrece información sobre el tamaño de residencia de los encuestados, en base al cual clasificaremos a los encuestados según su ámbito de residencia entre: rural, semirrural y urbano. Asimismo, la ECH pose información sobre las características familiares del hogar junto con la situación laboral de sus miembros. Acudiremos a los microdatos de la ECH de 2014 a 2020[3]. Concretamente, para los análisis estadísticos realizaremos algunas comparaciones entre los años 2014 y 2020 y para los análisis econométricos construiremos un *pool* de datos con todos los años disponibles. Los microdatos anuales de la ECH se elaboran en base a datos tanto del año en curso como del año previo para ofrecer una elevada representación provincial.

Utilizando los microdatos de la ECH 2020 y de acuerdo con la definición previa de los diferentes ámbitos geográficos, podemos establecer que, en el año 2020, en el mundo rural residen aproximadamente 2.859 mil ciudadanos, lo cual supone el 6,1 % del total

[1] Para más información sobre definiciones internacionales del medio rural puede consultarse *European Commission and Statistical Office of the European Union* (2021).

[2] Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

[3] Para más información puede consultarse la metodología de la ECH elaborada por el INE (INEbase / Demografía y población /Cifras de población y Censos demográficos /Encuesta continua de hogares / Resultados). Tras consultar al INE, tenemos confirmación de que los datos del ECH 2020 no se encuentran afectados por la pandemia y que cuentan con una elevada representación estadística. Las consecuencias de la pandemia podrán analizarse en la ECH 2021.

TABLA 1

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN RESIDENTE POR TAMAÑO DEL MUNICIPIO, 2020 Y 2014. POBLACIÓN TOTAL Y EN EDAD POTENCIALMENTE ACTIVA
(Población en miles de personas y porcentajes)

	Rural	Semirrural	Urbano
Población total			
2020	2.859	6.739	37.068
2014	2.700	6.960	36.179
Dif. Población	159,5	-220,5	889,3
2020 %	6,1 %	14,4 %	79,4 %
2014 %	5,9 %	15,2 %	78,9 %
Dif. %	0,2 %	-0,7 %	0,5 %
Población 16-65 años			
2020	1.746	4.435	24.758
2014	1.655	4.572	24.538
Dif. Población	91,8	-137,5	220,6
2020 %	5,6 %	14,3 %	80,0 %
2014 %	5,4 %	14,9 %	79,8 %
Dif. %	0,3 %	-0,5 %	0,3 %

FUENTE: Encuesta Continua de Hogares (ECH), microdatos, INE.

de la población española (ver Tabla 1). Si nos fijamos en la población en edad potencialmente activa, aquellos que podrían estar vinculados por su edad con el mercado de trabajo, es decir, las personas entre 16 y 65 años, podemos establecer que el 5,6 % de dicha población reside en el medio rural. Estas cifras se asemejan a los datos que ofrece el Padrón Municipal de Habitantes, para el año 2020, donde se establece que el 5,6 % de la población total reside en el medio rural.

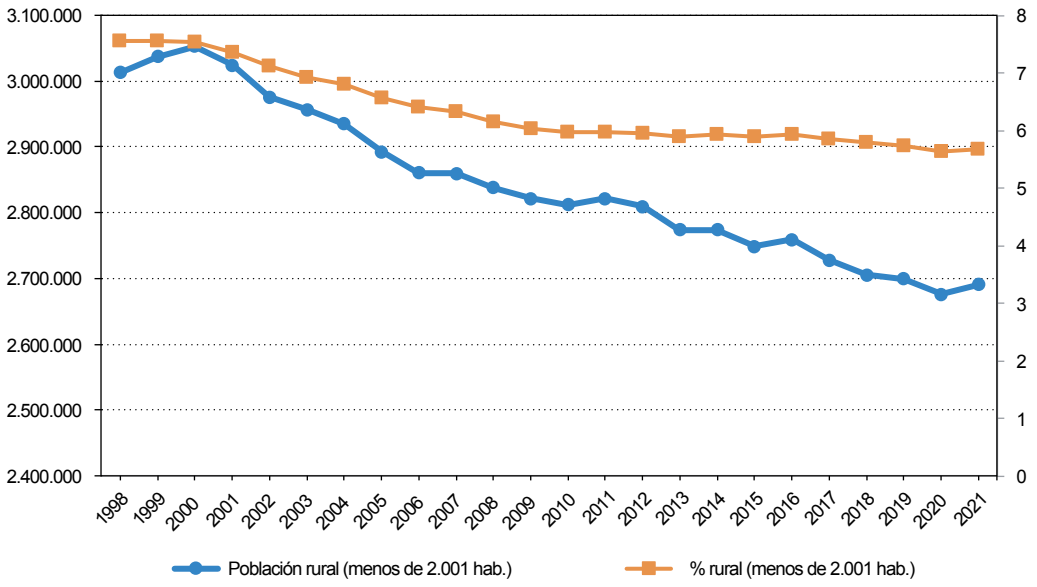
Es un hecho conocido que el medio rural se encuentra inmerso en un grave proceso de despoblación (Atance *et al*., 2010; Bandrés y Azón, 2021; Camarero, 1991; Camarero *et al*., 2009; Collantes y Pinilla, 2019, 2020). Los datos de la Figura 1 muestran la evolución de la población en el medio rural según la información del Padrón Municipal. Desde el año 1998, el medio rural ha perdido unas 322.174 personas, lo cual establece una disminución del 10,7 %. La población en el medio rural ha pasado de ser el 7,6 % de la población total en el año 1998, al 5,7 % en el año 2021. Paralelamente, la tendencia hacia la despoblación rural también se reproduce en otros países europeos (Collantes y Pinilla, 2020; Eurostat, 2021); no siendo un fenómeno propio de nuestra economía o de los países del sur de Europa.

En Camarero *et al*. (2009), se evidencia que esta despoblación se acompaña de un envejecimiento general de la población tanto por el propio envejecimiento de las personas residentes en el medio rural como por el éxodo rural de los jóvenes. Adicionalmente, este envejecimiento puede verse acentuado cuando las generaciones del *baby boom* alcancen la edad de jubilación. Según Camarero *et al*. (2009), actualmente es la generación del *baby boom* aquella que soporta el medio rural, aquella que se constituye como la fuerza de trabajo y producción, así como el soporte o mantenimiento familiar.

La actual pandemia ha frenado levemente la despoblación rural gracias al desarrollo del teletrabajo,

FIGURA 1

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL MEDIO RURAL
(Población en miles de personas y porcentaje respecto al total)



FUENTE: Padrón municipal de habitantes, 1998 a 2021.

que ha permitido la vuelta a segundas residencias. Algunos municipios pequeños han ganado habitantes gracias al traslado de trabajadores o teletrabajadores desde las grandes ciudades durante los periodos de confinamiento y la posterior limitación de la movilidad[4]. No obstante, debe tenerse en cuenta que este crecimiento de la población ha sido muy heterogéneo, estableciéndose principalmente en el litoral mediterráneo, en las islas, en torno a grandes capitales de provincia y alrededor de los grandes ejes de comunicación. Sin embargo, esta tendencia parece ser temporal y anecdótica (Díaz-Lanchas *et al.*, 2022), dado que con la vuelta de la «normalidad» los ciudadanos están volviendo paulatinamente a los núcleos urbanos.

[4] Sobre la movilidad del entorno rural al urbano puede acudirse al estudio de Hedberg y do Carmo (2012).

2. El mercado de trabajo rural y políticas rurales

Habitualmente, el mercado de trabajo rural ha sido analizado a través de una serie de temas claves o tópicos vinculados con las características propias del medio rural.

Al respecto, los estudios sobre el empleo rural se han desarrollado principalmente en torno al «empleo agrícola o ganadero». Un ejemplo de ello es el estudio de población activa agraria (PAA) de Fernández-Cavada *et al.* (2007), donde se pone de manifiesto que la despoblación del mundo rural resulta muy heterogénea, siendo algo menos intensa en el caso de Andalucía y Extremadura. Según los autores, ello se debe a la existencia de los Subsidios Agrarios de Desempleo y al Plan de Empleo Rural (PER). Si bien en el caso de Andalucía, Gavira (1993) demuestra que, aunque se evita una cierta despoblación, la pobreza se

arraiga en el medio rural provocando una segregación del mercado de trabajo rural.

El trabajo de Delgado Cabeza y Gavira (2006) muestra cómo la agricultura española se ha transformado en los últimos años debido a la instauración de un cierto proceso de «industrialización» junto con un aumento de su especialización dentro de la cadena de consumo, ofreciendo un servicio más orientado a la calidad y de cercanía. Esta nueva forma de producción se ha vinculado con la existencia de una cierta «deslocalización» de la mano de obra y la «externalización» de parte de los servicios agrícolas. La transformación técnica ha favorecido la liberalización de la mano de obra, pero también ha contribuido a una pérdida de valor de los productos agrícolas dentro de las cadenas agroalimentarias. Los procesos de trabajo se han adaptado a estos cambios estableciendo una mayor especialización de la mano de obra agrícola, pero también bajo la necesidad de diversificar las actividades o complementar el trabajo agrícola con otras fuentes de ingresos. Para Delgado Cabeza y Gavira (2006), los principales cambios de la actividad rural se establecen en torno a una concentración vertical de los procesos productivos, el empobrecimiento de las familias campesinas, la aparición de la movilidad (el éxodo rural), una mercantilización del sector agrario y la polarización de los procesos de trabajo.

En la actualidad, la actividad agrícola ha perdido peso o presencia dentro del empleo total, pero sigue siendo el principal medio de subsistencia en el medio rural. Por ello, la empleabilidad rural de cara a su futuro desarrollo exige una importante diversificación productiva.

Otra de las tendencias actuales se centra en el desarrollo y promoción del empleo verde. Desde la Organización Internacional de Trabajo (OIT) se promueve el desarrollo del empleo verde, entendiendo como tal no solo a las actividades propiamente agrícolas o ganaderas, sino a aquellas que adicionalmente ofrecen un plus de cara a la conservación o desarrollo del medioambiente. Esta estrategia de actuación nace en la publicación de la OIT (2015) pero marca desde entonces una estrategia de actuación abierta y dinámica.

Por otra parte, el análisis del empleo rural ha hecho hincapié en la situación de ciertos «colectivos vulnerables», principalmente, mujeres e inmigrantes. La inmigración extranjera hacia núcleos rurales se ha establecido, en las últimas décadas, como una posible solución a la despoblación y al envejecimiento de la población rural (Camarero y Sampedro, 2019; Collantes *et al*., 2010; Sáez Pérez *et al*., 2001; Wiest, 2016). Las políticas públicas han promovido la movilidad de los inmigrantes hacia el medio rural. No obstante, la inmigración se ha concentrado mayoritariamente en núcleos de población de relativo tamaño o cercanos a grandes urbes, áreas no estrictamente rurales. En este ámbito, resulta muy importante la oferta de vivienda, así como establecer plazos ágiles para formalizar la migración. Parte de la inmigración rural se ha fundamentado en el no retorno de los trabajadores temporales extranjeros una vez terminada la campaña de trabajo en el campo, junto con la reunificación familiar y las ayudas concedidas a la contratación de mujeres inmigrantes con hijos.

El análisis del empleo femenino se ha analizado desde la perspectiva social de su exclusión, segmentación o precarización (Little, 1991a, 1991b; Camarero, 1991; European Commission, 2000; Fontana y Paciello, 2010). En ocasiones, el empleo rural de las mujeres se ha considerado como complemento familiar al empleo principal aportado por el cabeza de familia, siendo analizado desde la marginalidad. Según el Informe ClosinGap (2022), elaborado por CaixaBank en colaboración con Analistas Financieros Internacionales (Afi), pocas son las mujeres que aparecen como propietarias, titulares o jefas de explotaciones ganaderas.

La falta de conciliación laboral y familiar, la inadecuación de los contratos, la autoexplotación familiar, los excesivos horarios de trabajo o una mayor vinculación con la economía sumergida son algunas de las causas que Sabaté Martínez y Díaz Muñoz (2003) establecen como originarias de la precariedad femenina en el

medio rural. Igualmente, Camarero (2005) destaca que las mujeres emprendedoras en el mundo rural escapan de las estadísticas tradicionales y se vuelven «invisibles» dentro del mundo del trabajo. Su emprendimiento se vincula a la irregularidad e informalidad escapando de la visión tradicional de la empleabilidad.

El trabajo femenino resulta más heterogéneo que el masculino y no se concentra mayoritariamente en el sector agrícola. En opinión de Escurriol-Martínez *et al.* (2014), ello se debe a la existencia de cierto veto a la empleabilidad agrícola de las mujeres. El trabajo de Camarero (2008) demuestra que las trayectorias laborales de las mujeres en el mundo rural resultan muy heterogéneas, existiendo una elevada movilidad e irregularidad laboral. Para Camarero (2005, 2008), el empleo rural de las mujeres resulta invisible y escapa de la formalización o declaración, lo cual hace que desaparezca de las estadísticas oficiales. Por ello, las estadísticas oficiales fallan en la medición de las tasas de actividad femeninas, así como en su participación en el empleo rural.

El informe previamente mencionado de la consultora ClosinGap (2022) determina que las mujeres en el mundo rural se enfrentan a una mayor precariedad en el empleo y una doble segregación debido al hecho de ser mujer junto con el hecho de residir en el medio rural, donde se limitan sus oportunidades laborales (menores accesos a servicios tanto públicos como privados, menor desarrollo tecnológico y una menor representación en la toma de decisiones). Adicionalmente, en el medio rural, la conciliación familiar suele recaer en las mujeres profundizado en la brecha de género existente.

Paralelamente, el «desempleo rural» ha sido objeto de un elevado estudio, siendo, en ocasiones, considerado como una de las principales causas de la emigración y la consecuente despoblación rural. El desempleo rural se ha catalogado como desempleo estructural debido a su persistencia en el tiempo determinando una compleja solución del mismo. Al respecto, se ha prestado una especial atención al paro rural de Andalucía y Extremadura debido a su elevado alcance y persistencia (González, 1990). Sobre el desempleo rural, en el capítulo 4 del libro *Sociedad rural y desarrollo*, elaborado por García Sanz (2003), se desarrolla un amplio estudio y caracterización del mismo, destacando que el paro rural es preferentemente de carácter agrícola. Asimismo, el estudio reivindica que en Andalucía y Extremadura el paro es elevado porque también lo es en otros ámbitos o actividades en ambas comunidades autónomas (CC AA). Y, finalmente, establece que el paro rural a principios del milenio de las personas que han trabajado previamente era fundamentalmente femenino. No obstante, no debemos olvidar que el mantenimiento del empleo rural se vincula con el desarrollo del empleo urbano y que ambas realidades no pueden coexistir la una sin la otra.

La «política laboral rural» se ha encaminado a solventar los temas previos promoviendo la empleabilidad agraria a través del establecimiento de ayudas autonómicas como el Plan de Empleo Rural (PER), los subsidios al desempleo, la promoción de la empleabilidad femenina, la atracción de los jóvenes y la formación en nuevas tecnologías. En un ámbito más amplio al propio mercado de trabajo, destacan la Política Agraria Común reorientada al mantenimiento de la población en el territorio, los programas LEADER[5], PRODER[6] y Empleo-NOW[7], unidos a las ayudas de los fondos FEDER que han promovido el empleo rural (Camarero, 2008). Hoggart (2004) llama la atención sobre que las políticas de desarrollo rural no evitan el éxodo femenino. Esta cuestión resulta aún más importante en el ámbito de esta investigación, donde analizamos el empleo desde el ámbito familiar.

[5] El término «LEADER» tiene sus orígenes en las siglas en francés de «Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale», que significa «vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural». https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/gestion-ambiental/leader-clld.aspx

[6] Programas de desarrollo rural: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-de-programacion-2000-2006/programas-de-desarrollo-rural-2000-2006/programas-leader-y-proder-2/presentacion_proder.aspx

[7] "Empleo-NOW" (igualdad de oportunidades para la mujer), 1994-1999. https://cordis.europa.eu/programme/id/EMP-NOW-2/es

La vinculación al territorio y la lucha contra el envejecimiento se ha promovido, entre otras medidas, a través de la política demográfica fomentando la natalidad por medio de ayudas directas al nacimiento de hijos, desgravaciones fiscales y discriminaciones positivas a familias numerosas, así como el acceso gratuito o directo a ciertos servicios públicos. Sin embargo, todas ellas se enmarcan bajo la tipología de familia tradicional y ayudas a las mujeres bajo su consideración de madres. En general, estas medidas han presentado una escasa eficacia (Sáez Pérez *et al.*, 2001).

Los primeros desarrollos de la lucha contra la despoblación surgieron desde las CC AA. En Aragón se desarrolló el programa Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional y en Castilla y León se articuló el plan «Lucha contra la Despoblación. Estrategia Regional» (Pinilla y Sáez, 2017). No obstante, ambos planes han contado con numerosas dificultades en su desarrollo para ser eficaces.

En la actualidad la política rural nace desde el ámbito europeo, siendo principalmente la Comisión Europea la que marca la agenda política[8]. La Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo estableció, en 2017, los instrumentos a desarrollar para el fomento de la política de cohesión (Delgado Urrecho, 2018). La política europea se ha reorientado hacia un enfoque trasversal o integrador de las dimensiones rurales, determinando que en la lucha contra la despoblación se deben considerar cuestiones sociales, económicas, culturales, de la calidad de vida y de género…, entre otras cuestiones. García Lastra (2008) determina que los fondos de la Unión Europea (UE) han favorecido la disminución de las diferencias de género en el mundo rural.

En García Aguilera *et al.* (2021), se muestra que los programas de alfabetización digital para las mujeres rurales han aumentado su inclusión social y fomentado su empleabilidad. No obstante, la brecha digital persiste en el mundo rural y la alfabetización digital presenta diferentes resultados según la edad de las mujeres rurales.

La política pública ha obviado la situación familiar en relación con el mercado de trabajo, cuestiones tales como el precio de la vivienda o el acceso a determinados servicios del estado del bienestar (educación, sanidad y vivienda) son claves de cara a la promoción de la empleabilidad y determinantes de la natalidad (Sáez Pérez *et al.*, 2001).

3. Una visión de conjunto

En este apartado se desarrolla un estudio estadístico de la situación del ámbito rural. Centramos nuestra atención, preferentemente, en el análisis del mercado de trabajo y la caracterización de los hogares rurales. Asimismo, los análisis se realizan para la población entre 16 y 65 años de edad (población potencialmente activa).

La Tabla 2 recoge las tasas laborales básicas en los diferentes ámbitos de residencia analizados[9]. De acuerdo con los datos de la ECH 2020, en el mundo rural, la tasa de paro se establece en el 18,5 % de la población activa, la tasa de empleo alcanza el 60,6 % y la tasa de actividad el 74,4 % para la población entre 16 y 65 años. Respecto a otros ámbitos geográficos, en el ámbito rural existe una menor participación laboral y menor empleabilidad, pero el desempleo no resulta tan elevado. La diferencia clave se encuentra en la tasa de actividad, alcanzando una diferencia de 1,6 puntos porcentuales entre el ámbito rural frente al ámbito urbano. Por tanto, el mundo rural no puede vincularse con un mercado de trabajo en decadencia o crisis marcado preferentemente por el desempleo, sino con características peculiares y una diferenciación principal en torno a una menor participación laboral.

El estudio *Un nuevo paradigma rural* (OECD, 2006) señala la presencia de un cierto aumento del empleo

[8] Véase: www.europarl.europa.eu

[9] Las tasas se han estimado sobre los datos de la Encuesta Continua de Hogares siguiendo la metodología generalmente utilizada en la Encuesta de Población Activa (EPA) (INE). Los datos de la EPA no ofrecen públicamente la desagregación del tamaño de municipio necesaria para su cálculo. A pesar de ello, las tasas laborales estimadas para el conjunto de la población resultan similares a las tasas ofrecidas por la EPA (incluso teniendo en cuenta el *shock* originado por la pandemia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19).

TABLA 2

SITUACIÓN LABORAL DEL MEDIO RURAL, SEMIRRURAL Y URBANO, 2020 Y 2014. POBLACIÓN DE 16 A 65 AÑOS (En %)

	Tasa de paro	Tasa de empleo	Tasa de actividad
2020			
Rural	18,5	60,6	74,4
Semirrural	19,0	60,3	74,5
Urbano	18,9	61,6	76,0
Dif. Rural-Urbano	-0,35	-1,0	-1,6
Dif. 2020-2014			
Rural	-10,6	8,6	1,0
Semirrural	-10,8	8,1	0,0
Urbano	-8,8	7,1	0,6
Dif. Rural-Urbano	-1,8	1,5	0,5

FUENTE: Elaboración propia sobre la Encuesta Continua de Hogares (ECH), microdatos, INE.

rural frente al urbano, cuestión que puede deberse a la deslocalización de las actividades productivas hacia las áreas rurales. O, según la opinión de Oliva y Camarero (2002), se debe a la deslocalización de la residencia hacia el medio rural manteniendo el empleo urbano.

En el ámbito rural, las tasas laborales actuales se han alcanzado porque se ha producido un incremento de la empleabilidad (con un crecimiento desde el año 2014 del 1,5 %, véase Tabla 2), el mantenimiento de la participación (con una leve variación del 0,5 %) y una considerable rebaja del desempleo (con una disminución del 1,8 %). Así pues, se evidencia una mejora del panorama laboral en el mundo rural, aunque persiste como rasgo diferenciador la menor participación laboral de su población.

Comparando la evolución presentada por las tasas laborales del mundo rural con el mundo urbano se establece que, en el ámbito rural, el desempleo se ha reducido en mayor medida (un 10,6 % menos), la empleabilidad ha aumentado más intensamente (un 8,6 %) y la participación crece modestamente manteniéndose de forma similar en ambos ámbitos (un 1 % en el ámbito rural).

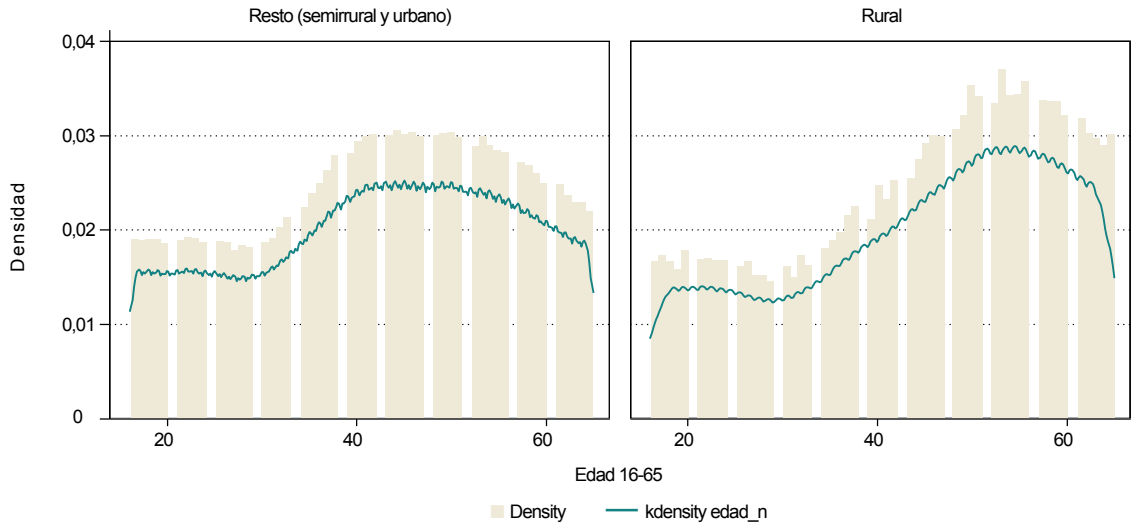
Centrando nuestra atención en las características personales de los habitantes de cada ámbito geográfico y observando la distribución de hombres y mujeres (véase Tabla 3), se aprecia que en el mundo rural la presencia de hombres resulta levemente superior a la presencia de mujeres (el 53,6 % de hombres y el 46,4 % de mujeres). La distribución por género resulta más balanceada en otros ámbitos geográficos.

Existe una tendencia generalizada al aumento de las mujeres en todos los entornos, siendo levemente superior en el entorno urbano (con un crecimiento del 0,2 %). En el ámbito rural, la presencia femenina ha crecido levemente bajo una tasa del 0,1 %.

El ámbito rural, tradicionalmente, se ha caracterizado por una elevada tasa de masculinidad, sobre todo en los municipios de menor tamaño y, principalmente, en el norte de España (Atance *et al.*, 2010). En Camarero y Sampedro (2008), se establece que los procesos de movilidad de la mujer rural desde el ámbito rural al ámbito urbano se basan en la búsqueda de oportunidades laborales en las ciudades y de acuerdo con las posibilidades personales para desarrollar la movilidad geográfica

FIGURA 2

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR EDAD SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESIDENCIA. *POOL* 2014-2020. POBLACIÓN DE 16 A 65 AÑOS



FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la ECH, microdatos, INE.

TABLA 3

DISTRIBUCIÓN DE HOMBRES Y MUJERES SEGÚN EL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESIDENCIA, 2020 Y 2014. POBLACIÓN DE 16 A 65 AÑOS (En %)

Ámbito geográfico	Hombre	Mujer
Rural	53,6	46,4
Semirrural	51,2	48,8
Urbano	49,5	50,5
Dif. Rural-Urbano	4,1	-4,1
Dif. 2020-2014		
Rural	-0,1	0,1
Semirrural	-0,1	0,1
Urbano	-0,2	0,2
Dif. Rural-Urbano	0,1	-0,1

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la ECH, microdatos, INE.

(Camarero, 2008). Asimismo, Camarero y Sampedro (2008) señalan que la emigración se basa en la movilidad de las mujeres con estudios bajos mientras que las mujeres con estudios elevados acuden a procesos de *commuting.* Nuestros datos confirman la presencia de una cierta «masculinidad» en el mundo rural.

La diferencia clave en el entorno rural reside en la edad de sus ciudadanos. En la Figura 2 se recoge el

TABLA 4

ESTADO CIVIL SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESIDENCIA, 2020 Y 2014. POBLACIÓN DE 16 A 65 AÑOS (En %)

Ámbito geográfico	Estado civil				
	Soltero/a	Casado/a	Viudo/a	Separado/a	Divorciado/a
Rural	41,7	49,9	2,0	1,6	4,9
Semirrural	39,6	52,8	1,6	1,5	4,6
Urbano	43,8	46,8	1,5	1,9	6,0
Dif. Rural-Urbano	-2,1	3,1	0,5	-0,3	-1,1
Dif. 2020-2014					
Rural	2,6	-3,6	0,0	-0,9	1,9
Semirrural	3,5	-3,4	-0,3	-0,5	0,7
Urbano	3,3	-3,7	-0,3	-0,5	1,1
Dif. Rural-Urbano	-0,8	0,1	0,2	-0,4	0,8

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la ECH, microdatos, INE.

histograma o gráfico de distribución de la población por edad solamente para aquellos entre 15 y 65 años, la edad de participación potencial en el mercado de trabajo. Claramente se observa que la población rural es más envejecida, presentando una distribución sesgada hacia la derecha, es decir, que su población se encuentra más presente en los tramos de edad más avanzados o de mayor edad. Considerando el tramo de edad señalado, 16-65 años, la edad media de la población urbana es de 43,7 años, mientras que en el resto de ámbitos geográficos es de 41,8 para el medio semirrural y de 41,4 para el medio urbano. Se trata de una diferencia notable que refleja el grave envejecimiento de la población en el ámbito geográfico rural independientemente de considerar la población jubilada.

Adicionalmente, en la Figura 2 se aprecia que en el mundo rural existe una importante merma de población por debajo de los 30 años de edad, estableciendo una falta de regeneración poblacional. El mundo rural actualmente se enfrenta a un éxodo de los jóvenes, por lo que, en un futuro cercano, no se prevé la existencia de un cierto reemplazo generacional.

En relación propiamente con las características familiares o del hogar, en la Tabla 4 se recoge cuál es la distribución de la población según el ámbito geográfico analizado en función del estado civil. De acuerdo con los datos estimados, en el mundo rural existe una mayor presencia de personas casadas y viudas frente al ámbito urbano. Mientras en el entorno urbano existe una mayor presencia de solteros, separados y divorciados. Esta pauta resulta acorde con la distribución de la edad analizada anteriormente, dado que las personas solteras suelen ser frecuentemente personas jóvenes e, igualmente, las personas casadas y viudas suelen ser personas de mayor edad.

En la Tabla 5 se recoge la distribución de los hogares de acuerdo con la tipología establecida en la ECH para el medio rural frente al resto. En el medio rural es más frecuente la existencia de hogares formados por personas casadas sin hijos, hijos e hijas con y sin progenitores, personas que viven solas y personas que conviven con parientes.

Sin embargo, el tejido familiar en el ámbito rural está cambiando, observándose un fuerte crecimiento de las

TABLA 5

TIPO DE HOGAR SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESIDENCIA, 2020 Y 2014. POBLACIÓN DE 16 A 65 AÑOS (En %)

	Rural	Semirrural	Urbano	Incidencia % rural / % total
Personas casadas sin hijos	13,6	12,6	10,8	1,22
Personas casadas con hijos	33,1	38,5	33,9	0,96
Parejas de hecho sin hijos	3,6	3,7	5,9	0,67
Parejas de hecho con hijos	5,0	5,3	6,0	0,86
Padres o madres solos	4,4	4,5	5,8	0,80
Hijos/Hijas. No con un padre o madre solo/a	18,2	18,6	16,1	1,10*
Hijos/Hijas. Con un padre o madre solo/a	7,5	6,2	7,1	1,06*
Personas que viven solas	10,3	8,0	9,2	1,13*
Personas que no viven solas. Conviven con otros parientes (con los que no forma núcleo familiar)	2,9	1,9	2,7	1,11*
Personas que no viven solas. Conviven con otras personas que no son parientes	1,4	0,8	2,6	0,63
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	
Diferencia en puntos porcentuales 2020-2014				
Personas casadas sin hijos	-1,9	-1,1	-1,5	
Personas casadas con hijos	-2,3	-2,1	-2,2	
Parejas de hecho sin hijos	0,2*	-0,6	0,5	
Parejas de hecho con hijos	1,4*	1,2	0,9	
Padres o madres solos	1,1*	0,5	0,4	
Hijos/Hijas. No con un padre o madre solo/a	-0,7	1,6	0,5	
Hijos/Hijas. Con un padre o madre solo/a	0,9*	0,8	0,7	
Personas que viven solas	0,8*	0,4	0,2	
Personas que no viven solas. Conviven con otros parientes (con los que no forma núcleo familiar)	0,3*	-0,2	0,3	

NOTA: (*) Valores con una mayor incidencia (mayores de uno) y una diferencia positiva en el ámbito rural.
FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la ECH, microdatos, INE.

parejas de hecho con hijos (con un aumento del 1,4 %) y los padres y madres que viven solos (con un crecimiento del 1,1 %). La segunda pauta puede estar marcada por el proceso de envejecimiento y despoblación del mundo rural.

Esta perspectiva estadística general nos muestra que la situación sociodemográfica del mundo rural se enmarca en un proceso de envejecimiento de la población junto con la consecuente ausencia de aquellas características personales unidas a la juventud (soltería, ausencia de hijos menores…). Todo ello puede ser la base de la menor participación laboral en el mundo rural.

4. Análisis y modelos laborales sobre la situación en el mercado de trabajo

En este apartado desarrollamos una serie de modelos de probabilidad sobre diferentes situaciones laborales o posibles estados de vinculación con el mercado de trabajo para el entorno rural frente al resto de ámbito geográficos, recogiendo en dicha categoría los espacios semirrurales y urbanos. El objetivo es mostrar cómo determinadas variables personales y, sobre todo, familiares inciden en la posible empleabilidad de los individuos. Los modelos que presentamos a continuación muestran la presencia

de una elevada correlación y no pueden ser objeto de un análisis en relación con la causalidad existente.

Al igual que en el resto del artículo, para su desarrollo se acude a los microdatos de la ECH elaborada por el INE, pero en este caso se construye un *pool* con las diferentes olas o años disponibles desde 2014 a 2020. Los modelos se desarrollan para la población de 16 a 65 años[10], tramo de edad vinculado con el desarrollo de la vida laboral, y no se consideran las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla debido a la falta de significatividad estadística. Una vez depurados los datos, los modelos desarrollados cuentan con 1.106.884 observaciones para el entorno no rural (o resto) y 60.758 observaciones para el entorno rural.

La estimación de los modelos se basa en el cálculo de modelos de probabilidad *probit* y modelos *heckman* o de probabilidad con sesgo de selección (Heckman, 1979), que ofrecen la posibilidad de calcular diferentes probabilidades considerando un filtro, así como los efectos marginales, los cambios de la variable dependiente ante cambios unitarios de las variables independientes, similares a las elasticidades de cada variable independiente considerada. Los efectos marginales siempre se han estimado respecto de la media.

Los modelos *probit* han sido desarrollados para la posibilidad de estar ocupado, parado o inactivo[11]. La situación laboral se establece de acuerdo con la declaración personal del encuestado en la ECH sin considerar posibles irregularidades o informalidades en los estados laborales. Aunque parezca que los modelos de ocupación y paro pueden ser dos caras de la misma moneda, dado que reflejan situaciones laborales *a priori* contrarias, las decisiones individuales que conducen a los individuos a una situación u otra son muy diferentes. Asimismo, el modelo *heckman* ha sido estimado para la probabilidad de estar ocupado considerando como filtro o sesgo variables que inciden en la participación laboral.

Las variables que se han considerado pueden dividirse según su naturaleza en dos bloques principales:

— *Variables personales*, entre las que se ha incluido el género, la edad, la nacionalidad y el nivel de estudios.

— Y *variables familiares*, objeto de estudio principal del presente artículo, tales como el estado civil, el número de hijos menores en el hogar, el número de personas ocupadas en el hogar (a parte de la propia persona encuestada) y algunas variables cruzadas. Las variables relativas al hogar se han estimado uniendo los hogares presentes en los microdatos sobre personas o miembros del hogar; de modo que los modelos son de corte microeconómico y se desarrollan sobre la ponderación individual de los miembros del hogar, pero considerando la información relativa al hogar de pertenencia.

Se ha procurado mantener las mismas variables para todos los modelos facilitando su comparación e interpretación. En el Anexo se recogen las Tablas A.1 y A.2, donde se resumen de forma concreta las variables consideradas y se ofrecen sus estadísticos fundamentales.

El primero de los modelos se establece sobre la probabilidad de estar inactivo frente al resto de situaciones laborales posibles para la población de 16 a 65 años[12]. Observando los resultados recogidos en la Tabla 6, se aprecia que, tanto en el ámbito rural como en el resto, los mayores determinantes de ser inactivo se unen al hecho de ser mujer, ser joven (menor de 30 años) y tener estudios primarios. Por el contrario,

[10] A partir del año 2021, la edad de jubilación se alarga legalmente a los 66 años.

[11] En el Anexo se incluyen los tests realizados sobre la diferencia de medias de las variables dependientes consideradas estableciendo que no resultan iguales y, por tanto, resulta coherente desarrollar un análisis por separado. En el caso de las variables *Ocupado* y *Parado* (*dummies* sobre la existencia de ambos estados frente al resto) la diferencia resulta positiva, existiendo, por tanto, una mayor presencia o distribución de ambos estados laborales (una media superior) en el resto de ámbitos geográficos frente al ámbito rural. En el caso de la variable *Parado* la significatividad es al 95 %. Por el contrario, para la variable Inactivo (*dummy* que refleja igualmente el hecho de estar inactivo frente al resto de casos) se corrobora una diferencia negativa y, por tanto, su media o su presencia resulta superior en el ámbito rural.

[12] Téngase en cuenta el contexto de dicha apreciación, puesto que, aunque en el ámbito rural existe una mayor población inactiva vinculada principalmente con personas jubiladas o mayores 65 años, dicha población se encuentra excluida de nuestros modelos, los cuales solo estiman la inactividad a lo largo de la vida laboral.

TABLA 6

MODELO DE PROBABILIDAD *PROBIT* DE ESTAR INACTIVO VS. RESTO DE SITUACIONES LABORALES SEGÚN EL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESIDENCIA. *POOL* 2014-2020. POBLACIÓN DE 16 A 65 AÑOS

	Resto				Ámbito rural				Dif. Marginales (Rural-Resto)
	Coef.	Marginal	P>z	Sig.	Coef.	Marginal	P>z	Sig.	
Mujer	0,365	0,101	0,000	***	0,333	0,099	0,000	***	-0,002
Jóvenes	0,564	0,156	0,000	***	0,439	0,130	0,000	***	-0,025
Maduros	-0,794	-0,219	0,000	***	-0,749	-0,222	0,000	***	-0,003
Español	0,067	0,018	0,000	***	0,032	0,010	0,293		
Primarios	0,607	0,168	0,000	***	0,533	0,158	0,000	***	-0,009
Secundarios	0,536	0,148	0,000	***	0,396	0,118	0,000	***	-0,030
Casado	0,005	0,001	0,240		-0,080	-0,024	0,000	***	
Hijos menores	-0,152	-0,042	0,000	***	-0,289	-0,086	0,000	***	-0,044
Hijos menores * Mujer	0,057	0,016	0,000	***	0,155	0,046	0,000	***	0,030
N.º Ocupados en el hogar	-0,062	-0,017	0,000	***	-0,074	-0,022	0,000	***	-0,005
N.º Ocupados hogar * Mujer	-0,005	-0,001	0,000	***	0,011	0,003	0,050	*	0,005
Dummies CC AA	SÍ				SÍ				
Dummies Año	SÍ				SÍ				
Constante	-0,698		0,000	***	-0,406		0,000	***	
N.º Observaciones	1.106.884				60.758				
Pseudo R2	0,185				0,153				
Log *pseudolikelihood*	-91.996,2				-5.673,7				

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la ECH, microdatos, INE.

la característica menos vinculada con la inactividad es ser una persona madura o tener entre 30 y 49 años.

Comparando los marginales establecidos en ambos ámbitos geográficos, se confirma cómo las variables personales y familiares inciden en el mismo sentido en ambos casos. Sin embargo, las elasticidades calculadas muestran relaciones de diferente intensidad. La mayor diferencia entre los marginales estimados aparece en la variable cruzada *Hijos menores * Mujer* con 0,030 décimas de diferencia. Por consiguiente, en el ámbito rural frente al resto de ámbitos geográficos esta situación se vincula en mayor medida con la inactividad. Es un hecho a tener muy en cuenta, dada la menor probabilidad de inactividad obtenida para el caso femenino. Ello podría ser un indicativo claro de la doble segregación de la mujer rural establecida en la literatura. Por el contrario, la menor diferencia se establece en la categoría de hijos menores con una estimación de -0,044. La presencia de hijos menores en el hogar no resulta tan determinante de la inactividad en el ámbito rural. Este resultado se une al resultado previo mostrando que los hijos menores afectan principalmente a la empleabilidad y la participación femenina, algo sobradamente demostrado en las economías modernas. Y que esta pauta o tendencia es mayor en el mundo rural. En ambos casos, los factores diferenciales más determinantes aparecen dentro de características familiares destacando la importancia de estos aspectos en el ámbito rural.

El segundo de los modelos estimados calcula cuál es la probabilidad de estar parado frente al resto de posibilidades o estados laborales en el ámbito rural, así

TABLA 7

MODELO DE PROBABILIDAD *PROBIT* DE ESTAR PARADO VS. RESTO DE SITUACIONES LABORALES SEGÚN EL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESIDENCIA. *POOL* 2014-2020. POBLACIÓN DE 16 A 65 AÑOS

	Resto				Ámbito rural				Dif. Marginales (Rural-Resto)
	Coef.	Marginal	P>z	Sig.	Coef.	Marginal	P>z	Sig.	
Mujer	0,035	0,008	0,003	***	0,060	0,014	0,203		
Jóvenes	0,020	0,005	0,001	***	0,049	0,011	0,046	**	0,006
Maduros	0,135	0,032	0,000	***	0,112	0,025	0,000	***	-0,007
Español	-0,288	-0,069	0,000	***	-0,325	-0,074	0,000	***	-0,005
Primarios	0,373	0,089	0,000	***	0,269	0,061	0,000	***	-0,028
Secundarios	0,116	0,028	0,000	***	0,021	0,005	0,367		
Casado	-0,196	-0,047	0,000	***	-0,224	-0,051	0,000	***	-0,004
Hijos menores	0,079	0,019	0,000	***	0,089	0,020	0,001	***	
Hijos menores * Mujer	-0,004	-0,001	0,674		0,034	0,008	0,327		
N.º Ocupados en el hogar	-0,074	-0,018	0,000	***	-0,084	-0,019	0,000	***	-0,002
N.º Ocupados hogar * Mujer	0,007	0,002	0,000	***	0,010	0,002	0,095	*	0,001
Dummies CCAA	SÍ				SÍ				
Dummies Año	SÍ				SÍ				
Constante	-0,163		0,000	***	0,164		0,005	***	
N.º Observaciones	1.106.884				60.758				
Pseudo R2	0,057				0,076				

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la ECH, microdatos, INE.

como en el resto de ámbitos geográficos. Sus resultados se recogen en la Tabla 7. Tal como se aprecia por el valor de los efectos marginales, el desempleo se vincula fuertemente con el género femenino, la tenencia de estudios primarios y ser maduro; pero es altamente improbable permanecer desempleado cuando se presenta nacionalidad española, se es casado o cuando de manera conjunta existe un elevado número de personas ocupadas en el hogar y se es mujer. Este último resultado puede estar vinculado con el hecho de que bajo dicha situación es poco probable que las mujeres participen en el mercado de trabajo, desincentivando su oferta laboral, y, por tanto, el resultado obtenido se encuentre afectado por una autoselección previa. Solo participarían mujeres con una elevada empleabilidad.

En la comparación de ámbitos geográficos, las máximas diferencias entre los marginales estimados se evidencian en los jóvenes con una diferencia de 0,006. De modo que es mucho más probable que los jóvenes en el medio rural se encuentren en desempleo que en el resto de ámbitos geográficos. Nuevamente, este resultado confirma lo establecido por los estudios previos y puede ser parte de la explicación del éxodo rural de la población joven. Por el contrario, poseer estudios primarios ofrece la menor diferencia en los marginales (-0,028). Por tanto, tener estudios primarios en el ámbito rural no se encuentra tan vinculado con el hecho de estar desempleado como con el resto de ámbitos. *A priori*, parece que los estudios en el mundo rural no son tan determinantes de la empleabilidad. Entre las variables familiares no se aprecian resultados destacables.

Finalmente, siguiendo la estrategia metodológica establecida, se ha desarrollado un modelo sobre la probabilidad de estar ocupado frente al resto de situaciones

TABLA 8

MODELO DE PROBABILIDAD PROBIT DE ESTAR OCUPADO VS. RESTO DE SITUACIONES LABORALES SEGÚN EL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESIDENCIA, 2020, *POOL* 2014-2020. POBLACIÓN DE 16 A 65 AÑOS

	Resto				Ámbito rural				Dif. Marginales (Rural-Resto)
	Coef.	Marginal	P>z	Sig.	Coef.	Marginal	P>z	Sig.	
Mujer	-0,383	-0,148	0,000	***	-0,428	-0,167	0,000	***	-0,019
Jóvenes	-0,544	-0,210	0,000	***	-0,439	-0,171	0,000	***	0,039
Maduros	0,474	0,183	0,000	***	0,495	0,193	0,000	***	0,010
Español	0,153	0,059	0,000	***	0,199	0,077	0,000	***	0,019
Primarios	-0,719	-0,277	0,000	***	-0,603	-0,235	0,000	***	0,043
Secundarios	-0,480	-0,185	0,000	***	-0,328	-0,128	0,000	***	0,057
Casado	0,145	0,056	0,000	***	0,220	0,086	0,000	***	0,030
Hijos menores	0,057	0,022	0,000	***	0,170	0,066	0,000	***	0,044
Hijos menores * Mujer	-0,008	-0,003	0,260		-0,103	-0,040	0,000	***	
N.º Ocupados en el hogar	0,100	0,038	0,000	***	0,113	0,044	0,000	***	0,005
N.º Ocupados hogar * Mujer	0,007	0,003	0,000	***	-0,003	-0,001	0,573		
Dummies CC AA	SÍ				SÍ				
Dummies Año	SÍ				SÍ				
Constante	-0,454		0,000	***	-0,910		0,000	***	
N.º Observaciones	1.106.884				60.758				
Pseudo R2	0,165				0,157				
Log *pseudolikelihood*	-114.886,6				-6.692,8				

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la ECH, microdatos, INE.

para el ámbito rural, así como para el resto de ámbitos geográficos, nuevamente para la población entre 16 y 65 años. La estructura vinculada a la empleabilidad sigue un patrón similar en el ámbito rural respecto al resto, las características más vinculadas con una mayor empleabilidad son: formar parte de los tramos de edad centrales (personas maduras con una edad entre 30 y 49 años), ser español y estar casado. Asimismo, las características menos vinculadas con el empleo son: ser mujer, joven y poseer estudios primarios.

Comparando las peculiaridades del ámbito rural frente al resto de ámbitos geográficos, se observa que la diferencia máxima de los marginales se alcanza en la variable relativa a los estudios secundarios (0,057), pudiendo establecer que en el medio rural tener estudios secundarios no resulta tan determinante de la empleabilidad como en el resto de los ámbitos geográficos. Puede que, en general, la valoración o el rendimiento laboral de los estudios resulte menor en el ámbito rural, al menos en términos de los distintos estados laborales analizados. En la situación opuesta se encuentra el hecho de ser mujer con la mínima diferencia en los marginales (-0,019). Ello establece que la empleabilidad femenina es menos probable en el mundo rural, cuestión en línea con los resultados previos. Respecto de las variables familiares, se comprueba que estar casado, así como la presencia de hijos menores en el hogar se vinculan en mayor medida con la empleabilidad en el medio rural (Tabla 8).

Los modelos previos se definen de forma dicotómica estableciendo una comparación completa de los estados laborales posibles, por ello, podrían estar afectados por cierto sesgo de selección dado que la participación

TABLA 9

MODELOS DE PROBABILIDAD CON SESGO DE SELECCIÓN *HECKMAN* SOBRE LA PROBABILIDAD DE ESTAR OCUPADO VS. RESTO DE SITUACIONES LABORALES SEGÚN EL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESIDENCIA. *POOL* 2014-2020. POBLACIÓN DE 16 A 65 AÑOS

	Resto				Ámbito rural				Dif. Marginales (Rural-Resto)
	Coef.	Marginal	P>z	Sig.	Coef.	Marginal	P>z	Sig.	
Mujer	-0,386	-0,150	0,000	***	-0,501	-0,196	0,000	***	-0,046
Jóvenes	-0,873	-0,338	0,000	***	-0,738	-0,288	0,000	***	0,050
Maduros	0,037	0,014	0,000	***	0,044	0,017	0,000	***	0,003
Español	0,158	0,061	0,000	***	0,171	0,067	0,000	***	0,006
Primarios	-0,632	-0,245	0,000	***	-0,578	-0,226	0,000	***	0,019
Secundarios	-0,177	-0,069	0,000	***	-0,083	-0,032	0,000	***	0,036
Casado	0,091	0,035	0,000	***	0,171	0,067	0,000	***	0,032
Hijos menores	0,164	0,063	0,000	***	0,274	0,107	0,000	***	0,043
Hijos menores * Mujer	0,036	0,014	0,000	***	-0,010	-0,004	0,618		-0,018
N.º Ocupados en el hogar	0,104	0,040	0,000	***	0,112	0,044	0,000	***	0,003
N.º Ocupados hogar * Mujer	0,004	0,002	0,000	***	0,003	0,001	0,394		0,000
Constante	0,815		0,000	***	-0,301		0,000	***	
Ecuación de selección									
Mujer	-0,332		0,000	***	-0,444		0,000	***	
Jóvenes	-1,086		0,000	***	-0,892		0,000	***	
Primarios	-0,439		0,000	***	-0,450		0,000	***	
Casado	-0,054		0,000	***	0,039		0,018	**	
Hijos menores	0,367		0,000	***	0,456		0,000	***	
N.º Ocupados en el hogar	0,070		0,000	***	0,074		0,000	***	
Dummies CC AA	Sí				Sí				
Dummies Año	Sí				Sí				
/athrho	2,235		0,000	***	2,552		0,000	***	
rho	0,977				0,988				
N.º Observaciones	1.106.884				60.758				
Prob > chi2	0,000				0,000				
Log *pseudolikelihood*	-171.833,4				-10.008,5				

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la ECH, microdatos, INE.

laboral se podría considerar como una decisión previa a encontrar empleo o estar desempleado. Por ello, se ha utilizado el modelo de probabilidad con sesgo de selección de Heckman (1979), aplicándolo a la probabilidad de estar empleado frente a estar desempleado considerando un conjunto de variables determinantes de la participación laboral a modo de filtro o sesgo de selección. Para estimar la ecuación de selección se ha considerado el hecho de ser mujer, así como las variables familiares y *dummies* de CC AA (véase las variables de la ecuación de selección en la Tabla 9).

Para los ámbitos geográficos establecidos, los resultados recogidos en la Tabla 9 muestran que, una vez controlado por el sesgo de selección, la empleabilidad se

vincula fuertemente con la presencia de hijos menores, poseer nacionalidad española, una mayor existencia de ocupados en el hogar y estar casado. Desde la teoría económica, la existencia de ocupados en el hogar puede desincentivar la empleabilidad y participación, pero esto se ha demostrado, principalmente, para el caso femenino. Los resultados estimados nos muestran que la variable cruzada *N.º Ocupados hogar * Mujer* obtiene resultados casi nulos, lo cual podría ser una señal de dicho efecto.

La empleabilidad resulta contraria a las características de ser mujer, joven o tener estudios primarios. A pesar de considerar un método de estimación más complejo, los resultados esenciales se mantienen. Considerar el sesgo de selección rebaja los marginales de estas características, pero siguen siendo determinantes de cara a la presencia de una menor empleabilidad.

Comparando los resultados para ambos ámbitos de residencia, la diferencia de marginales alcanza su valor máximo para el caso de los jóvenes (0,050), mostrando que los jóvenes presentan una menor probabilidad de estar empleados fuera del medio rural. Este resultado es contrario al éxodo rural existente y muestra que la situación de empleo y paro no se rige por los mismos determinantes. En la situación contraria, se encuentra el hecho de ser mujer, características con una menor diferencia entre los marginales estimados (-0,046). Por consiguiente, en el ámbito rural, ser mujer se desvincula de la empleabilidad con una mayor intensidad que en el resto de ámbitos geográficos. Este resultado sigue la línea de los resultados previos y confirma la elevada dificultad para emplearse que encuentran las mujeres en el mundo rural.

Respecto a las variables familiares, estar casado y convivir con hijos menores en el hogar son características que presentan un elevado signo de empleabilidad en el caso rural. En definitiva, las características personales y familiares juegan un desigual papel en la determinación de la empleabilidad según el ámbito de residencia.

Como conclusión general de estos modelos, se observan las siguientes cuestiones. La empleabilidad femenina resulta menor en el medio rural, los jóvenes rurales se encuentran más vinculados al desempleo y el nivel de estudios no parece ser tan determinante de la empleabilidad en el mundo rural. El hecho de ser mujer, por sí mismo, parece ser un rasgo menos desincentivador del empleo en el ámbito rural, si bien, ello podría estar condicionado a la previa participación laboral femenina.

Asimismo, de nuestras estimaciones se desprende que la presencia de hijos menores en el hogar parece ser menos determinante para las diferentes situaciones laborales en el mundo rural. Sin embargo, el hecho de combinar la presencia de hijos menores en el hogar con ser mujer parece desincentivar la participación laboral femenina en el mundo rural.

5. Conclusiones

Evidentemente, el apoyo familiar y la situación del hogar son igual de importantes para determinar la empleabilidad tanto en el ámbito urbano como rural. Sin embargo, en el presente artículo se demuestra que en el ámbito rural, el entorno familiar resulta realmente determinante de la situación laboral y, sobre todo, para el caso de las mujeres. La decisión de participación laboral y la consecuente empleabilidad se fundamenta en múltiples causas, en el entorno rural dentro de este conjunto holístico de variables determinantes se ha demostrado que las variables familiares presentan una elevada importancia.

Nuestro análisis estadístico muestra que muchos de los tópicos establecidos en el mundo rural están cambiando, las tasas de paro rural son elevadas, pero la verdadera diferencia con el resto de ámbitos geográficos radica en una menor participación en el mercado de trabajo. Además, se ha constatado la existencia de una importante despoblación, basada en el éxodo de los jóvenes, junto con el envejecimiento de la población rural.

Los modelos econométricos desarrollados establecen que la posición laboral se encuentra vinculada con variables personales y familiares, cuyos efectos resultan conocidos en la literatura especializada o dentro de

la Economía Laboral. Independientemente del ámbito geográfico considerado, características como ser mujer, joven o inmigrante se vinculan con mayores probabilidades de estar desempleado, o una menor empleabilidad. No obstante, estas variables presentan una desigual intensidad en el medio rural. El hecho de ser mujer se vincula con un panorama laboral más adverso en el mundo rural, menores participaciones y empleo, junto con mayor probabilidad de estar parada. En el caso de la inactividad, se ha demostrado que las mujeres se enfrentan a una doble segregación.

Como aportación principal de este trabajo, se demuestra que las variables familiares juegan un desigual papel en el ámbito rural. Ser mujer en un hogar con un elevado número de personas ocupadas es una característica que no resulta tan desincentivadora de la participación laboral en mundo rural. Asimismo, la presencia de hijos menores en el hogar parece ser más desincentivadora de la empleabilidad fuera del ámbito rural. En general, los modelos parecen demostrar que la participación en el mundo rural es realmente la clave o donde se observan resultados más dispares según el ámbito de residencia.

Los autores de este estudio somos conscientes de las propias limitaciones de la base de datos utilizada. En primer lugar, hemos llevado nuestro análisis hasta el año 2020, que no presenta falta de significatividad por la pandemia mundial. Pero, es necesario ampliar al futuro este estudio analizando las consecuencias de la COVID-19 en la participación y empleabilidad rural. Una línea de análisis al futuro sería observar los cambios de tendencia y evoluciones temporales de la situación laboral en el mundo rural. La utilización de los datos de la ECH se ajusta a los objetivos de este estudio dado que ofrece datos sobre la situación laboral de los individuos y su entorno familiar. Pero no cuenta con cierta información relevante respecto de la situación laboral de los encuestados. Resultaría muy interesante contar adicionalmente con información sobre las características del empleo rural desarrollado. Entre otra información relevante sería necesario conocer el sector económico, la ocupación laboral, la situación contractual en el empleo o la jornada laboral, entre otras cuestiones. El reciente trabajo de Torre (2020) señala, con datos de Labour Force Survey (LFS) de 2000 a 2018, que la segregación ocupacional es mayor en el ámbito rural que urbano, siendo dicha segregación creciente en el tiempo. En el ámbito rural, el empleo femenino se concentra en un número menor de ocupaciones laborales de baja cualificación vinculadas con la precariedad laboral y la presencia de salarios bajos.

Asimismo, también se requieren de bases de datos más completas o específicas del mundo rural para conocer en detalle los cambios y tendencias que se están produciendo en el mercado de trabajo de este entorno. Esta necesidad ha sido remarcada anteriormente por diferentes autores (Camarero, 2005).

En relación con las ideas previas, algunas líneas de investigación para desarrollar en el futuro serían establecer una comparación *ex post* a la pandemia, estableciendo un *pool* de datos que diferencie entre distintos periodos o, inclusive, abordar el desarrollo de encuestas propias.

Finalmente, como conclusión quisiéramos remarcar que, de cara al desarrollo de la política de empleabilidad rural, se debería considerar la promoción al empleo como una cuestión holística, no solo vinculada al propio mercado de trabajo sino también teniendo en cuenta las características familiares de los habitantes rurales. Los últimos estudios sobre el medio rural remarcan que la vinculación al territorio depende de la calidad del medio rural de residencia, la posibilidad de conciliar la vida laboral y familiar, así como la estabilidad económica (Sáez Pérez *et al.*, 2001).

Al respecto, nuestro trabajo establece la importancia del entorno familiar y del hogar como determinante de la situación laboral en el ámbito rural. Podríamos recuperar el discurso ambientalista o de la música rural «transformar para conservar» como base del mantenimiento de la empleabilidad rural, transformar la política pública considerando la situación holística de los habitantes rurales, también en relación con su situación familiar, para mantener su empleo.

Referencias bibliográficas

Atance, I., García Corral, Á., Martínez Jávega, M.ª T., Pujol, R. y Urruela, J. (2010). La población rural en España: un enfoque a escala municipal. *Economía agraria y recursos naturales*, *10*(1), 35-57.

Bandrés, E. y Azón, V. (2021). *La despoblación de la España interior.* Funcas.

Camarero, L. (1991). Tendencias recientes y evolución de la población rural en España. *Política y sociedad*, 8, 13-24.

Camarero, L. (2005). *La investigación cualitativa: diseño de las entrevistas y grupos de discusión: Emprendedoras rurales: de trabajadoras invisibles a sujetos dependientes.*

Camarero, L. (2008). Invisibles y móviles: trayectorias de ocupación de las mujeres rurales en España. *Ager. Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 7, 10-33.

Camarero, L. y Sampedro, R. (2008). ¿Por qué se van las mujeres? El continuum de movilidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, *124*(1), 73-105.

Camarero, L. y Sampedro, R. (2019). Despoblación y ruralidad transnacional: crisis y arraigo rural en Castilla y León. *Economía agraria y recursos naturales*, *19*(1), 59-82.

Camarero, L. (Coord.), Cruz, F., González, M., del Pino, J. A., Oliva, J. y Sampedro, R. (2009). *La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Fundación "la Caixa". https://fundacionlacaixa.org/documents/10280/240906/vol27_es.pdf

ClosinGap. (2022). *Coste de oportunidad de la brecha de género en el medio rural. Women for a Healthy Economy. Informe 12*. CaixaBank. https://closingap.com/actividad/brecha-en-el-medio-rural/ (consultado el 21/09/2022).

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

Collantes, F. y Pinilla, V. (2020). *La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas*. Asociación Española de Historia Económica (AEHE).

Collantes, F., Pinilla, V., Sáez, L. A. y Silvestre, J. (2010). El impacto demográfico de la inmigración en la España rural despoblada. *Boletín Elcano,* 128, 28.

Delgado Cabeza, M. y Gavira, L. (2006). Agricultura y trabajo rural en la globalización. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 211, 21-62.

Delgado Urrecho, J. M. (2018). *Más allá del tópico de la España vacía: una geografía de la despoblación.* Universidad Pontificia Comillas.

Díaz-Lanchas, J., Loras, D., Martínez, Á. y Roldán, T. (2022). *Despoblación y políticas de lugar: un análisis de la brecha demográfica, económica y de actitudes*. ESADE. https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/despoblacion-politicas-de-lugar-analisis-brecha-demografica-economica-y-de-actitudes/

Escurriol-Martínez, V., Binimelis, R. y Rivera-Ferré, M. G. (2014). La situación de las mujeres rurales en España: el caso de las artesanas alimentarias a pequeña escala. *Athenea Digital: revista de pensamiento e investigación social*, *14*(3), 3-22.

European Commission. (2000). *Women active in rural development: Assuring the future of rural Europe*. European Commission Directorate-General for Agriculture.

European Commission and Statistical Office of the European Union. (2021). *Applying the degree of urbanisation—a methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons—2021 edition*. Publications Office of the European Union.

Eurostat. (2021). *Eurostat Regional Yearbook: 2021 Edition*. Publications Office of the European Union.

Fernández-Cavada, J. L., Martín-Fernández, S. y Ortuño-Pérez, S. F. (2007). Evolución y perspectivas del mercado de trabajo agrario en España (1976-2004). *Agrociencia*, *41*(2), 241-251.

Fontana, M., & Paciello, C. (2010). *Gender Dimensions of Agricultural and Rural Employment: Differentiated Pathways out of Poverty*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, International Fund for Agricultural Development, International Labour Office.

García Aguilera, F. J., Leiva, J. J., Espíndola Fontoura, E. y Piccoli Fontoura, F. A. (2021). Inclusión social de mujeres rurales a través de programas de alfabetización digital para el empleo. *Revista complutense de educación, 32*(1), 15-25.

García Lastra, M. (2008). Mujeres rurales españolas: la reivindicación de la identidad en un medio adverso. En M. García Lastra (Ed.), *Mujeres rurales: estudios multidisciplinares de género* (pp. 35-48).

García Sanz, B. (2003). *Sociedad rural y desarrollo*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Gavira, L. (1993). *Segmentación del mercado de trabajo rural y desarrollo: el caso de Andalucía*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica.

González, J. J. (1990). El desempleo rural en Andalucía y Extremadura. *Agricultura y Sociedad*, 54, 229-266.

Heckman, J. J. (1979). Sample selection bias as a specification error. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, *47*(1), 153-161.

Hedberg, C., & do Carmo, R. M. (Eds.). (2012). *Translocal ruralism: Mobility and connectivity in European rural spaces*. Springer.

Hoggart, K. (2004). Structures, cultures, personalities, places, policies: frameworks for uneven development. In H. Buller, & K. Hoggart (Eds.), *Women in the European Countryside* (pp. 1-13). Ashgate Publishing.

Little, J. (1991a). Women in the rural labour market: a policy evaluation. In A. Champion, & C. Watkins (Eds.), *People*

and the Countryside: Studies of Social Change in Rural Britian (pp. 96-107). Chapman.

Little, J. (1991b). Theoretical issues of women's non-agricultural* employment in rural areas, with illustrations from the UK. *Journal of rural studies*, *7*(1-2), 99-105.

OECD. (2006). *The New Rural Paradigm. Policies and Governance*. OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing.

Oliva, J. y Camarero, L. (2002). *Paisajes sociales y metáforas del lugar: una exploración de la ruralidad itinerante en Navarra*. Universidad Pública de Navarra.

OIT, Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*.

Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2017). *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*. Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).

Reig Martínez, E., Goerlich Gisbert, F. J. y Cantarino Martí, I. (2016). *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local: demografía, coberturas del suelo y accesibilidad*. Fundación BBVA e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).

Sabaté Martínez, A. y Díaz Muñoz, M.ª Á. (2003). Mujeres y desarrollo rural: la conciliación de tiempos de vida y de trabajo. *Serie Geográfica*, 11, 141-162.

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

Torre, M. (2020). Segregación ocupacional y actitudes hacia la desigualdad en el mundo rural, 2000-2018. *Panorama Social*, 31, 125-139. Primer semestre.

Wiest, K. (Ed.). (2016). *Women and migration in rural Europe: Labour markets, representations and policies*. Springer.

ANEXO

TABLA A.1

DESCRIPTIVO DE LAS VARIABLES ANALIZADAS. *POOL* 2014-2020. POBLACIÓN DE 16 A 65 AÑOS

Variables	Definición	Media	Desviación típica	Mín.	Máx.
Variables personales de control					
Mujer	*Dummy* sobre el género (mujer=1)	0,510	0,500	0	1
Jóvenes	*Dummy* sobre la edad (menor de 30 años=1)	0,214	0,410	0	1
Maduros	*Dummy* sobre la edad (de 30 a 49 años=1)	0,434	0,496	0	1
Español	*Dummy* sobre la nacionalidad (nacionalidad española=1)	0,901	0,299	0	1
Primarios	*Dummy* sobre el nivel de estudios (estudios primarios o menores=1)	0,432	0,495	0	1
Secundarios	*Dummy* sobre el nivel de estudios (estudios secundarios=1)	0,235	0,424	0	1
Variables familiares					
Casado	*Dummy* sobre el estado civil (casado o en pareja=1)	0,516	0,500	0	1
Hijos menores	*Dummy* sobre la existencia de hijos menores en el hogar (hijos menores en el hogar=1)	0,762	0,426	0	1
Hijos menores * Mujer	Efecto cruzado (hijos menores * mujer)	0,378	0,485	0	1
N.º Ocupados en el hogar	Número de personas ocupadas en el hogar excluyéndose a sí mismo	6,647	2,497	0	20
N.º Ocupados hogar * Mujer	Efecto cruzado (n.º ocupados hogar * mujer)	3,376	3,758	0	20

N.º Observaciones= 1.167.642

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la ECH, microdatos, INE.

ANEXO (Continuación)

TABLA A.2

TEST DE DIFERENCIA DE MEDIAS PARA DIFERENTES SITUACIONES LABORALES SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESIDENCIA. *POOL* 2014-2020. POBLACIÓN DE 16 A 65 AÑOS

Ámbito geográfico	Obs.	Media	Std. Err.	Std. Dev.	[95 % Conf.	Interval]	
Ocupados							
Resto	1.106.884	0,573	0,000	0,495	0,572	0,574	***
Rural	60.758	0,560	0,002	0,496	0,556	0,564	***
Combinado	1.167.642	0,572	0,000	0,495	0,571	0,573	***
Diferencia de medias		0,013	0,002		0,009	0,017	***
diff = mean(0) - mean(1) t = 6,1088							
Ho: diff = 0 degrees of freedom = 1,2e+06							
Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff > 0							
Pr(T < t) = 1,0000 Pr(|T| > |t|) = 0,0000 Pr(T > t) = 0,0000							
Parados							
Resto	1.106.884	0,164	0,000	0,370	0,164	0,165	***
Rural	60.758	0,161	0,001	0,367	0,158	0,164	***
Combinado	1.167.642	0,164	0,000	0,370	0,163	0,165	***
Diferencia de medias		0,003	0,002		0,000	0,006	***
diff = mean(0) - mean(1) t = 2,2337							
Ho: diff = 0 degrees of freedom = 1,2e+06							
Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff > 0							
Pr(T < t) = 0,9872 Pr(T >t)= 0,0255 Pr(T > t) = 0,0128							
Inactivos							
Resto	1.106.884	0,263	0,000	0,440	0,262	0,264	***
Rural	60.758	0,279	0,002	0,448	0,275	0,282	***
Combinado	1.167.642	0,264	0,000	0,441	0,263	0,264	***
Diferencia de medias		-0,016	0,002		-0,020	-0,012	***
diff = mean(0) - mean(1) t = -8,7366							
Ho: diff = 0 degrees of freedom = 1,2e+06							
Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff > 0							
Pr(T < t) = 0,0000 Pr(|T| > |t|) = 0,0000 Pr(T > t) = 1,0000							

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de la ECH, microdatos, INE.

Alberto Conejos*
Vicente Pinilla**
Luis Antonio Sáez***

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE PERSONAS DE ORIGEN EXTRANJERO EN EL MEDIO RURAL ARAGONÉS

El objetivo de este trabajo es contribuir al debate sobre cómo deben aplicarse las políticas de acogida e integración de inmigrantes y refugiados en el medio rural despoblado. La investigación se centra en tres comarcas aragonesas con elevada tasa de población extranjera. Consideramos que las peculiaridades de este medio son lo suficientemente importantes como para que sea necesario modular y adaptar políticas más generales o implementar algunas específicas. Se concluye que es precisa una adaptación en normas y estrategias, basada en aspectos de orden más cualitativo en términos de valores inclusivos que aspectos económicos y de apoyos legislativos específicos.

Policies and strategies for the reception and integration of people of foreign origin in the Aragonese rural environment

The aim of this paper is to contribute to the debate on how policies for the reception and integration of immigrants and refugees should be implemented in rural depopulated areas. The research focuses on three Aragonese counties with a high rate of foreign population. We consider that the peculiarities of rural depopulated areas are sufficiently important to modulate and adapt more general policies or implement some specific ones. It is concluded that an adaptation of norms and strategies is needed, based on aspects of a more qualitative order in terms of inclusive values than economic aspects and specific legislative support.

Palabras clave: *políticas de inmigración, refugiados, despoblación rural.*
Keywords: *immigration policies, refugees, rural depopulation.*
JEL: *J15, J61, O15.*

---

* Asociación para el Desarrollo y Fomento de las Cinco Villas (ADEFO). Contacto: alberto.conejos@adefo.com
** Universidad de Zaragoza e Instituto Agroalimentario de Aragón (IA2). Contacto: vpinilla@unizar.es
*** Universidad de Zaragoza y Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR). Contacto: lasaez@unizar.es
Agradecemos los comentarios recibidos por los participantes en la SETTLE International Conference, así como el de los evaluadores anónimos. También agradecemos a Adrián Palacios su ayuda con el Mapa 1. Este estudio ha sido financiado por el Ministerio de Ciencia, proyecto PGC2018-095529-B-I00, el Ministerio de Economía y Competitividad, proyecto CSO2017-83603-C2-1-R y por el Departamento de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de Aragón (Grupos de Investigación S23_20R y S55_20R y proyecto LMP92_21).
Una versión preliminar de este trabajo apareció como documento de trabajo en la colección del Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).
Versión de septiembre de 2022.
https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7514

1. Introducción

La inmigración internacional ha sido un componente importante de las dinámicas demográficas y espaciales de las dos últimas décadas en España y en Aragón, de manera que más de una décima parte de los residentes ha nacido en el extranjero. No es un caso singular, ya que también en la mayoría de los países del resto de Europa ha ocurrido lo mismo (Álvarez *et al*., 2021). Aunque con muchos matices, también en nuestro país una parte sustancial de los inmigrantes se ha dirigido hacia el medio rural, llegando en algunos territorios hasta las más pequeñas poblaciones de las áreas más periféricas (Camarero *et al*., 2013; Bayona-i-Carrasco y Gil-Alonso, 2013). La actual situación creada por la invasión de Ucrania por el ejército de la Federación Rusa ha creado un flujo de varios millones de refugiados en el continente, inédito desde hace más de siete décadas. Previamente, la COVID-19 también introdujo nuevas consideraciones a la hora de valorar las pequeñas poblaciones como un lugar en el que vivir (González-Leonardo *et al*., 2022). Nos encontramos, por tanto, en un momento de cambios relevantes que redefinen el mayor o menor atractivo del medio rural para los ciudadanos de otros países que llegan a España por motivos laborales o por petición de asilo.

El impacto demográfico y socioeconómico de la inmigración en las zonas rurales en Europa occidental es significativo como muestra una amplia literatura sobre este tema (Stockdale *et al*., 2000; Fonseca, 2008; Green *et al*., 2009; Hugo, 2008; Kasimis, 2008; Wulff *et al*., 2008; Jentsch y Simard, 2009; Labrianidis y Sykas, 2009; Bayona-i-Carrasco y Gil-Alonso, 2013; Collantes *et al*., 2014; Woods, 2016; Otero-Enríquez *et al*., 2019; Camarero y Sampedro, 2019). Los inmigrantes de origen extranjero han rejuvenecido las estructuras demográficas de estas zonas. Además, han accedido a puestos de trabajo en actividades muy intensivas en mano de obra, como el turismo, la agricultura, la construcción y el servicio doméstico (sobre todo el cuidado a las personas mayores), sustituyendo a los autóctonos que habían abandonado esos desempeños laborales, o se habían jubilado. Estos nuevos residentes en las pequeñas poblaciones rurales también contribuyen a revitalizar los mercados locales, como consumidores, dada su escasa movilidad para ir de compras a otros lugares, y, en algunos casos, emprendiendo pequeños negocios, además de dinamizar sectores con tanta capacidad de arrastre como el de la vivienda.

De manera que la elevada despoblación de muchas zonas rurales y la intensidad de la llegada de inmigrantes a estas desde los últimos años del siglo XX ha hecho que se haya debatido conjuntamente la importancia que pueden tener en ellas como elemento dinamizador y la conveniencia de poner en marcha políticas de acogida e integración (Abizanda y Pinos, 2002; Pinilla, 2003; Sampedro y Camarero, 2018; Lardiés, 2018; Morén-Alegret y Mendoza, 2021). Sin embargo, su reflexión y plasmación efectiva en medidas concretas, tanto dentro de planes más generales como en programas específicos, ha sido muy limitada. Hasta la fecha, solo el pionero Plan Integral de Política Demográfica aprobado por el Parlamento de Aragón en 2000 contempla medidas sobre inmigración internacional, no con el objetivo de subsanar la situación crítica de muchas poblaciones que carecían de capacidad para regenerarse demográficamente por sí solas, sino de garantizar derechos y facilitar su bienestar (Ayuda *et al*., 2003). Sin embargo, esa perspectiva de considerar la inmigración extranjera como un fin en sí mismo, que no implica dejar de atender esos otros efectos relevantes, apenas ha sido desarrollada en las más recientes estrategias autonómicas y nacionales. En línea con esas omisiones y sesgos, la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico del Gobierno de España de 2020, el primer plan de carácter nacional, tampoco considera la emigración internacional como un tema relevante al que tener en cuenta, sin dedicarle ni una sola medida específica (Sáez, 2021).

En este contexto, el objetivo de este trabajo es contribuir a un debate inspirado por teorías contrastadas

y en análisis consistentes de experiencias llevadas a cabo sobre cómo deberían ser las políticas de acogida e integración de inmigrantes y refugiados en el medio rural en declive. Se circunscribe la investigación a estos espacios y comunidades, de los que Aragón es paradigmático y es el territorio sobre el que aplicamos nuestro estudio, en la medida que la gravedad y la heterogeneidad de sus retos exigen reflexionar con rigor sobre cómo modular y adaptar políticas más generales e implementar otras más específicas. Consideramos que en el ámbito de la innovación social en el mundo rural se puede plantear distintos enfoques integrales e integrados que promuevan a toda la ciudadanía la posibilidad de desarrollar sus capacidades y proyectos, independientemente de su ubicación y de su origen (Nordberg, 2021). El papel de la inmigración en el ámbito económico, social, cultural y personal es central. En su ausencia, nuestra sociedad quedaría colapsada, irreconocible. Gestionar esa diversidad con un sentido integrador e inclusivo es un reto de los más importantes que tenemos como comunidad.

El resto del artículo sigue con un apartado donde se plantea el marco teórico en el que nos hemos basado para fundamentar nuestro trabajo. El tercer apartado explica la metodología utilizada. Seguidamente, realizamos una discusión de los resultados de nuestro trabajo y planteamos nuestras propuestas. Finalmente, planteamos unas breves conclusiones.

2. Marco teórico: el debate sobre políticas de acogida e integración de inmigrantes y refugiados

Una parte importante de la literatura que estudia el proceso de acogida e integración de inmigrantes y, específicamente, de refugiados, lo hace desde dos perspectivas complementarias. Por un lado, abundan los trabajos que tratan de perfilar las condiciones generales que los favorecen en el mundo rural (Morén-Alegret, 2008; Scholten *et al*., 2017; Iglesias *et al*., 2018; Bryer *et al*., 2021). De otra parte, la innovación que preside la definición de las políticas de integración motiva que una gran cantidad de trabajos encaminen sus esfuerzos a la descripción de experiencias concretas que sirven como casos de estudio (Ishii, 2013; Rietig, 2016; Sampedro y Camarero, 2016; Smith y Schmitt-Sands, 2021). Finalmente, a partir de la combinación de los desarrollos de ambas perspectivas, fundamentalmente a través de informes confeccionados por organizaciones internacionales, un tercer conjunto de trabajos expone prácticas generales comúnmente aceptadas para, sin solución de continuidad, detallar algunas experiencias concretas (Comisión Europea, 2014; Parlamento Europeo, 2017a, 2017b; OECD, 2018).

Por integración entendemos «la aceptación de los inmigrantes como miembros de la comunidad» (Laurentsyeva y Venturini, 2017), para lo cual será necesario un concurso positivo de voluntades, tanto de la comunidad receptora como del propio inmigrante. No en vano, siguiendo a las mismas autoras, las principales dimensiones de la integración social comprenden la identificación de la persona en relación con la sociedad receptora, la vertiente cultural (confianza y valores), la inclusión social y la participación política. Es por ello que la perspectiva general que adopten las políticas de integración —asimilacionista o multiculturalista— influenciará el diseño de todo el proceso.

En cuanto a su implementación, la mayoría de las investigaciones coinciden en desechar de partida una aproximación común a todos los casos, es decir, desestiman, en línea con la literatura sobre economía institucional, unas políticas del corte *one size fits all* (Scholten *et al*., 2017). De hecho, la importancia que se le otorga al contexto deviene, inmediatamente, en una apuesta por una aproximación local al fenómeno integrador[1], enfatizando la necesidad de cooperar y coordinar los esfuerzos de todos los niveles

[1] Lo que, en síntesis, no supone sino la aplicación de los desarrollos de la Teoría del Federalismo Fiscal a las políticas de integración de inmigrantes.

territoriales de la Administración (Pollerman, 2016). Los Grupos de Acción Local que articulan los programas LEADER en la Unión Europea, se revelan como un ejemplo exitoso de esta perspectiva con su funcionamiento autónomo «desde abajo» y su escala comarcal como el nivel idóneo en que conjugar todas esas políticas (Unión Europea, 2017).

En segundo lugar, la mayoría de las investigaciones suelen concluir señalando la importancia de contar con medios presupuestarios suficientes, que, además, en el caso de los colectivos más frágiles como los refugiados, estén orientados a la cobertura de sus necesidades más inmediatas (Pollerman, 2016). Las cuales, más allá de la importancia que reviste la agilidad del proceso legal que los regularice[2], desde el punto de vista socioeconómico, requieren, en primer lugar, los medios de subsistencia necesarios —vivienda y alimentos— que, en última instancia, permitan su acceso al mercado laboral. Se constata que un hito fundamental para lograr la integración es disponer de un trabajo que aporte autonomía económica y facilite su socialización, fortaleciendo una autoestima que suele ser muy frágil (Parlamento Europeo, 2017a). En esa línea, además de la cobertura de las necesidades básicas, resulta imprescindible el aprendizaje de la lengua de la comunidad receptora[3] y, en su caso, la asistencia a cursos formativos que allanen sus perspectivas laborales (Kahn y Labute, 2015), así como la adopción de procesos rápidos de reconocimiento de credenciales, como ilustra el caso sueco a través de la iniciativa *Fast-Track* (Parlamento Europeo, 2017b)[4].

Finalmente, para la culminación exitosa del proceso se precisa de una actitud positiva de la comunidad nativa hacia los inmigrantes y refugiados. A escala europea, en los últimos años se vienen observando actitudes cada vez menos sensibles y tolerantes[5]. Estos prejuicios pueden darse, incluso, frente a refugiados que atraviesan situaciones similares y suelen contar con un grado de comprensión mayor hacia su llegada. Así, contrasta la reacción que generó la llegada de sirios huyendo de la guerra en su país con la del éxodo de ucranios causado por la invasión rusa.

Además, la literatura señala la importancia de que los inmigrantes y, muy especialmente, los refugiados puedan establecer redes sociales de cooperación (Portes, 1995; Sacramento *et al*., 2022). No obstante, pueden darse contradicciones, ya que mientras la concentración de inmigrantes de la misma nacionalidad estimula la cooperación, en cambio, se debilitan los incentivos para relacionarse con los autóctonos (Laurentsyeva y Venturini, 2017). En el capital social, en ocasiones se valora más los vínculos suaves que hacen de puente que los robustos, que enraízan, pero limitan una actitud más dispuesta a acoger e integrarse con los diferentes (Putnam, 2001). El papel que las ONG (y, por supuesto, el conjunto de la sociedad civil) pueden desempeñar es valorado positiva y unánimemente por la literatura (Seidlová, 2015; Euracademy, 2016; Scholten *et al*., 2017). Todo ello, en mayor medida, en el medio rural, donde si bien se identifica una mayor probabilidad de lograr antes la integración, suelen existir menores oportunidades de empleo y un menor nivel de servicios públicos, en particular los más específicos que atienden a la población extranjera, muy heterogénea (Morén-Alegret, 2008; Ishii, 2013).

A modo de síntesis, con diferencias en su importancia relativa según territorios y coyunturas, se identifican los siguientes factores como críticos para el establecimiento en pequeñas localidades rurales de la

[2] La inseguridad que genera un largo proceso administrativo perjudica la integración de los futuros asilados (Scholten *et al*., 2017).

[3] Que en Alemania o Austria se erigen en condiciones para acceder a los programas de integración laboral (Parlamento Europeo, 2017a).

[4] Justamente para mejorar la coordinación entre las necesidades de los mercados laborales locales, Canadá desarrolla el *Provincial Nominee Program*, una iniciativa de colaboración entre la Federación y los Estados para que estos últimos definan perfiles laborales prioritarios. Cuando un solicitante de permiso de residencia es elegido dentro de este programa por los servicios estatales, se aceleran y minoran los trámites administrativos para el otorgamiento de un permiso de residencia en Canadá (Ontarian Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2011).

[5] A nivel europeo uno de los informes que proporciona datos es el de Eurostat (2018).

población extranjera: empleo, redes familiares, servicios e infraestructuras, actitud de las comunidades receptoras y redes sociales (Australian Department of Immigration and Border Protection, 2014).

3. Metodología

Obtener información idónea para las metas de este trabajo es complicado, muy difícil a partir de fuentes estadísticas sobre migraciones, excesivamente genéricas, o de la documentación accesible derivada de las instituciones que gestionan las políticas, poco accesibles. Necesitamos disponer de información cualitativa, y consideramos conveniente orientarla en relación con las tres dimensiones que componen la trama de las relaciones sociales y sus respectivas motivaciones (Anisi, 1992): el mercado, en la que los intereses (sueldo, estabilidad del empleo, precios básicos) son el móvil determinante; el gobierno, ya que las infraestructuras sociales, los reglamentos y normas, pero sobre todo las ayudas públicas y servicios personales (*friendly policies*), determinan el atractivo para el migrante, cuya esfera se rige por órdenes y criterios de autoridad; la tercera, que suele definirse por los valores y cosmovisiones de la ciudadanía, más vinculadas a la atmósfera en que se convive, el grado de apertura mental de sus ciudadanos para convivir con la diferencia, las identidades y la vigencia de sentimientos como la solidaridad y reciprocidad.

De hecho, los principales enfoques de las teorías sobre los movimientos migratorios guardan una cierta correspondencia (Massey *et al*., 1998) con esas tres categorías. Quienes consideran que los movimientos migratorios derivan de diferencias en salarios y en desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo (Borjas, 1989; Harris y Todaro, 1970) encajarían con las motivaciones desencadenadas por el interés particular y el mercado como elemento central en sus decisiones. Los modelos de gravedad, que adoptan gran parte del enfoque de los modelos de comercio internacional, aunque pueden introducir variables relativas a los gobiernos, mantienen también las cuestiones económicas y mercantiles como variables causales principales. Ambas interpretaciones pueden considerarse dentro de un paradigma neoclásico económico que considera las migraciones como parte de una decisión racional que analiza los costes y los beneficios de su decisión.

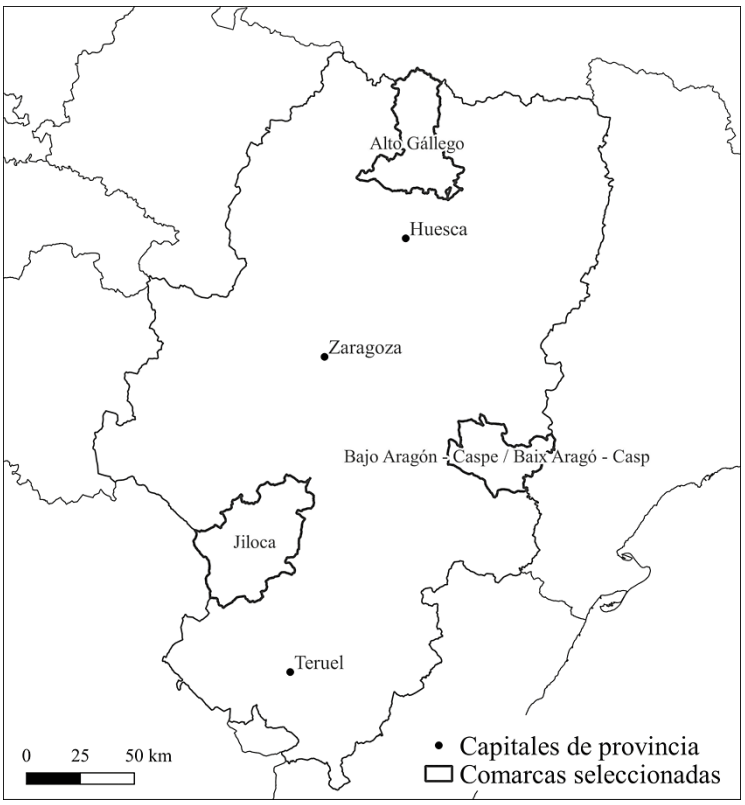
El papel de los gobiernos con su marco de ayudas y regulaciones, principalmente a través del gasto social, del que los inmigrantes podrían ser beneficiarios, se correspondería con la dimensión asociada a las órdenes y normas, y tiene un desarrollo analítico muy interesante en torno al *welfare magnetism* (Koopmans, 2010; Ponce, 2019). Sin embargo, la falta de consistencia en bastantes investigaciones que planteaban hipótesis inspiradas en los modelos neoclásicos y en los determinantes institucionales ha llevado a ampliar el estudio hacia cuestiones más cualitativas. Entre ellas, y en las que las dimensiones morales y valorativas desempeñan un papel importante, estarían los modelos que tienen muy en cuenta las valoraciones que los paisanos ya residentes transmiten a los potenciales inmigrantes sobre su acogida e integración, así como las actitudes inclusivas, tolerancia y humanitarismo de la sociedad en que conviven. Es decir, esas cuestiones más intangibles y valorativas difíciles de monetizar y legislar pero que influyen en nuestras decisiones, también con relación a la migración hacia un país y una localidad, serían determinantes.

Lo habitual es que los tres ámbitos, el mercantil, el político y el de los valores, se combinen en las decisiones, individuales y colectivas, de modo que no debería ser posible una analítica diferenciada ni una gestión sectorial. Cuando se estudie una cuestión social y se pretenda abordarla a través de estrategias, debería primar un enfoque holístico e integral, interdisciplinar. Sin embargo, siguen primando los análisis especializados, ajenos a la naturaleza compleja de las migraciones, con estudios incompletos desde la academia y políticas sectoriales desde los gobiernos.

Para desarrollar este trabajo hemos realizado una revisión de la literatura que permita interpretar de

MAPA 1

LOCALIZACIÓN DE LAS COMARCAS EN LAS QUE SE REALIZÓ EL TRABAJO DE CAMPO



FUENTE: Elaboración propia.

manera crítica las estrategias realizadas y reflexionar sobre qué alternativas plantear. Por otro lado, se ha reunido lo que consideramos una valiosa información cualitativa derivada de 19 entrevistas semiestructuradas realizadas a los protagonistas de estos movimientos migratorios y a las personas que intervienen en su gestión. Se llevaron a cabo en tres comarcas aragonesas de perfil diferenciado, contrastando en ellas las hipótesis más plausibles derivadas de la revisión bibliográfica. Como se decía antes, la elección de Aragón como lugar para hacer este trabajo se justifica por ser uno de los territorios más afectados por los procesos de despoblación en España en el que la inmigración extranjera en sus zonas rurales ha sido más importante (Ayuda *et al*., 2000; Eito, 2008; Palacios *et al*., 2022). En el Mapa 1 se indica la localización de las comarcas en las que se realizó el trabajo de campo.

En nuestro trabajo, con base en aquellos tres ámbitos y tras un estudio de las características de las tres comarcas, identificamos unos agentes a entrevistar y de los que derivar información, teniendo en cuenta su cargo y capacidad de decisión, su participación en el diseño e implementación de medidas relativas a la acogida e integración de los ciudadanos extranjeros y su grado de implicación en la realidad social en la que conviven. Como consecuencia de las entrevistas

semiestructuradas que llevamos a cabo (Gutiérrez, 2008; Valles, 2014), recabamos una descripción de la situación y expectativas de la población extranjera residente en sus comarcas. La lista se compone de los siguientes agentes, que se repite en cada territorio:

- Responsable político del área de asistencia social en la comarca.
- Asistente social que realice su labor en la comarca o en un ayuntamiento representativo de ella.
- Director de un centro educativo, preferentemente de enseñanzas medias, dada la relevancia de las escuelas e institutos para integrar tanto a los más jóvenes como a sus familias.
- Un miembro de la asociación de empresarios más significativa de la comarca, de manera que explique cómo funciona el mercado laboral y las distintas ocupaciones que ellos consideran que desempeñan en mayor medida estos colectivos, su valoración en competencias y actitudes, su grado de estabilidad y compromiso.
- Un directivo de una asociación de inmigrantes, representativa de alguna de las comunidades más numerosas.
- La gerente de la entidad que gestione las políticas de desarrollo local en la comarca. Normalmente, los Grupos de Acción Local que ponen en práctica los programas europeos, en especial los LEADER, por su carácter transversal.

Las entrevistas se realizaron conforme a un guion semiabierto para cada uno de los actores, con unas preguntas comunes y otras adecuadas a cada puesto. Se plantearon dos vías de desarrollo de la entrevista dependiendo de sus respuestas, de su capacidad de influencia y de su involucración. Los objetivos eran conocer su análisis del fenómeno migratorio local y regional, su valoración de las políticas en este ámbito y, finalmente, su opinión personal adjuntando propuestas o ideas que consideraran interesantes. Adicionalmente, realizamos reuniones con grupos de discusión sectoriales en los que participan representantes de las tres comarcas con la idea de derivar argumentos contrastados.

En la medida que Aragón es un territorio muy heterogéneo, seleccionamos tres comarcas que son representativas de especializaciones económicas diferentes y estructuras sociales particulares, aunque comparten una presencia relevante de población extranjera: El Jiloca (Teruel), Alto Gállego (Huesca) y Bajo Aragón-Caspe (Zaragoza).

La comarca de El Jiloca, en el período 2000-2008 tuvo una tasa migratoria del 12,43 ‰, de las más altas de la provincia turolense. Dentro de un ciclo expansivo general que también afecta a esta comarca, destaca en esos años el auge de las industrias cárnicas, ya enraizadas en el territorio, que arrastraban al resto de actividades, las agroganaderas especialmente, más luego compartía con el resto del país el *boom* de la construcción, en un área bien comunicada para que dichas cuadrillas se movilizaran a zonas adyacentes. En cambio, desde esa fecha hasta 2015, la tasa fue de -8,06 ‰, debido a la crisis de la construcción y de varios mataderos que cerraron y otros que tuvieron unos ajustes de plantilla drásticos. Ese declive en las actividades principales contagió al conjunto de la economía local, generando una parálisis económica y social.

El Valle de Tena, territorio que sirve de base geográfica a la comarca administrativa Alto Gállego, es uno de los más espectaculares y mejor comunicados del Pirineo y, por tanto, más turístico al combinar estaciones de esquí con atractivos recreativos y medioambientales debido a su alto valor paisajístico. Además, Sabiñánigo, al inicio del valle, es un núcleo urbano, próximo a los 10.000 habitantes, con una economía diversificada que genera bastante empleo. Muy próxima está Jaca, pequeña ciudad turística y de servicios, con una base industrial más débil, en la que, aunque pertenece a una delimitación comarcal diferenciada, sus mercados se encuentran integrados con los de Sabiñánigo, lo que amplifica su atractivo para la llegada de quienes buscan empleo. En aquellos años, además, hubo un intenso crecimiento de segundas residencias en bastantes núcleos del valle. Eso hizo que, en los primeros años del siglo previos a la crisis, su tasa migratoria,

vinculada a una demanda de empleo tan potente en la construcción y sector turístico, fuera de las más altas de Aragón, nada menos que un 24,54 ‰ hasta 2007. El escenario posterior de crisis del sector de la vivienda junto con la caída en la demanda de servicios turísticos dio lugar a que en el período 2008-2015 la tasa fuera de un -5,53 ‰. En la actualidad su situación ha mejorado con la instalación de nuevas empresas industriales y el repunte del turismo de interior, sin que el sector de la construcción alcance, una década después, sus niveles previos. Por otro lado, la proximidad de Francia ha generado estrategias migratorias en las que intervienen como factor de atracción los salarios sensiblemente más altos y como factor de expulsión la gentrificación de los núcleos más turísticos que, con una vivienda cara, impulsan la salida de quienes tienen rentas más bajas.

La comarca de Bajo Aragón-Caspe presenta una dinámica muy diferente, excepcional dentro del territorio aragonés, pues en ambos períodos su tasa migratoria ha sido positiva, en los últimos años bastante más elevada que la de las capitales de provincia, inclusive el área metropolitana de Zaragoza. En el primer período la tasa fue del 16,25 ‰ y en el segundo, ya tras la crisis, se mantuvo en unos niveles altos, en un 10,62 ‰. Esta comarca ha tenido en los primeros años del siglo una importante transformación al ser beneficiaria del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés (PEBEA), con varios miles de hectáreas transformadas en regadío que han dado lugar a una agricultura corporativa de grandes dimensiones especializada en fruta de hueso que compite en los mercados internacionales y precisa mucha mano de obra, apenas cubierta por la población activa autóctona. El consumo de alimentos es menos sensible a las crisis, y la demanda exterior no experimentó un declive tan profundo como en otros sectores, por lo que su carácter agrario la mantuvo al margen.

Como se señalaba anteriormente, en paralelo a este análisis aplicado hemos estudiado las políticas más relevantes sobre inclusión, integración y acogida de inmigrantes, sistematizando sus contenidos conforme a categorías manejadas en la economía institucional. Hemos revisado las estrategias seguidas en diferentes comunidades autónomas, ayuntamientos, así como las de algunos otros países con flujos migratorios potentes y con territorios despoblados, como es el caso de Canadá y Suecia. Junto a las políticas llevadas a cabo por esos gobiernos también hemos tomado en consideración aquellas medidas gestionadas por organizaciones no gubernamentales que atienden a la población extranjera, especialmente en el medio rural.

4. Discusión y propuestas

El objeto de este apartado es proporcionar un conjunto de argumentos para el debate de las políticas a seguir basados en la revisión de la literatura y el análisis del trabajo de campo realizado sobre tres territorios rurales aragoneses con presencia relevante de población extranjera, desde los que plantear estrategias de acogida, integración e inclusión de ciudadanos extranjeros en el medio rural. Para inspirar esas estrategias específicas tomamos en consideración de forma muy especial la experiencia y conocimientos de los agentes relevantes seleccionados para ser entrevistados: directores de instituto, responsables políticos comarcales de asuntos sociales, trabajadores de esta área de gestión en el territorio, y representantes de asociaciones o colectivos de inmigrantes extranjeros. Adoptamos, por considerarlo más ágil y comprensible, el esquema con que suelen describirse las políticas, en su versión más sencilla (Cuadrado, 2010), en términos de unos fines y metas que se pretenden, unos instrumentos para alcanzarlos, implementados por unos agentes a los que acompañan otros actores relevantes, y todo ello envuelto en unos principios que sirven como referencias para interpretar las estrategias desarrolladas. De acuerdo con esta sistemática, avanzamos las propuestas que creemos más idóneas para la integración y acogida reconociendo las muchas dificultades, ya que puede haber dilemas simultáneos a complementariedades y sinergias entre las comunidades que llegan y

la autóctona, con ganancias netas para todos, pero no sin costes concretos.

Los objetivos de partida. Una revisión hacia lo posible

En el diseño de políticas y estrategias es fácil incurrir en una definición maximalista de los objetivos, en su acepción más radical sobre cómo deberían ser las cosas prescindiendo de su virtualidad. En cambio, una estrategia rigurosa ha de empezar por redefinir las metas que se propone en un ámbito plausible, realista y práctico, verdaderamente transformador de la sociedad.

Las comunidades rurales receptoras de nuevos pobladores, más allá de su tamaño, tienen una gran diversidad cultural y social. En la bibliografía académica sobre el tema suelen distinguirse tres formas de sociabilidad que permitirían abordar las relaciones entre estas diferentes subcomunidades que configuran los núcleos rurales: convivencia, coexistencia y conflicto (Giménez, 2015). La más buscada, sin duda, es la primera de ellas: lograr la cohesión social y territorial a escala cotidiana y normalizarla en el largo plazo. Se trata de que de la buena vecindad se derive un robusto capital social, es decir, una atmósfera cooperativa y proactiva basada en la confianza recíproca de sus integrantes. La convivencia, por tanto, es una meta muy exigente que presupone unas relaciones constructivas que propician resultados positivos individuales y para el conjunto, y en la que las diferencias se resuelven de forma negociada, nunca con agresividad y siempre con respeto y empatía.

Sin embargo, estas tres categorías no se manifiestan de forma excluyente y nítida. Las situaciones intermedias, con ciertos niveles de complejidad cuando no de contradicción y paradojas, han de asumirse como lo normal para el análisis, pero más aún en el diseño de políticas y estrategias. Solemos movernos colectiva y cotidianamente en el ámbito de una coexistencia «amable», y así reconocer la mera paz social como hito exitoso. En ese ambiente posibilista toca también asumir y familiarizarnos en el día a día con conflictos más o menos controlables. Por supuesto, ecosistemas de convivencia con buena vecindad pueden darse y suceden, más frecuentes conforme más pequeña sea la comunidad. En cambio, en comunidades más grandes, la primacía de lo que se entiende como libertad personal, un individualismo hedónico que puede prescindir de la comunidad, conduce a que la coexistencia, con base en unas relaciones interpersonales reducidas a lo mínimo imprescindible, se haya convertido en regla común, incluso en la meta deseada.

En este clima, la coexistencia se basa en una socialización estática, poco participativa con interacciones pasivas, y en la que las diferencias entre personas y grupos no se discuten para obtener avances, sino que quedan latentes. Se trata de un estado social que casa muy bien con la mercantilización predominante hoy en día, visible en la externalización y consecuente estandarización de toda relación, hasta de los servicios más personales. El mundo urbano presupone una organización social amparada en la mera coexistencia, también entre los autóctonos, pues los vínculos entre sus ciudadanos son fundamentalmente funcionales, impersonales, y el mercado demuestra en mayor medida su centralidad como mecanismo asignativo eficiente.

También la coexistencia se encuentra ya vigente en gran medida en el mundo rural actual, sobre todo entre sus generaciones más jóvenes, en las que el sentimiento de pertenencia a una comunidad y una familia extensa suele ser débil frente a otras identidades colectivas de género, tribu urbana, desempeño profesional o formas de consumo. Cierto que los contactos en el mismo espacio producen relaciones próximas bastantes veces colaborativas, como el bar, la escuela, los comercios y centro de salud, pero con una transversalidad y compromiso menor que en otros tiempos. Hay convivencia en lo rural más profundo, muchas veces inevitable, inducida por la propia debilidad social e institucional para afrontar muchos retos, pero en todo caso

en regresión y muy expuesta a las formas consolidadas de individualidad, desintermediación, mercantilización.

El predominio del mercado y la mayor eficacia de un estado de bienestar que se ha aproximado al mundo rural con gran eficacia (Goerlich *et al*., 2021) han reducido la centralidad de la convivencia como referencia, que, en cambio, ha quedado relegada al ámbito de los valores en las relaciones informales de tipo personal y afectivo. En consecuencia, aunque la convivencia es el estado socialmente más atractivo, también el más coherente con las propuestas últimas de inclusión e integración, se ha de reconocer la dificultad en alcanzarla a escala macro. Porque, por un lado, vivimos en sociedades muy competitivas ya en su dinámica cotidiana, en las que los compromisos suelen ser coyunturales y exiguos, pues apenas hay holguras de tiempo, renta ni otras capacidades personales para comprometerse en tareas comunitarias. Por otro lado, porque conciliar culturas con cosmovisiones muy diferentes resulta muy complicado. Reconocer y fomentar la diversidad y trabajar en potenciar sus complementariedades y sinergias exige unas competencias y un talante poco frecuentes ni en las élites, ni en la ciudadanía. Países que nos han precedido en la recepción de inmigrantes y refugiados, muy consolidados en sus democracias y con una reputación notable por su mentalidad e instituciones en estas materias, caso de Suecia, Países Bajos y Austria, han cometido errores y se encuentran oscilantes entre políticas de asimilación e integración (Hoekstra *et al*., 2018), experimentando conflictos que las alejan de la convivencia. En consecuencia, redefinir los fines y objetivos, modularlos según su posibilidad, es una tarea precisa para plantear una estrategia más rigurosa, y que no desencadene frustraciones por la dificultad de culminarlos. Lo que no implica que como punto de referencia óptimo la convivencia inspire todas las propuestas.

Dentro de la discusión sobre los objetivos a perseguir a través de las políticas que enraizaran nuevos residentes extranjeros en el medio rural estaría la redefinición de la despoblación como reto, que en su versión más aceptada distorsiona, en nuestra opinión, los diagnósticos y las estrategias. La despoblación es considerada un problema de manera casi unánime sin mucha reflexión previa. Se afirma categóricamente que se va a combatir, sin investigar a fondo las causas que la han desencadenado, ni distinguir los contextos, ni valorar la voluntariedad de quienes marcharon, de quienes permanecen y de los que quisieran vivir allí y no les es posible. Es decir, no entra en consideración la voluntariedad, la libertad personal, cuando es la clave para evaluarla.

Tampoco se tiene en cuenta la viabilidad de su solución, es decir, si es posible repoblar espacios escasamente habitados dadas las tendencias demográficas, sociales, económicas y medioambientales vigentes local pero también globalmente. La mayoría de los países de nuestro entorno decrecen, las muertes superan a los nacimientos, el saldo positivo de los emergentes tiende a reducirse y el crecimiento económico y poblacional son revisados como objetivos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés) habla de «una mejor vida», en lugar de incrementar el PIB, e investigadores como Layard (2010) sugieren centrar más las metas sobre la felicidad, cualitativa, que sobre la cantidad de bienes consumida. En consecuencia, plantear como meta el crecimiento poblacional, puede ser no solo inexacto, como decíamos, si no sabemos el grado de voluntariedad de las migraciones y de la natalidad, sino también puede ser inconveniente, si el horizonte demográfico futuro no lo hace posible. Sería más riguroso, en nuestra opinión, ir más allá de la aritmética de la despoblación y girar el enfoque hacia la voluntariedad, pretender como sociedad que las personas, entre ellas refugiados e inmigrantes, residan donde lo deseen y culminen sus deseos de configurar una familia (Nussbaum y Sen, 1993; Viccaro *et al.*, 2021). Lo cual implicará, inevitablemente, evaluar los territorios más por su vitalidad, cohesión, creatividad, es decir, por cómo se vertebran las comunidades y territorios, que por la cifra de empadronados.

De acuerdo a todo esto, un segundo punto recurrente en el debate que desearíamos rebatir es que

la despoblación, a pesar de la gravedad con que es referida, se considera un problema superable, reversible si desde la política «se hicieran bien las cosas» (Collantes y Pinilla, 2019). Sería un asunto fundamentalmente técnico a tratar a través del activismo político económico a través de la regulación, fundamentalmente fiscal (Esteban *et al*., 2019), y del gasto en infraestructuras y equipamientos. Bastaría con que «se incentive a que la gente de la ciudad venga a los pueblos y pongan unas cuantas empresas y deslocalicen centros públicos», aunque esto lo digan los mismos que se quejan de su pésima situación por lo mal que se trata al mundo rural y lo duro de la vida en él. Dentro de toda esta ingente ingeniería social *ad hoc*, la inmigración internacional ha pasado de ser ignorada a ser un eje fundamental de todas las políticas de repoblación, cuando la evidencia muestra que no tiene esa capacidad de cambio (Recaño, 2017). Debería superarse ese voluntarismo de que, con empeño político, la despoblación sería superable, porque generará frustración y malas decisiones.

En consecuencia, y con relación a las metas, pocas veces replanteadas, negamos la validez de ambas afirmaciones porque ni la despoblación es siempre un problema, depende de las preferencias y decisiones de quienes la generamos, ni se puede afrontar de una manera esquemática con propuestas sin chequear, entre ellas el incentivar la localización de refugiados e inmigrantes en esas áreas, prescindiendo de su complejidad y con un sentido instrumental. Especialmente grave, en términos analíticos, pero también éticos, es no tener en cuenta las motivaciones que configuran una decisión sobre cómo, dónde, cuándo, de qué, con quién, vivir. La meta no puede ser más población, sino la voluntad de vivir donde las personas, de una manera consciente y bien informada, decidan (Pinilla y Sáez, 2021).

Principios

Hay una serie de principios de carácter general comunes a la mayoría de estrategias sobre inmigración extranjera: igualdad, normalización, globalidad, interculturalidad, integralidad y accesibilidad. Del principio de igualdad consideramos importante subrayar su carácter universal, de accesibilidad para todos en las medidas ofrecidas dadas unas mismas circunstancias, al margen de sus características personales. En las entrevistas y en algunos estudios hemos apreciado la sensación existente en una parte de la ciudadanía nativa de cierto agravio comparativo hacia los inmigrantes, como causantes de la congestión de servicios públicos, la competencia en la obtención de ayudas financiadas con presupuestos escasos e impuestos crecientes, en suma, de disfrutar de unas ventajas específicas y mayores debido a su condición de extranjeros.

Por ello conviene hacer explícita como principio de partida de toda estrategia la igualdad de trato para todos, y el carácter universal de las ayudas a que se acogen. El hecho de la mayor concurrencia de los inmigrantes o refugiados deriva de una situación objetiva para acogerse, fundamentalmente el que sus índices de pobreza severa, especialmente en los inmigrantes no europeos, triplica la de los nativos, y en los de origen europeo, se duplica (Llano, 2018). Todo ello desencadena una serie de actuaciones asistenciales —vivienda, enseñanza, prestaciones y subsidios— en las que, dado que su visibilidad es mayor, parecería ser también deliberadamente más generosa. En consecuencia, las políticas que se planteen deberían formular explícita y anticipadamente ese carácter equitativo de las normas.

También resulta muy interesante como principio inspirador de estrategias el de integralidad. Las personas se componen de dimensiones muy complejas, por complicadas y compuestas, que están relacionadas entre sí, y las situaciones problemáticas requieren un tratamiento conjunto, coherente, que tome en consideración todas ellas. En los niveles en los que los individuos se integran, familia, grupo, comunidad, población, esa aproximación holística también resulta pertinente, ha de permanecer para interpretar adecuadamente fenómenos como lo laboral, la reagrupación,

el papel de la mujer, la vivienda, etcétera. La conducta de las familias, pero también la atmósfera social de las poblaciones, requiere combinar múltiples perspectivas económicas, sociales, políticas, culturales, antropológicas. Reconocer este principio lleva a ampliar la metodología de análisis y estilos de gobierno más cualitativos, interdisciplinares, predispuestos a investigar y trabajar en equipo con diferentes áreas de gobierno inmersas en la integración y convivencia de la población extranjera en el medio rural. Formas de analizar y gobernar más complejas, pero más efectivas y sugerentes.

La participación, en sociedades democráticas, es un principio básico, incluso redundante pues suelen ser en la mayoría de contextos sinónimos. En relación con la convivencia y la integración de comunidades diferentes, constituye un factor definitorio de la calidad de las mismas. Por tanto, incidir en que las estrategias sean participativas es importante. Esa participación ha de ser cabal, desarrollarse de forma colaborativa entre todos sus miembros, y conducir a una corresponsabilidad. Bastantes de las medidas que proponemos descansan en este principio de participación activa, madura, responsable. En pequeñas comunidades rurales lo que marca las diferencias en prosperidad y capacidad es el arraigo, que a su vez se engendra en los procesos participativos, la toma de decisiones deliberativa, que mejora la diagnosis y además induce a que los propios afectados protagonicen la solución de sus propios problemas, es decir, mayor eficacia. Por todo ello, conseguir que ciudadanos recién llegados se involucren en esas dinámicas es un principio procesal y formal que se convierte también en meta sustantiva.

Estos principios de universalidad, aproximación integral a las personas y a los retos sociales, y de fomentar una participación madura en los residentes, incluidos los ciudadanos extranjeros, nos parecen especialmente deseables para lograr la integración en los inmigrantes que llegan y una actitud abierta de acogida en las comunidades receptoras.

Estrategias a medio plazo en el medio rural

Dentro de la Administración pública, las relacionadas con la inmigración son de las áreas que más innovan en procedimientos y contenidos, con flexibilidad y capacidad anticipatoria ante situaciones cambiantes. Existe un sentido estratégico de lo que se aborda, y combina análisis y praxis. Pero siempre es posible y preciso profundizar, para su mejora, ya que la propia problemática tan complicada sobre la que se gestiona lo exige. Señalamos los siguientes puntos en los que consideramos que se puede avanzar en su gobernanza, con especial atención a aquel tipo de medidas más influyentes en el mundo rural más periférico.

Es necesario aprovechar la infraestructura institucional ya disponible, sobre todo en equipos y recursos humanos, adoptando una perspectiva de largo plazo. Las políticas relativas a la diversidad cultural, integración y acogida de ciudadanos extranjeros en el medio rural son intervenciones públicas de largo plazo. No solo por sus impactos, cómo influyen sobre las realidades a transformar, sino también por la puesta en marcha de sus estrategias, que requieren de un minucioso ensamblaje y diseño, en constante redefinición, que solo cuaja si se trabaja con continuidad y coherencia durante períodos largos. Crear equipos bien integrados, profesionales que impulsen programas integrales, es costoso, sobre todo en su fase inicial, y sus rendimientos se obtienen también a medio plazo. Hay unas inversiones iniciales importantes.

Por eso, dar continuidad y aprovechar la programación ya vigente de manera que se consoliden principios y estrategias con carácter estructural, más allá de cambios de legislatura o en la organización de los departamentos inmersos, o de pequeños reajustes presupuestarios, debería ser un principio claro. Esto es compatible con reorientaciones cuando los resultados no se alcancen, pero sin alterar el proyecto de largo plazo que subyace a las medidas. Se trata de moldear y estimular aspectos positivos en mentalidades,

conocimientos, capital social, reputación, que evolucionan lentamente y además son argumentos intangibles, del núcleo duro de la personalidad y de la identidad de las comunidades, más difíciles de gestionar. Son ciclos largos, en la medida que son determinantes las inercias previas y el *statu quo* así como las expectativas sobre el futuro del medio rural y las persuasiones que moldean la valoración sobre los inmigrantes extranjeros (Rishworth *et al*., 2022). En toda esta mezcla, el largo plazo es el *tempo* sobre el que cristaliza la percepción sobre la migración y la convivencia. En consecuencia, es importante mantener un marco de referencia estable sobre las migraciones en el mundo rural, en cuya definición convendría contar con el consenso de todas las fuerzas políticas relevantes, al menos en sus principios y ejes estratégicos. Esta necesidad de continuidad es destacada por sus protagonistas:

«El papel lo aguanta todo un plan de inclusión de la población migrante en Aragón... em... bien, se hace. A ver, eso no te garantiza un programa basado en un año, en dos años, no te sirve para nada […]. Políticas anuales en estos proyectos no tiene sentido». Responsable de Servicios Sociales de Base.

Mejorar la coordinación en la perspectiva del medio rural más desarticulado es clave*:*

«Conseguir esa coordinación entre todos, podemos ser más eficaces, saber lo que está haciendo el otro. Con el colectivo o incluso personalmente, no podemos estar solapándonos». Representante político.

Los asuntos sociales presentan más interdependencias que otro tipo de materias, numerosos vasos comunicantes que desbordan los marcos competenciales delimitados por la legislación. En el caso de las migraciones y de la despoblación, lo habitual es que se den muchas cuestiones indefinidas, que exijan predisposición a cooperar. En este sentido, cambiar la forma de relacionarse entre los diferentes actores, incidiendo en las sinergias y complementariedades, puede tener un recorrido largo, todavía pendiente de culminar a pesar de lo mucho avanzado. En lugar de aportar las cuestiones e intentar ensamblarlas en el eslabón final de las propuestas cuando ya están cerradas, lo deseable sería trabajar conjuntamente a lo largo de todo el proceso de elaboración de las mismas, haciendo que, esencialmente, en todo su contenido fueran analíticas y estrategias interdisciplinares, fruto de equipos interdepartamentales, incluso de Administraciones diferentes. Ese trabajo verdaderamente integral elevaría mucho la calidad de las estrategias.

La participación y la coordinación son, por tanto, dos ámbitos que contribuyen a fortalecer la estrategia de inclusión de los inmigrantes extranjeros y la vertebración del territorio. En concreto, dado el menor tejido social de las pequeñas localidades, con escasez de asociaciones y más débiles en su capacidad movilizadora, la Administración local allí presente —ayuntamientos, comarcas, mancomunidades— son agentes dinamizadores con los que contar en el despliegue de cualquier tipo de estrategia. No se trata tanto de intervencionismo ni dirigismos, como de suplir las carencias de una frágil sociedad civil, complementar una grave carencia. Ha de primar la lealtad institucional y un espíritu colaborativo en las relaciones verticales y horizontales por parte de todos los actores, en especial los públicos. Las instituciones políticas no son solo árbitros para vigilar el cumplimiento de las normas, sino que en los territorios despoblados ejercen tareas de liderazgo y ejemplaridad, son referentes de sus vecinos, por lo que su predisposición a afrontar los retos de la inmigración y la gestión de la diversidad es una de las más relevantes en pequeñas comunidades. Más allá de la pulcritud burocrática, generaría efectos multiplicadores en favor de la convivencia.

En el plano horizontal entre las diferentes áreas de gobierno, educación, asuntos sociales, género, trabajo y vivienda, es necesario disponer de un marco estratégico compartido, explícito, que armonice políticas convergentes pero dispersas en algo coherente. Porque integrar a ciudadanos con procedencias geográficas, culturales, sociales tan distintas es complicado, una labor que toca muchos aspectos. Y el grado de diversidad del medio rural es grande, por

lo que hay que adaptar las políticas a unas escalas micro y meso, casi artesanales, entretejiendo cuestiones sectoriales y otras horizontales o transversales. Como decíamos en el apartado segundo, las políticas confeccionadas en talla única han de dejar paso a las hechas a medida.

Es también decisiva la cooperación vertical, entre diferentes niveles administrativos, desde el europeo, en el que radican algunas de las normas básicas más importantes en esta materia, y que ofrece programas comunitarios en los que introducirse acudiendo a sus convocatorias, hasta el municipal, que es el eslabón último, decisivo en el éxito del proceso de acogida. En el caso del medio rural, los ayuntamientos son una institución muy próxima a la que interpela la ciudadanía sobre estas cuestiones, y que, como decíamos antes, más allá de su competencia funcional y política es la primera instancia en afrontarlas:

«A ver… Administración, con lo que es trabajadores de Gobierno de Aragón, al contrario, hemos recibido ayuda. Es decir, que en todo momento nos han entendido. Pero luego, la realidad es que, cuando quieres moverte, es un parón muy fuerte; te dicen que no te preocupes, pero en realidad no te dejan. Te dicen que se encargan estas ONG, que son las preparadas». Representante de la sociedad civil.

De forma que los planes y estrategias no deberían desechar las propuestas, especialmente las concernientes a ayuntamientos de tan reducida escala y hacer uso de los mecanismos de coordinación ya existentes que posibilitaran culminar los proyectos en realidades. De hecho, en las entrevistas mantenidas, es recurrente la propuesta de profundizar y desarrollar las líneas de cooperación todavía poco desarrolladas desde las instancias autonómicas hacia las locales. En particular, algunos servicios de atención a los inmigrantes podrían ser elaborados y ofrecidos desde un nivel superior más técnico, aunque su prestación personalizada y concreta fuera en el ámbito comarcal o local canalizada a través de servicios sociales, centros educativos y sanitarios:

«Yo creo que falta una coordinación. Empleo es muy importante, y luego sin prejuicios, teniendo claro el qué para qué, si no esto no es intervención social, si no tenemos claro el qué, por qué, el para qué, el cómo, cuándo, dónde. Políticas anuales en estos proyectos no tiene sentido porque luego entran en juego los prejuicios y la hipocresía de la propia Administración y de los servicios, pero bueno eso es otro tema». Responsable de Servicios Sociales de Base.

La motivación principal por la que los ciudadanos extranjeros llegan a nuestro territorio es para mejorar su situación económica, y el instrumento para conseguirlo es ocupar un empleo que les genere ingresos suficientes y estables:

«Son gente que viene a buscar un trabajo que en su país lo tiene bastante peor, buscan unas condiciones de vida como todos quisiéramos tenerlas, un trabajo que nos dé para vivir y para poder tener ocio, y lo que buscan es eso. Yo sé que muchos inmigrantes son gente trabajadora que lo que buscan es trabajar, muchas veces de lo que sea porque necesitan el dinero y no tienen otro soporte. O trabajan o lo tienen difícil». Representante político.

De manera que la cuestión laboral es clave en la gestión de las migraciones y en los procesos de integración de las personas solicitantes de asilo político. Lo que no quita que el trabajo es un factor que es interdependiente con otros muchos aspectos, y al plantear intervenciones sobre él surjan también cuestiones vinculadas con la formación, acreditación y reconocimiento de sus méritos, su residencia, las personas dependientes vinculadas y, especialmente, su realización personal y autonomía económica.

En las decisiones sobre la elección de un territorio frente a otro, del mundo rural o el urbano, de un núcleo en lugar de otro, intervienen diversos factores (Palacios *et al.*, 2022). En el cálculo de costes y beneficios sobre su empleabilidad, un elemento ajeno a sus características personales, pero muy relevante, es la existencia de una colonia previa de paisanos que facilita información sobre oportunidades de empleo, contactos, y que

en un primer momento también puede prestar servicios muy importantes de acogida y apoyo. También informan de cómo son tratados, y en qué grado son acogidos e incorporados en la comunidad de llegada (Bloemraad, 2002). De forma que suele desencadenarse procesos acumulativos de residentes de una determinada nacionalidad sobre un área funcional, normalmente configurada por el mercado laboral en torno a una cabecera de comarca, o incluso a escala local.

Para analizar las políticas y estrategias que posibiliten una mejor integración y acogida adoptamos la «perspectiva institucional del mercado de trabajo» (Sollow, 1992), según la cual, además de cuestiones relativas a los salarios, intervienen también otras igualmente importantes que tienen que ver con la reputación vinculada a su desempeño y la vocación, de índole psicológica, y el sentido de justicia en el intercambio y la socialización que acontece según el ambiente del centro de trabajo, más relacionado con lo comunitario. Estas variables hacen que no sea correcto hablar de un único mercado de trabajo y, por tanto, de unas mismas tasas de desempleo y ocupación, sino de varios, simultáneos y segmentados, en unos casos con intersecciones, pero en otros con barreras a la entrada y a la salida muy potentes.

Además, los mercados laborales hace tiempo que dejaron de considerarse según las características locales, pues la movilidad creciente, debido a la mejora en los medios e infraestructuras de transporte, configura espacios comarcales o distritos laborales delimitados por isócronas de hasta 45 minutos (fenómenos de movimientos laborales pendulares o *commuting*). En el caso de la población extranjera, al menos en su etapa inicial, esta característica genérica de movilidad cotidiana queda bastante limitada, pues es inhabitual disponer de vehículo propio, el transporte colectivo es caro, y además de los gastos en bonos y billetes surge un coste de oportunidad, un lucro cesante por el tiempo empleado en los traslados. De forma que el mercado laboral en las personas extranjeras presenta unas características que lo diferencian sustancialmente del de los autóctonos.

La primera de ellas es su menor movilidad diaria, aunque mayor disponibilidad a trasladarse a lugares distantes si las oportunidades laborales son mejores. Principalmente, por la falta de convalidación en permisos de conducir y de acceso a un vehículo privado. El transporte público no cubre esas posibles necesidades. Una gran sensibilidad por la renta neta (al margen de impuestos e incorporando ingresos en especie, como vivienda, alimentación), de manera que es muy probable que cambie de residencia ante pequeñas variaciones en los salarios, probabilidad de desempleo, expectativas de horas extras, o si la ocupación acompaña algunas ventajas que abaraten su mantenimiento:

«Sí que hemos visto esos movimientos de aquí para allá de tres años para acá, de que ellos se van a Francia y dejan aquí mujeres y niños… Sospecho, por lo que me dicen, que los maridos o los padres suelen ir a trabajar a Francia». Educador de Instituto de Educación Secundaria.

En segundo lugar, su «salario de reserva», aquel por debajo del cual no estarían dispuestos a contratarse, es muy bajo. Así como en los autóctonos la existencia de mecanismos de apoyo y solidaridad, bien a través de la familia, bien a través del estado de bienestar, con rentas complementarias y subsidios de desempleo permiten establecer un salario por debajo del cual no se considera justo contratarse, en los inmigrantes su margen de maniobra es escaso. Su familia apenas puede financiarle, más bien al revés, espera sus remesas, y en su breve historial laboral no ha cotizado suficientemente para acreditar los subsidios por desempleo. Además, su nivel de sindicación es inferior. En consecuencia, asumen trabajos sin apenas seleccionar, con menor capacidad para negociar sus condiciones, y a la hora de fijar su residencia, viene muy determinada por la proximidad física y de ahorro de tiempo y costes.

Por último, la mayoría de los ciudadanos extranjeros tienen problemas en convalidar sus titulaciones y hacer valer su experiencia laboral:

«Miramos también la posibilidad de convalidación, pero no la hay. Se tiene que sacar el carnet. Con la dificultad de idioma ahora mismo es prácticamente imposible, con lo cual está en el paro». Responsable de Servicio Social de Base.

En algunas nacionalidades, el desconocimiento del español aún limita más su empleabilidad y la eficacia de sus saberes. En cambio, está demostrado que quienes salen de un país suelen ser personas con inquietudes, normalmente más creativas y emprendedoras, así como con un capital humano superior al de sus compatriotas que permanecen. Todo esto queda sin aprovechar, sus conocimientos y sus aptitudes, por la sociedad a la que llegan, y experimentar, por su parte, costes económicos y emocionales. A la vista de estas características específicas cabe concluir que las ocupaciones desempeñadas por ciudadanos extranjeros suelen ser menos cualificadas, por defecto, aquellas en las que los nacionales apenas se postulan, por su dureza o baja reputación, e incurrir en alta inestabilidad laboral, con unas remuneraciones bajas junto a unas condiciones muy exigentes.

En cuanto a su impacto demográfico regenerador, las pequeñas poblaciones presentan unos mercados laborales muy reducidos. Bien es cierto que el envejecimiento de su población genera ciertas oportunidades. En general, el cuidado de personas dependientes mayores recae en mujeres inmigrantes, fundamentalmente de origen latinoamericano, aunque también del norte de África y del resto de Europa participan. Paradójicamente, los mayores no ocupados generan empleo y rejuvenecimiento en el medio rural más periférico.

Otro ámbito de trabajo local es el vinculado a la ganadería y agricultura, junto con el de la construcción, estos ocupados por hombres. Si el pueblo tiene cierto atractivo y está «turistizado», es posible también ocuparse en un sector hostelero que estará muy desarrollado, en este caso demandando empleo masculino y femenino. En algunos casos los inmigrantes en estos pueblos pueden tener empleos de carácter público o patrocinados por el ayuntamiento, como el de alguacil, o gestión del bar o tiendas municipales. La existencia de talleres y pequeñas fábricas suele ser poco frecuente, y solo en ciertas actividades fabriles desechadas por los autóctonos, en especial los mataderos, suelen emplearse (Palacios *et al*., 2022). La presencia en el sector industrial es, en general, muy reducida, y este tipo de empleo algo más cualificado, además, solo suele darse en poblaciones de cierto tamaño, menos aquejadas de despoblación.

En cualquier caso, los mercados laborales en las áreas más despobladas presentan un rango escaso en su oferta de ocupaciones, con reducidos márgenes para promocionarse y salarios bajos. En cambio, la receptividad y acogida por parte de los vecinos es positiva, conscientes de que gracias a esos nuevos residentes se llevan a cabo tareas que quedarían sin hacer, se alcanzan umbrales para mantener ciertos servicios dependientes del número de residentes (sanitarios, educativos, comercios). De manera que en su ecuación de beneficios y costes asociados a la inmigración la población nativa aprecia un saldo neto evidente. También, predominan personas mayores con una mentalidad en la que la vivencia de lo comunitario y la buena vecindad está presente, da pie a una acogida espontánea integradora mayor que en cabeceras de comarca en las que el modo de vida urbano basado en la coexistencia es el que rige.

Medidas

Con base en los anteriores apartados, las intervenciones concretas que planteamos a la vista de la experiencia comparada y de las entrevistas con los agentes relevantes son las siguientes.

- Sobre el empleo:

— Agilizar el reconocimiento de aptitudes y méritos profesionales, por la vía de formación complementaria que mejore sus conocimientos previos y permita comprobar su suficiencia, a través de experiencia laboral acreditable, y por convalidación de titulaciones equivalentes.

— Escuela de acogida en la que la enseñanza del español junto con contenidos sobre la cultura, en

sentido amplio, que incluya un conocimiento básico de contenidos y, sobre todo, costumbres y reglas locales. Este tipo de formación práctica en sus contenidos y con sentido humanista, para transmitir también unos valores y reglas de urbanidad que posibiliten relaciones bidireccionales, de integración y acogida, debería estar dirigido al conjunto de la familia.

— Políticas activas de empleo, personalizadas, centradas en incrementar su empleabilidad y orientar hacia aquellas ocupaciones en que su realización profesional y personal sería más completa. Integrar su situación familiar y residencial en dicha gestión, de forma que sería conveniente que los técnicos de ambas áreas, incluso los de educación si tiene familia, actuaran coordinadamente (principio de integridad).

— Facilitar la contratación en los países de origen, incorporando en su información de partida no solo las características del puesto de trabajo sino también las del lugar de residencia, y que el mundo rural sea una parte incentivada de las posibles opciones.

— Incentivar el emprendimiento y el autoempleo. Su capacidad para iniciar proyectos es normalmente muy alta, pero desconocen, e incluso acentúan sus carencias con otro tipo de temores, el funcionamiento de Administraciones, sistema financiero, y carecen de contactos. Plantear el relevo en negocios en los que familiares no desean continuarlos (explotaciones agrarias, talleres, comercios), pero podrían postularse. Generar protocolos específicos acordes a su idiosincrasia, que deben diferenciar nacionalidades, edades, género, y sin violar el principio de universalidad e igualdad, pero facilitando el que se superen algunas de las barreras, en gran medida psicológicas, que retienen una elevada capacidad emprendedora de estos colectivos.

- Sobre la vivienda:

La vivienda junto al empleo son dos preocupaciones fundamentales para los colectivos de inmigrantes. A pesar de la despoblación y de la existencia de un abundante parque de viviendas vacías, la mayor parte del tiempo en los pueblos pequeños, en una proporción alta, son segundas residencias, y otras están en situación de semiabandono, con escaso mantenimiento, de manera que la oferta es muy reducida. Además, suelen ser muy amplias, configuradas conforme a criterios y usos de hace décadas, en condiciones de habitabilidad regulares o malas en términos de equipamientos y aislamiento térmico.

Por otro lado, los inmigrantes suelen experimentar también en este tipo de transacciones un sobreprecio debido a su reputación respecto del uso de las viviendas y su escaso poder de negociación. El que en algunos casos se haya dado una utilización inadecuada, con más gente de la que es habitual viviendo en un piso, o el cuidado en su conservación y limpieza no haya sido el adecuado, genera un coste adicional al conjunto. Se desencadena un círculo vicioso en el que se desincentiva el comportamiento honesto porque, aunque lo cumplas, el precio a pagar sería el más alto. Por otra parte, como decíamos, el que se trate de casas antiguas y no siempre adecuadamente mantenidas induce o bien a gastos adicionales, energéticos, reparaciones, agua, o bien a soportar unas condiciones muy incómodas. Por lo que la gestión de la vivienda es un tema complicado que implica elevados costes monetarios, pero también psicológicos, de autoestima, y de confort para los residentes extranjeros.

Este déficit habitacional de las pequeñas poblaciones sumado al de su reducido mercado laboral hace que la presencia de inmigrantes en este tipo de núcleos presente una tasa mucho más baja, como veíamos en el primer apartado de este informe, en que los núcleos de menos de mil habitantes presentaban un porcentaje muy inferior de población extranjera.

En las cabeceras de comarca, con características urbanas y, por tanto, barrios relativamente homogéneos, en la medida que la tipología de casas alquilables suele estar en la parte vieja del casco urbano, y el que también los inmigrantes gustan de vivir en proximidad para aprovechar las rentas de su capital social y relacional, existe el riesgo de generar guetos en los que las relaciones tiendan a plantearse

fundamentalmente de forma endógena, a relacionarse con los similares y desconfiar de los ajenos. En Caspe hemos apreciado zonas de la ciudad que no suelen ser transitadas por los nativos. Con vistas a mejorar la integración de la población inmigrante y favorecer la regeneración de estas pequeñas localidades, planteamos las siguientes medidas en relación a su habitabilidad:

— Incentivar la oferta de viviendas en alquiler. Las medidas podrían ser diversas, específicas según las características de la localidad y comarca: flexibilizar trámites y asesorar en ellos para actualizar su situación en cuanto a titularidad, fiscalidad con posibles reducciones en tasas y licencias; con programas de ayudas a los propietarios en mejoras de la vivienda para su posterior puesta en alquiler; medidas relativas a la eficiencia energética, accesibilidad, higiene y el uso de energías renovables. Todas estas medidas que generaran expectativas de beneficios en los propietarios y les incentivaran a introducirlas en el mercado de alquiler.

— Aumentar la seguridad jurídica y financiera de los contratos de alquiler. En la medida que hay rumores sobre una mala conservación de las viviendas por parte de población inmigrante, además de combatir esos bulos, sería útil apoyar mediante avales y fianzas desde la Administración pública los arrendamientos en el medio rural, tanto a autóctonos como a extranjeros, para el caso de desperfectos o impagos.

— Regular el uso turístico de la vivienda en determinados núcleos en que la *gentrificación* expulsa a las personas de rentas bajas, que, sin embargo, son necesarias en diferentes actividades que tienen lugar en ese territorio. Podría plantearse establecer unos porcentajes mínimos de primeras viviendas sobre el total del parque inmobiliario junto con la oferta de vivienda social en alquiler y propiedad. También la rehabilitación de antiguos edificios de titularidad pública, como casas del maestro, del médico, cuartelillos, podría contribuir a ampliar esa escasa oferta.

— Creación de portales y plataformas electrónicas de oferta de vivienda en pequeñas poblaciones, que aportara transparencia a un tipo de intercambio que carece de ella.

— Creación de figuras de intermediación y negociación para la resolución de conflictos entre inquilinos y propietario.

- Sobre la educación:

Las aulas y colegios son espacios y comunidades de encuentro y convivencia entre las generaciones más jóvenes, que surgen de manera bastante espontánea, sean cuales sean sus nacionalidades. La flexibilidad mental, sin la rigidez de prejuicios, para adaptarse a la diferencia en los niños autóctonos y alóctonos no debe ocultar un elevado número de retos que en la escuela rural surgen con la llegada de inmigrantes de culturas tan diversas, y en una proporción elevada. Como ejemplos frecuentes, puede ser el momento de llegada posterior al inicio del curso, una menor asistencia a clase, una prematura salida de la escuela por las condiciones económicas… Todo ello obliga a una atención específica para estas situaciones:

«Se hace un plan de dos niveles, los recién llegados y los de segundo año, y entonces acuden a recibir esa formación. Y luego está el protocolo de la tutoría de acogida que se hace cargo de la llegada de los alumnos y establece una incorporación progresiva de las aulas, para que no llegue y, hala… De manera que cuando llegan en esa fase previa, pues cogemos información de las familias». Educador de Instituto de Educación Secundaria.

Gómez (2012) significa cómo la interculturalidad ha de evitar tanto la asimilación como el respeto íntegro a la identidad propia de los nuevos pobladores. Porque ambas posiciones, paralelas a las de la coexistencia en cuanto a respetarse a cambio de no interactuar, omiten «un encuentro entre diferentes colectivos, grupos étnicos. Donde se produzca un intercambio en pie de igualdad, conservando la especificidad de cada uno al tiempo que buscando el enriquecimiento mutuo» (Abizanda y Pinos, 2002). De nuevo, este tipo de convivencia, transformadora y enriquecedora en lo social, intelectual y cultural, es también muy exigente, en gran medida idealizada, pues precisa que en el resto de la sociedad se den unos valores

tolerantes, cosmopolitas y de apertura mental que escasean, no son los predominantes (Giddens, 1999).

Por otro lado, problemas de carácter más estrictamente educativo y académico nos eran descritos por los directores de centro de las tres comarcas en las entrevistas, con un alto grado de coincidencia. El principal sería la existencia de un fracaso escolar muy elevado, como consecuencia del difícil encaje de unos niños que llegan, salvo en el caso de los latinoamericanos, con un gran desconocimiento de la lengua, a sumar a un desequilibrio psicológico motivado por un cambio de sociedad tan brusco, y la pérdida de su capital relacional previo. También se describen situaciones relacionadas con abandonos a mitad de curso por cambios de residencia, viaje vacacional a su país de origen, incluso el caso de ausencias por matrimonios concertados de chicas jóvenes. Las medidas a plantear para favorecer una mayor convivencia, integradora de la diversidad cultural, y que posibilite un rendimiento escolar suficiente, serían las siguientes:

— La existencia de proyectos educativos innovadores y participativos que señalen como parte relevante de los mismos las relaciones entre las diversas culturas, procesos de aprendizaje que busquen el enriquecimiento mutuo ahondando en la diversidad y relativizando las cosmovisiones heredadas.

— Acogida de la familia y del alumnado externo, conforme a protocolos que individualicen y revaloricen la singularidad personal y étnica del alumno.

— Apoyo escolar lingüístico, cultural (costumbres, normas cívicas) y en las materias con más dificultades. Adscripción de curso según conocimientos al margen de la edad biológica.

— Tutorización y acompañamiento por parte de profesores y compañeros que ayuden en sus relaciones con el resto de alumnos y en el estudio.

— Formación del profesorado en la diversidad (y de todos los empleados públicos que interactúen con inmigrantes, como personal sanitario, trabajadores sociales, personal del ayuntamiento), en las culturas de los nuevos alumnos, que eviten prejuicios y estereotipos.

— Que los alumnos puedan mantener lazos vivos con su cultura de origen, de forma que puedan acceder a enseñanzas sobre su cultura, lengua (se valora mucho la escritura) y estas actividades sean susceptibles de ser extendidas al resto de la comunidad escolar y ciudadana.

— Jornadas culturales, de ocio y deportivas en las que se refuerce la convivencia y la inclusión, y se aprecie la diversidad como valor intelectual, cultural y ético. Sería interesante que fuera toda la comunidad educativa, incluso abierta al conjunto de la sociedad local. Que las escuelas e institutos sean levadura de procesos de convivencia en el conjunto de las poblaciones.

— Itinerarios especiales para aquellos adolescentes que quedan fuera de las enseñanzas regladas y que mediante enseñanzas más aplicadas e individualizadas podrían evitar su deslizamiento hacia «niños de la calle» y facilitar su inserción laboral.

— Fomentar la participación de sus padres en las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (AMPA), incluso condicionando ciertas ayudas a su presencia efectiva. Además del interés por sus hijos, facilitaría la socialización de los progenitores.

— Convocatorias de ayudas y becas, que incorporen las actividades extraescolares y que sean fáciles de acceder en tramitaciones, en régimen de igualdad, por estas comunidades.

— Fomentar los deportes en equipo, sobre todo en los pueblos pequeños.

● Sobre los servicios sociales y de atención personal junto con medidas de coordinación y ciudadanía:

Hemos señalado que la convivencia y la diversidad son aspectos transversales, complejos por compuestos y sugerentes, metas exigentes que trufan todas las relaciones, personales y comunitarias, en sus múltiples dimensiones. En bastantes de las propuestas sectoriales planteadas sobre trabajo o enseñanza aparecían intervenciones que desbordaban su especificad, con ingredientes valorativos y persuasivos muy potentes, que podrían también ser elementos centrales de las

actividades dirigidas directamente a abrir mentalidades y suscitar reflexiones. Junto a ellas, vamos a referenciar otras que atienden a estas metas últimas. En alguna medida se convierte en el subapartado con que cerrar el conjunto de políticas sugeridas:

— Reforzar los Servicios Sociales de Base, comarcales y locales. Estos servicios son el punto de referencia principal para las comunidades extranjeras en el medio rural. A través de ellos plantean la mayoría de sus necesidades y se convierten en sus interlocutores, necesitando asesoramientos concretos y generales, trámites, información específica. Actúan con flexibilidad, adaptándose a las circunstancias objetivas y subjetivas, siendo la cara humana de la Administración. Aunque disponer de presupuestos más altos en una función cada vez más demandada sería bienvenido por sus gestores, el tipo de refuerzo que se plantea es más de orden funcional. La maraña de temas a atender en primera instancia es muy enrevesada. En consecuencia, disponer de refuerzos en determinados períodos (el verano es cuando llegan temporeros, población flotante, y los servicios públicos, en cambio, flaquean en recursos humanos) y tener apoyos ágiles desde otras áreas administrativas y de servicios cualificados (jurídicos, traducción, psicología) sería oportuno.

— Mejorar el trabajo en red, cooperativo, entre las diferentes áreas de la Administración autonómica y local en las que confluyen gran parte de las problemáticas que sus usuarios les presentan: vivienda, salud, escolarización, dependencia, trabajo. Tanto entre los diversos departamentos de los gobiernos autonómicos como en las Administraciones locales (comarcas, ayuntamientos) sería conveniente crear redes, foros o comisiones en los que se intercambiara información y se cooperara en la implementación de las respuestas y soluciones.

— Compartir espacios y proyectos. Para que las ideas de inclusión y diversidad en un área concreta sean efectivas es imprescindible que en el conjunto de la comunidad rijan unos principios equivalentes, pues los espacios no son impermeables, y terminan unificándose todos los microclimas sociales.

— Resulta que la convivencia y la apertura mental, el cosmopolitismo, el gusto por el contraste, la empatía, son aptitudes poco frecuentes en la actualidad, en lo personal y en lo social, que conviene entrenar. En esa lid, es preciso promover actuaciones que fomenten la participación de todos, como forma de incentivar ese reconocimiento del próximo y relativizar las supuestas certezas, estereotipos y prejuicios las más de las veces. Aquí cabrían jornadas culturales, en las que diferentes manifestaciones artísticas, lúdicas, gastronómicas, supongan momentos de encuentro, de intercambio, porque se activan dinámicas en las que inevitablemente hay roces y contactos personales y se expone con rigor el fundamento de una ciencia rigurosa y ética, amante de la duda y de la diversidad.

— También el deporte, en todas sus modalidades, y para todas sus edades y colectivos, genera unos valores asociados al esfuerzo, perseverancia, trabajo en equipo, aprendizaje de la derrota, que inspiran a que la sociedad que los promueve esté más cohesionada.

— Se puede diversificar las programaciones de fiestas con actos inclusivos. La mayoría de los actos contienen unas inercias culturales y antropológicas que pueden chocar con cosmovisiones antagónicas. Sin embargo, detrás de la pátina simbólica hay mucho espacio para actualizar y aprovechar lo que tiene en su médula, que es la convivencia abierta a través de la alegría, la música, las raíces, todo ello universalizable.

— Finalmente, pueden hacerse talleres antirrumores y sobre noticias falsas. Contribuir con jornadas, campañas y talleres específicos a introducir rigor y sentido crítico frente a noticias erróneas que inducen a la xenofobia y al racismo.

— Primera acogida. La impronta que deja la primera experiencia suele ser determinante en el arraigo o distanciamiento por un lugar. Sería interesante que a escala municipal tanto su Administración y equipo de gobierno local como personas voluntarias formaran

un grupo de acogida que generara un ambiente amistoso y cálido a la familia recién llegada en sus primeros días. Normalmente, los inmigrantes experimentan problemas psicológicos por pérdida de relaciones personales, cambios bruscos en sus referencias culturales, dificultades económicas, y encontrar personas que facilitan que su aterrizaje emocional no sea accidentado es un logro importante. Combatir el sentimiento de soledad y la nostalgia es una batalla importante en sí misma, por sentimiento de afecto hacia la familia recién llegada pero también como parte de su vinculación al lugar. Tareas como el acompañamiento en los primeros trámites, presentaciones entre los vecinos, facilitar contactos a los integrantes de la familia, explicaciones sobre la cotidianidad y sus normas no escritas.

— Tejer redes de complicidad, invisibles pero potentes, que saquen de su aislamiento a todos los integrantes de la familia, especialmente a las que mejor cosen las diferencias, es decir, las mujeres. Contribuye mucho a la convivencia y reconocer el valor de la diversidad que las diferentes nacionalidades se sientan parte del conjunto, formando parte de los procesos de decisión colectiva y así se genere confianza hacia el resto que facilite su enraizamiento. Fortalecer los vínculos es una herramienta muy potente, y pueden ser varias las vías para promoverla. Se puede fomentar la creación de asociaciones representativas de los diferentes colectivos nacionales, de manera que haya una interlocución fácil y ágil que permita canalizar sus sugerencias y demandas, y también transmitir de manera más directa mensajes y propuestas.

— Incorporación de personas extranjeras en las asociaciones locales, tanto en su nivel más básico, como socios o simpatizantes, como en sus escalas directivas. Muy relevante sería en las AMPA, pero también en asociaciones empresariales, sociales y culturales. Hay que generar comisiones y plataformas en la gestión de diferentes actividades en el ámbito local, vecinal, cultural, deporte, ocio, en las que las asociaciones de inmigrantes intervengan activamente.

— Se debe promover la visibilidad y participación de mujeres de distintas nacionalidades y culturas en que desempeñan un papel público secundario en la vida social local. Incentivar su autoestima y libertad a través de su capacitación personal y profesional, preparación para el emprendimiento, con la visibilización de otras mujeres con sus mismos orígenes que desempeñan tareas autónomas, pero también condicionando ciertas ayudas a que asuman su papel en este tipo de actividades y a que no deleguen en sus maridos:

«Que la mujer sea más visible. Aquí, cuando hemos intentado hacer algo con mujeres... Aquí, cuando vienen a hacer un trámite, siempre viene el marido, nunca viene la mujer. Ahora, nosotros siempre le decíamos: “Cuando vengas a traer documentación, ven con tu mujer; cuando vengas a no sé qué, ven con tu mujer”, siempre. Entonces, ellas han venido algunas veces sí, algunas veces no, pero nosotras siempre les hablábamos para que ellas se quedaran más tiempo, sabes, crear un clima ahí de diálogo». Técnico Servicios Sociales de Base.

Se puede concluir, a la vista de la larga lista expuesta, que la emigración es una decisión que genera muchas sensaciones, bastantes de ellas contradictorias, difíciles de manejar dentro de coordenadas meramente racionales. Surge de la expectativa de una vida mejor, pero implica prescindir de unas raíces. No de una manera lineal, pero sí que la distancia física suele guardar relación con ese choque emocional. La nostalgia, la soledad, la alienación, las crisis de identidad, entre otras muchas situaciones, pueden ser más agudas cuando una persona cambia súbitamente de referencias personales y sociales. Tener tanto servicios de profesionales especializados en estas situaciones y con conocimiento de las culturas y contextos de los inmigrantes, como también contribuir a mentalizar a la población de la fragilidad de esos nuevos vecinos y la predisposición a ser comprensivos con sus conductas y estados de ánimo.

En la Tabla 1 podemos ver el resumen de las propuestas realizadas.

TABLA 1

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS REALIZADAS

Empleo
- Agilizar el reconocimiento de aptitudes y méritos profesionales.
- Escuela de acogida (lengua y cultura).
- Políticas activas de empleo.
- Facilitar la contratación en los países de origen.
- Incentivar el emprendimiento y el autoempleo.

Vivienda
- Incentivar la oferta de viviendas en alquiler.
- Aumentar la seguridad jurídica y financiera de los contratos de alquiler.
- Regular el uso turístico de la vivienda en determinados núcleos.
- Creación de portales y plataformas electrónicas de oferta de vivienda en pequeñas poblaciones.
- Creación de figuras de intermediación para resolución de conflictos (inquilinos/propietario).

Educación
- Proyectos educativos innovadores y participativos.
- Acogida que individualice y revalorice la singularidad personal y étnica del alumno.
- Apoyo escolar lingüístico, cultural y en las materias con más dificultades.
- Tutorización y acompañamiento.
- Formación del profesorado en la diversidad.
- Acceso a enseñanzas sobre su cultura, lengua.
- Jornadas culturales, de ocio y deportivas de convivencia e inclusión.
- Itinerarios especiales para adolescentes fuera de las enseñanzas regladas.
- Fomentar la participación de sus padres en las AMPA.
- Convocatorias de ayudas y becas, que incorporen actividades extraescolares.
- Fomentar los deportes en equipo.

Servicios sociales, atención personal y medidas de coordinación
- Reforzar a los Servicios Sociales de Base, comarcales y locales.
- Mejorar el trabajo cooperativo, entre las diferentes áreas de la Administración.
- Compartir espacios y proyectos.
- Promover actuaciones que fomenten la participación de todos.
- Promover el deporte.
- Diversificar las programaciones de fiestas con actos inclusivos.
- Talleres antirrumores y noticias falsas.
- Primera acogida.
- Tejer redes de complicidad.
- Incorporación de personas extranjeras en las asociaciones locales.
- Promover la visibilidad y participación de mujeres de nacionalidades y culturas diferentes.

FUENTE: Elaboración propia.

5. Conclusiones

Este trabajo ha tratado de contribuir a un mejor debate sobre las estrategias tendentes a alcanzar unos niveles de convivencia y de aceptación de la diversidad que fueran elevados, efectivamente sentidos por su ciudadanía, y capaces de transformar a mejor nuestra realidad. Al tratarse el mundo rural más remoto de

un territorio muy desequilibrado en la distribución de su población se ha querido apreciar su contribución a una dinamización del mismo. De manera sintética desearíamos manifestar unas ideas principales extraíbles a modo de reflexión del conjunto de lo estudiado:

1) La inmigración internacional, y en menor medida la incipiente presencia de refugiados políticos, es muy importante en términos cuantitativos y cualitativos, pero no resuelve por sí misma, ni siquiera es el factor relevante, en la posible regeneración demográfica del medio rural aragonés más despoblado.

Su motivación fundamentalmente económica le lleva a elegir comarcas y núcleos dinámicos en los que sus probabilidades de empleo y emprendimiento son mayores y en mejores condiciones, algo que por regla general no sucede en territorios pequeños, con escasa diversificación económica y poco trabajo asalariado.

2) Lo anterior no es óbice para manifestar que es muy importante y necesario incorporar la inmigración en las estrategias territoriales y de desarrollo local. Es sorprendente la ausencia o papel secundario de este colectivo en la mayoría de propuestas, bien políticas, bien sociales, cuando constituye un factor decisivo en términos de fuerza de trabajo, capital humano, talento, emprendimiento, conciliación de las familias, niveles de consumo, mercado de la vivienda, etcétera. Es preciso incorporarla en todas esas reflexiones estratégicas no solo por razones de equidad e inclusión, que ya serían suficientemente relevantes en sí mismas, sino también por eficiencia y rigor.

3) En política los ideales son precisos, referentes imprescindibles, pero en la instrumentación concreta de las políticas los objetivos han de estar justificados por su credibilidad e idoneidad. En caso contrario pueden desdibujase las medidas a tomar y generar desencanto y frustración en la ciudadanía al evaluar sus resultados.

Tanto con relación a la inmigración como en lo relativo a la despoblación, la corrección política se adueña de los discursos y omite aquellas partes del diagnóstico menos agradables. Ha de evitarse considerar el crecimiento neto de población como sinónimo de estar haciendo bien las cosas, y los niveles de convivencia a alcanzar entre comunidades diferentes no pueden ser superiores a los vigentes internamente, especialmente cuando en la mayoritaria, la nativa, rige el individualismo y la mera coexistencia.

4) Los principios de universalidad, enfoque integral y participación impregnan al conjunto de las estrategias, para desactivar argumentos xenófobos de discriminaciones falaces, promover una visión interdependiente de las migraciones y de las personas que las protagonizan, sobre todo humanista, y pensar que una sociedad madura es aquella que corresponsabiliza a sus integrantes a través de su compromiso participativo.

5) Las medidas propuestas hacen referencia a los ámbitos del mercado, de la política y de los valores y persuasiones. Solo de una manera armónica, integrando el conjunto con coherencia, de forma contextual, y combinando análisis y gestión desde arriba, técnico y teórico, y desde abajo, participativo y responsable, lograrán ser efectivas.

6) El medio rural es heterogéneo como lo son también los colectivos inmigrantes, no solo según su nacionalidad sino también en función de su educación, género, edad y otras múltiples variables. De manera que las políticas han de ser planteadas con un grado de flexibilidad grande. Y la forma como se implementen, su gobernanza, es clave.

Referencias bibliográficas

Abizanda, F. y Pinos, M. (2002). *La inmigración en Aragón*. Seminario de Investigación para la Paz.

Alvarez, M., Bernard, A., & Lieske, S. N. (2021). Understanding internal migration trends in OECD countries. *Population, Space and Place*, *27*(7), e2451. https://doi.org/10.1002/psp.2451

Anisi, D. (1992). *Jerarquía, mercado, valores: una reflexión económica sobre el poder*. Alianza.

Aparicio, J. M.ª. (2017). *Despoblación rural y acogida de refugiados y migrantes en la provincia de Valladolid*. Asociación de Voluntariado de la Universidad de Valladolid.

Australian Department of Immigration and Border Protection. (2014). *Regional retention of migrants: critical success factors*. Retrieved on February 20, 2019 from https://www.homeaffairs.

gov.au/ReportsandPublications/Documents/research/regional-retention-migrants.pdf

Ayuda, M.ª I., Pinilla, V. J. y Sáez, L. A. (2000). El problema de la despoblación en Aragón: causas, características y perspectivas. *Revista de Demografía Histórica*, *18*(1), 137-173.

Ayuda, M.ª I., Sáez, L. A. y Pinilla, V. J. (2003). La despoblación en Aragón: análisis y políticas. En F. García (Ed.), *La lucha contra la despoblación todavía necesaria. Políticas y estrategias sobre la despoblación de las áreas rurales en el siglo XXI* (pp. 43-104). Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).

Bayona-i-Carrasco, J., & Gil-Alonso, F. (2013). Is foreign immigration the solution to rural depopulation? The case of Catalonia (1996-2009). *Sociologia Ruralis*, *53*(1), 26-51.

Bloemraad, I. (2002). The North American Naturalization Gap: An Institutional Approach to Citizenship Acquisition in the United States and Canada. *International Migration Review*, *36*(1), 193-228.

Borjas, G. J. (1989). Economic theory and international migration. *International Migration Review*, *23*(3), 457-485.

Bryer, T. A., Kalesnikaite, V., Butkeviciene, E., Vaidelyte, E., & Vaiciuniene, J. (2021). Emigration, population shrinkage and a rationale for local solutions: Lessons for local governments and NGOs. *International Migration*, *60*(2), 208-221.

Camarero, L. (2017). Trabajadores del campo y familias de la tierra. Instantáneas de la desagrarización. *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 23, 163-195.

Camarero, L., Sampedro, R. y Oliva, J. (2013). Trayectorias ocupacionales y residenciales de los inmigrantes extranjeros en las áreas rurales españolas. *Sociología del Trabajo*, 77, 69-91. https://biblioteca.colson.edu.mx/e-docs/revistas_e/RST/RST77.pdf#page=70

Camarero, L. y Sampedro, R. (2019). Despoblación y ruralidad transnacional: crisis y arraigo rural en Castilla y León. *Economía agraria y recursos naturales*, *19*(1), 59-82. https://polipapers.upv.es/index.php/EARN/article/view/earn.2019.01.04

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

Collantes, F., Pinilla, V., Sáez, L. A., & Silvestre, J. (2014). Reducing depopulation in rural Spain: the impact of immigration. *Population, Space and Place*, *20*(7), 606-621. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/psp.1797

Comisión Europea. (2014). *European Modules of Migrant Integration*. Retrieved on February 8, 2019 from https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/integracia-cudzincov/dokumenty/european-modules-on-migrant-integration-ec.pdf

Cuadrado, J. R. (Ed.), Mancha, T., Villena, J. E., Casares, J., González, M., Marín, J. M.ª. y Peinado, M.ª L. (2010). *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. McGraw-Hill.

Eito, A. (2008). La inmigración, ¿una alternativa a la despoblación rural? estudio de cuatro comarcas del norte de Aragón. *Revista de gestión pública y privada*, 13, 87-113.

Esteban, S., de Frutos, P., García, J. M., García, B. y Herce, J. A. (2019). *Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España. Justificación, valoración e impacto socioeconómico.* SSPA. Retrieved on March 5, 2019 from http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Una-fiscalidad-diferenciada-para-el-progreso_SSPA.pdf

Euracademy. (2016). *A capacity building manual for NGOs promoting the integration of migrants and refugees in rural areas*. Retrieved on January 18, 2019 from http://www.euracademy.org/wp-content/uploads/2016/03/ThematicGuide13_eng-1.pdf

Eurostat. (2018). *Migrant Integration*. 2017 Edition.

Fonseca, M.ª L. (2008). New waves of immigration to small towns and rural areas in Portugal. *Population, Space and Place, 14*(6), 525-535.

Giddens, A. (1999). *Un mundo desbocado*. Taurus.

Giménez, C. (2015). Promoviendo la convivencia ciudadana intercultural en barrios de alta diversidad. Ideas y experiencias para una praxis comunitaria. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 4, 48-68.

Goerlich, F., Maudos, J. y Mollá, S. (2021). *Distribución de la población y accesibilidad a los servicios en España*. Fundación Ramón Areces. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).

Gómez, C. (2012). La sociedad multicultural: ¿Qué nos aporta la interculturalidad? En *Seminario valores educativos y ciudadanos: La interculturalidad en el entorno educativo* (pp. 1-33). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

González-Leonardo, M., López-Gay, A., Newsham, N., Recaño, J., & Rowe, F. (2022). Understanding patterns of internal migration during the COVID-19 pandemic in Spain. *Population, Space and Place*, *28*(6), e2578. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/psp.2578

Green, A. E., De Hoyos, M., Jones, P., & Owen, D. (2009). Rural Development and Labour Supply Challenges in the UK: The Role of Non-UK Migrants. *Regional Studies*, *43*(10), 1261-1273.

Gutiérrez, J. (2008). *Dinámica del grupo de discusión*, *41*. Cetro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Harris, J. R., & Todaro, M. P. (1970). Migration, unemployment and development: a two-sector analysis. *The American economic review*, *60*(1), 126-142.

Hoekstra, M. S., Kohlbacher, J., & Rauhut, D. (2018). Migration governance in three European cities: New local paradigms? In T. Lacroix, & A. Desille (Eds.), *International Migrations and Local Governance: A Global Perspective* (pp. 17-38). Palgrave Macmillan.

Hugo, G. (2008). Immigrant Settlement Outside Australia's Capital Cities. *Population, Space and Place*, *14*(6), 553-571.

Iglesias, J., Urrutia, G., Buades, J., Estrada, C. y Vicente, T. (2018). *¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España.* Universidad Pontificia de Comillas/Servicio Jesuita a los Refugiados/Universidad de Deusto. Asociación Claver. Retrieved on March 5, 2021 from https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/25887/Acoger%20sin%20integrar%5B5%5D.pdf?sequence=1

Ishii, T. (2013). *Networks and economic integration. A case study of Refugees in rural Sweden*. Msc. Thesis, Stockholm University.

Jentsch, B., & Simard, M. (Eds.). (2009). *International Migration and Rural Areas. Cross-National Comparative Perspectives*. Ashgate.

Kasimis, Ch. (2008). Survival and Expansion: Migrants in Rural Greek Regions. *Population, Space and Place, 14*(6), 511-524.

Khan, B., & Labute, B. (2015). *Attracting and retaining Immigrants in Rural Areas: A review of the literature*. University of Guelph.

Koopmans, R. (2010). Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective. *Journal of Ethnic & Migration Studies, 36*(1), 1-26.

Labrianidis, L., & Sykas, T. (2009). Migrants, Economic Mobility and Socio-Economic Change in Rural Areas: The Case of Greece. *European Urban and Regional Studies*, *16*(3), 237-256.

Lardiés, R. (2018). Shrinking Rural Population in Spain: The Role of Immigration for Demographic Revitalization. In S. Kordel, T. Weidinger, & I. Jelen (Eds.), *Processes of Immigration in Rural Europe: The Status Quo, Implications and Development Strategies* (pp. 140-157). Cambridge Scholars Publishing.

Laurentsyeva, N., & Venturini, A. (2017). The Social Integration of Immigrants and the Role of Policy — A Literature Review. *Intereconomics*, *52*(5), 285-292. https://link.springer.com/journal/10272

Layard, R. (2010). Measuring subjective well-being. *Science*, *327*(5965), 534-535.

Llano, J. C. (2018). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España, 2008-2017*. Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.

Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1998). Contemporary theories of international migration. In *Worlds in Motion Understanding International Migration at the end of the Millennium* (pp. 16-59).

Morén-Alegret, R. (2008). Ruralphilia and urbophobia versus urbophilia and ruralphobia? Lessons from immigrant integration processes in small towns and rural areas in Spain. *Population, Space and Place*, *14*(6), 537-552.

Morén-Alegret, R. y Mendoza, C. (2021). Inmigración internacional y sostenibilidad en pueblos pequeños: Retos y oportunidades económicas, ambientales y sociales en el Alt Empordà (Cataluña, España). *Revista Internacional de Estudios Migratorios (RIEM)*, *11*(2), 1-35.

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

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

Ontarian Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. (2011). *Community Immigrant Retention in Rural Ontario (CIRRO). Helping rural communities to attract and retain skilled newcomers*. Retrieved on February 12, 2019 from http://p2pcanada.ca/files/2011/09/Community-Immigrant-Retention-in-Rural-Ontario.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. OECD Publishing.

Otero-Enríquez, R., García, J., Domínguez-Mujica, J. y Pérez-Caramés, A. (2019). Inmigración y dinámicas territoriales en España: crisis y recuperación (2008-2017). En *Anuario CIDOB de la Inmigración*, *2019* (pp. 190-217).

Palacios, A., Pinilla, V., & Silvestre, J. (2022). Emigrating to depopulated regions in Mediterranean Europe: Demographic impact and choice of destination in a case study in North-East Spain (Aragón). *European Countryside*, *14*(2), 258-280.

Parlamento Europeo. (2017a). *Integration of Refugees in Greece, Hungary and Italy: Comparative analysis*. Retrieved on February 1, 2019 from http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614194/IPOL_STU(2017)614194_EN.pdf

Parlamento Europeo. (2017b). *Integration of Refugees in Austria, Germany and Sweden: Comparative analysis*. Retrieved on February 1, 2019 from http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614200/IPOL_STU(2018)614200_EN.pdf

Pinilla, V. (2003). La despoblación y los nuevos movimientos migratorios en la realidad del mundo rural. En *Jornadas sindicales de desarrollo rural* (pp. 97-112). Comisión Obreras de Aragón.

Pinilla, V., & Sáez, L. A. (2021). What do public policies teach us about rural depopulation: the case study of Spain. *European Countryside*, *13*(2), 330-351.

Pollermann, K. (2016). Refugees and rural development: Chances from migration and challenges of integration.

IAMO Forum 2016, Rural Labor in Transition: Structural Change, Migration and Governance.

Ponce, A. (2019). Is welfare a magnet for migration? Examining universal welfare institutions and migration flows. *Social Forces*, *98*(1), 245-278.

Portes, A. (1995). *The Economic Sociology of Immigration*. *Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*. Russell Sage Foundation.

Putnam, R. D. (2001). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster.

Recaño, J. (2017). La sostenibilidad demográfica de la España vacía. *Perspectives Demogràfiques*, 7, 1-4.

Rietig, V. (2016). *Moving beyond crisis: Germany´s New Aproaches to Integrating Refugees into the Labor Market*. Migration Policy Institute.

Rishworth, A., Niraula, A., Dean, J., Wilson, K., Ghassemi, E., & Baldo, A. (2022). Rural futures? Mapping newcomers' hopes about potential resettlement in Canadian rural areas. *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 1-19.

Sacramento, O., Challinor, E., & Silva, P. G. (2022). Here and elsewhere: multicited destinations and refugee place-making in rural and peri-urban Portugal. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 34, 77-102.

Sáez, L. A. (2021). Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 33, 7-34.

Sampedro, R. y Camarero, L. (2016). Inmigrantes, estrategias familiares y arraigo: Las lecciones de la crisis en las áreas rurales. *Migraciones*, 40, 3-31.

Sampedro, R., & Camarero, L. (2018). Foreign immigrants in depopulated rural areas: Local social services and the construction of welcoming communities. *Social Inclusion*, *6*(3), 337-346.

Scholten, P., Baggerman, F., Dellouche, L., Kampen, V., Wolf, J., & Ypma, R. (2017). *Policy Innovation in Refugee Integration? A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe*. Erasmus University Rotterdam.

Seidlová, M. (2015). The integration of immigrants in rural communities: an example of city council´s approach towards Turks in France. In G. Seker, A. Tilbe, M. Okmen, P. Yazgan Hepgül, D. Eroğlu, & I. Sirkeci (Eds.), *Turkish Migration Conference 2015 Selected Proceedings* (pp. 204-211). Transnational Press.

Smith, R. J., & Schmitt-Sands, C. (2021). How Many Immigrant-Friendly Communities Are in the United States? Classifying the Policy Stream. *Social Work Research*, *45*(4), 243-256.

Solow, R. M. (1992). *El mercado de trabajo como institución social*. Alianza Editorial.

Stockdale, A., Findlay, A., & Short, D. (2000). The repopulation of rural Scotland: opportunity and threat. *Journal of Rural Studies*, *16*(2), 243-257.

Unión Europea. (2017). The rural response to Europe´s refugee crisis. *EU Rural Review*, 21, 18-25.

Valles, M. S. (2014). *Entrevistas cualitativas*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Viccaro, M., Romano, S., Prete, C., & Cozzi, M. (2021). Rural planning? An integrated dynamic model for assessing quality of life at a local scale. *Land Use Policy*, *111*, 105742.

Woods, M. (2016). International migration, agency and regional development in rural Europe. *Documents d'anàlisi geogràfica*, *62*(3), 569-593.

Wulff, M., Carter, T., Vineberg, R., & Ward, S. (2008). Attracting New Arrivals to Smaller Cities and Rural Communities: Findings from Australia, Canada and New Zealand. *Journal of International Migration and Integration*, *9*(2), 119-124.

Antoni Seguí-Alcaraz*

MEDIOAMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD EN CIUDADES INTELIGENTES Y ÁREAS DESPOBLADAS DE EUROPA

Las ciudades inteligentes disponen de entornos urbanos que tratan de utilizar las modernas TIC (tecnologías de la información y la comunicación). El objeto de este artículo es valorar cómo se desarrolla la sostenibilidad en ciudades inteligentes y áreas despobladas de Europa. Concluimos que la transformación a ciudad inteligente sostenible requiere de la elaboración de un plan de ciudad consensuado con las distintas formaciones políticas y los grupos de interés.

Environment and sustainability in Smart cities and unpopulated areas in Europe

Smart cities have urban environments, which try to use the modern ICT (Information and Communication Technology). The purpose of this paper is to assess how sustainability is developed in intelligent and unpopulated areas of Europe. In conclusion, we think that a sustainable intelligent city requires the elaboration of a city plan agreed with the different political formations and interest groups.

Palabras clave: *ciudad inteligente, medioambiente, movilidad, sostenibilidad.*
Keywords: *smart city, environment, mobility, sustainability.*
JEL: *P25, Q48, Q53.*

1. Introducción

La presión demográfica sobre los centros urbanos ha traído la necesidad de plantear modelos de desarrollo que promuevan el crecimiento económico en equilibrio con el uso eficiente de los recursos y garanticen el desarrollo social. De esta manera, diremos que los procesos dados en los territorios deben partir desde el enfoque de la sostenibilidad.

La sostenibilidad es un tema complejo que implica voluntad de los gobiernos para plantear cambios en sus patrones de consumo y producción, este proceso no es una tarea fácil, teniendo como principal causa las imposiciones del crecimiento económico, como piedra angular para obtener el desarrollo social. Las discusiones internacionales giran en torno a las acciones que se deben emprender, las decisiones que deben tomar los gobiernos, para realizar las inversiones adecuadas y en cómo medir los avances del desarrollo sostenible.

Ante esta situación, a finales de los años 90 del siglo XX tomó fuerza la noción de «ciudades inteligentes», se daban oportunidades a los gobernantes, con

* Universitat de València.
Contacto: antoni.segui@uv.es
Versión de septiembre de 2022.
https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7515

tal de aportar resiliencia de los espacios urbanos a partir de inversiones tecnológicas que contribuyan al crecimiento económico, a mitigar, prevenir y reparar las intervenciones que rompen el equilibrio con el medioambiente y, por supuesto, tendientes a mejorar la calidad de vida de sus residentes.

El auge de estas tecnologías, apunta al aumento de las ventajas competitivas de las ciudades, con tal de producir inversiones, mejorar la calidad de vida de los residentes y un incremento de la asignación de recursos. Además, la sostenibilidad en las ciudades inteligentes se desarrolla a través de la aplicación de las TIC modernas. El objetivo de este artículo es valorar cómo se desarrolla la sostenibilidad en áreas inteligentes y despobladas de Europa, considerando los aspectos enumerados.

2. Las ciudades inteligentes

La Comisión Europea (2012), en su informe de ciudades y comunidades inteligentes, define a las ciudades inteligentes como sistemas de personas que interactúan y que utilizan los flujos de energía, materiales y financiación para catalizar el desarrollo económico sostenible, flexible y una alta calidad de vida. Estos flujos e interacciones se vuelven inteligentes, a través de hacer una utilización estratégica de la infraestructura, y de los servicios de información y comunicación, en un proceso de planificación urbana y gestión transparente, que responde a las necesidades económicas y sociales de la comunidad.

Su propósito se centra en lograr una gestión eficiente de los equipamientos urbanos, que satisfaga las necesidades de los ciudadanos. Así, la innovación social acompañada de innovación tecnológica se presentan como los principales motores de cambio. Sin embargo, a pesar de las expectativas que ha despertado la idea de crear ciudades inteligentes, perdura la incertidumbre respecto a si este es el camino para lograr la sostenibilidad, entendiendo que su implementación genera otras cuestiones, tales como:

- altas inversiones con retornos a largo plazo,
- baja rentabilidad social,
- fragmentación de los problemas de la ciudad para su intervención,
- intromisión en la privacidad del ciudadano, y
- probabilidad de aumentar consumos energéticos y emisiones contaminantes con el uso de la tecnología.

Aunque se han realizado diferentes publicaciones en torno al concepto de ciudad inteligente (Anttiroiko *et al*., 2014; Caragliu *et al*., 2011; Giffinger *et al*., 2007) fruto de procesos de investigación, financiados por empresas del sector privado que planteaban ejemplos de proyectos dinamizadores del desarrollo sostenible en los territorios, y trazaban rutas para proyectarse en la planificación de las ciudades. Las variables a considerar, que darán pie al desarrollo de diferentes dimensiones de análisis en ciudades inteligentes son, principalmente, las que se muestran a continuación:

— *Sostenibilidad:* dotar a las ciudades de instrumentos de planificación medioambiental, controlar de forma exhaustiva niveles de contaminación y de calidad del agua, mejorar el sistema de gestión de residuos, promover modelos cooperativos en la gestión del espacio y evaluar resultados de políticas y medidas medioambientales. También, es relevante establecer criterios de edificación sostenible y facilitar la incorporación de energías renovables en la provisión de servicios. Esta variable se explica más detalladamente en el apartado 3.

— *Movilidad:* elaborar un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, que involucre acciones y parámetros para medir su efectividad, fomentar la incorporación y promoción de vehículos ecológicos, potenciar los desplazamientos a pie y en bicicleta, apoyarse en las TIC para monitorear diversos aspectos relacionados con el tráfico, fomentar iniciativas para disminuir el uso del vehículo privado y crear redes de servicios públicos de transporte intermunicipales.

— *Población*: definir un sistema de participación que facilite información necesaria para la toma de decisiones, habilitar la red para facilitar los procesos de participación ciudadana, involucrar a los excluidos

en los beneficios de las ciudades inteligentes, garantizar el conocimiento, la actualización y el desarrollo de habilidades en el manejo de la información.

— *Gobierno:* desarrollar instrumentos legales para garantizar la transparencia de los municipios, penalizar fiscalmente las conductas que vayan en contra del desarrollo sostenible, instaurar incentivos fiscales para las empresas que promuevan ciudades inteligentes e implantar nuevos modelos de prestación de servicios. Buscando cada vez más la eficacia, apoyándose en las TIC para ofrecer servicios a los ciudadanos, fomentando nuevos canales de comunicación y garantizar la transparencia a partir de la disposición de información a dominio público en lo referente a la Administración.

— *Economía:* definir estrategias que atraigan inversiones, fomenten la colaboración entre sectores públicos y privados, innoven en servicios inteligentes, mejoren los procesos de organización ciudadana en el largo tiempo. Además, es importante medir el progreso de la estrategia planteada y proponer acciones de mejora continua.

Según la norma ISO (International Standard for Organization) 37120, en la que se describe el rápido crecimiento que tendrán las ciudades en cuanto a población, se espera que para el año 2050, un 70 % de los habitantes del mundo vivan en las ciudades, y se requiere de áreas o grupos en los que satisfacer las necesidades de la población presente y futura (International Organization for Standardization, 2018).

Por otra parte, Belissent *et al*. (2010) nos dicen que la aplicación de las TIC en las ciudades inteligentes se puede realizar en ámbitos como: la Administración, la seguridad pública, el transporte y servicios públicos.

El Institute for Urban Strategies, fundado en 1981 bajo el programa Mori Memorial Foundation (2021), que fue de los primeros en presentar medidores para ciudades inteligentes, plantea la inclusión de conceptos como: economía, calidad de vida, movilidad y medioambiente inteligente. El resto son atribuidos a Investigación y Desarrollo, en donde tienen en cuenta la inversión en I+D y relación cultural, que contabiliza el número de turistas o de hoteles disponibles, entre otros (Monfaredzadeh y Berardi, 2015). Con tal de fomentar esta dimensión es relevante aplicar y desarrollar la sostenibilidad.

3. La sostenibilidad

La aparición del concepto de sostenibilidad se dio en el siglo pasado, cuando en 1987, se elaboró el *Informe Brundtland* por la CMMAD (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo) de las Naciones Unidas. En este informe se trataron dos objetivos principales: la situación de pobreza en muchos países y los problemas medioambientales que estarían por llegar ante las acciones ejecutadas por la sociedad en el presente. Este informe llamó a la actuación por parte de los gobiernos de los principales países para resolver problemas como la población y los recursos humanos, la energía, la industria, la alimentación o el reto urbano en las ciudades. Así, con objeto de presentar un término común con los asuntos anteriores en una única acción, nació el concepto de desarrollo sostenible, que se definió como: «el desarrollo que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras, para satisfacer las suyas propias» (CMMAD, 1988). No obstante, a raíz de la Cumbre de Río celebrada por las Naciones Unidas en 1993, surgieron dos interpretaciones de ese mismo concepto debido a las desigualdades económicas entre países ricos y pobres. Este hecho fue motivado al sentido del concepto de desarrollo, pues constituye un enfrentamiento entre los que lo conciben como un crecimiento económico frente a aquellos que entienden una mejora cualitativa y potencial de recursos, y no cuantitativamente, en línea con el cuidado del medioambiente (Rodríguez Pérez de Agreda *et al*., 2019).

Con el paso de los años, la degradación medioambiental y la social cogieron importancia y, en 1992, la CMMAD elaboró la Agenda 21 (Naciones Unidas, 1992), en donde se estableció un programa de acción para los países miembros de las Naciones Unidas. Su objetivo fue promover la sostenibilidad, es decir, nutrir de indicadores que salvaguardasen el medioambiente en las

ciudades, luchando así ante las desigualdades sociales. Posteriores congresos, eventos y ferias han demostrado que las ciudades son los principales agentes por los que la problemática medioambiental y social se incrementa.

La sostenibilidad se conceptualiza con la protección del medio que nos rodea, consiguiendo evitar daños mayores que, quizás, en el presente no se perciban, pero sí en un futuro. En las ciudades, la solución al conflicto social y medioambiental que se presenta es de esperar que, acorde a la situación actual en la que se está inmerso ante la continua revolución tecnológica, se edifiquen y evolucionen hacia ciudades inteligentes sostenibles. Estas mejorarán y facilitarán la calidad de vida de todos sus habitantes, sin importar el rango económico, aplicando para ello las TIC, en línea con el cuidado y la atención al medioambiente y los posibles efectos que puedan surgir de la presente transformación y que se deriven a las generaciones venideras (Ahvenniemi *et al*., 2017).

4. Metodología

El artículo de revisión se construye con base en la metodología propuesta por los estudios de investigación documental, cuyo objetivo se centra en el estudio del conocimiento que se ha venido acumulando alrededor de las ciudades inteligentes en Europa. El criterio para seleccionar las fuentes de información fue: documentar publicaciones digitales en este periodo de tiempo, en bases de datos públicas. De cada publicación se buscó responder a dos interrogantes clave: ¿qué conceptos y ejes se definen como importantes en la construcción de ciudades inteligentes? ¿Cuál es la ruta que deben seguir los gobernantes para lograr construir integralmente una ciudad inteligente?

Análisis bibliométrico

Para conocer cómo es considerada una ciudad inteligente sostenible, se han de tener en cuenta los indicadores que han empleado en cada una de las áreas. Dichos indicadores deben cumplir con la normativa ISO 37120 (2014), contribuyendo así a los objetivos de la Agenda 2030, presentados en la Cumbre de Desarrollo Sostenible celebrada en Nueva York (Naciones Unidas, 2015), siendo los principales:

— Objetivo 3, en defensa de una vida sana promoviendo el bienestar en todas las edades.

— Objetivo 4, garantizando una educación inclusiva y equitativa por igual para todos.

— Objetivo 6, disponiendo y gestionando de manera sostenible el uso del agua.

— Objetivo 8, promoviendo el crecimiento económico inclusivo y sostenible, así como el empleo.

— Objetivo 11, consiguiendo que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

— Objetivo 13, combatiendo con medidas ante el cambio climático y sus efectos adversos.

A continuación, en la Tabla 1 establecemos el conjunto de áreas e indicadores más habituales.

Entre las herramientas de las ciudades inteligentes o sostenibles, nos encontramos los indicadores enumerados en la Tabla 1 y el modelo de desarrollo territorial que impulsa el aumento del PIB, disminuye el tiempo de retorno de las inversiones y aumenta la confiabilidad de los proyectos, haciendo atractivas las inversiones privadas y la facilidad de gestión pública, en las cuales se detectan fortalezas y oportunidades, así como dificultades en un menor tiempo, reflejándose en términos sociales. Otra ventaja de las ciudades inteligentes va dirigida hacia la población que se beneficia de estas políticas y ve reflejado el ahorro dentro de sus finanzas, destinándolo hacia consumo de bienes y servicios o proyectos empresariales (Alvarado López, 2017). Todo esto se traduce en aumento de productividad y competitividad frente a las otras ciudades.

Las intenciones se orientan, principalmente, a fomentar la compra y consumo tecnológico, que contribuye al crecimiento exponencial de las economías que desarrollan estos productos y, por ende, contribuye a incrementar la brecha y el desequilibrio entre ciudades (Bosch *et al*., 2017). Ante este panorama surgen cuestionamientos acerca de si es este el camino para

TABLA 1

DIMENSIONES, CATEGORÍAS E INDICADORES A UTILIZAR EN UNA CIUDAD INTELIGENTE SOSTENIBLE

Dimensión	Categoría	Indicador
Movilidad	Transporte eficiente	Accesibilidad al transporte público (Likert 1-5) Densidad de la red de transporte público (m/km^2)
	Acceso multimodal	Viajes en transporte público (%)
	Infraestructura tecnológica	Acceso a la información en tiempo real (Likert 1-5)
Medioambiente	Gestión de los recursos	Consumo total de energía por habitante (en MWh) Energías renovables locales (en MWh)
		Consumo agua (% en m^2)
		Agua reutilizada (% en m^3)
		Emisiones de NOx (% en toneladas)
		Residuos domésticos anuales por habitante (en kg)
		Emisiones de NOx (% en toneladas)
		Residuos domésticos anuales por habitante (en kg)
		Concentración diaria de NO_2 en el aire (ug/m^3)
		Concentración diaria de material particulado, PM (*particulate matter*) en el aire (ug/m^3)
		Concentración diaria de CO_2 en el aire (ug/m^3)
		Generación de residuos por habitante (en kg)
	Planificación urbana sostenible	Espacio verde por habitante (en m^2)
	Edificios inteligentes	N.º de edificios con certificado Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental, LEED (número)
Gobierno	Servicios en línea	Canales de intercambio de la información (Likert 1-5) Participación ciudadana (Likert 1-5)
		Transparencia de la Administración y el Gobierno (Likert 1-5)
	Datos abiertos	Cantidad de bases de datos (%)
	Infraestructura	Cobertura wifi (por km^2)
		Diversidad de sensores de monitorización (Likert 1-5)

FUENTE: Elaboración propia a partir de Correia Carballo (2017).

lograr resolver problemas tan sensibles en las ciudades actuales como la desocupación.

5. Valoración de resultados

La implementación de las TIC es una prioridad de las ciudades inteligentes. Nos encontramos con la necesidad de formar redes de ciudades inteligentes para compartir experiencias. En el año 2014, la Comisión Europea publicó el resultado de una evaluación realizada a 58 ciudades y comunidades de 23 países, en torno a soluciones de energía para ciudades inteligentes y comunidades (Comisión Europea, 2014). Destaca como la innovación tecnológica influye en la eficiencia de energías renovables integradas en el entorno urbano, disminuyen los impactos medioambientales y garantizan

el bienestar social. De las iniciativas resaltan aquellas que garantizan la reducción de las emisiones de CO_2 en edificios y comunidades, y el uso estratégico de las tecnologías de baja emisión de carbono a partir de fuentes de energía. Respecto al uso estratégico de las tecnologías de baja emisión de carbono a partir de fuentes de energía renovables se observan proyectos de calefacción y refrigeración, exponiendo enfoques innovadores y planteando la creación de redes.

CORDIS, en el año 2021, presentó diez proyectos financiados con fondos europeos, que han alimentado una sólida base de recursos naturales y del espíritu comunitario, una utilización inteligente del conocimiento, de la innovación social y de la cooperación, con tal de superar barreras como unas infraestructuras tecnológicas o servicios más débiles (Community Research and Development Information Service [CORDIS], 2021). Una tercera parte de los europeos reside en zonas rurales, que forman más del 75 % de la superficie de tierra total de la Unión Europea (UE). Con tal de que la población rural pueda desempeñar su papel (mitigar los efectos del cambio climático, garantizar los recursos naturales…), las áreas rurales tienen que ser lugares atractivos para visitar, trabajar y vivir, siendo al mismo tiempo inteligentes y resilientes.

Por otra parte, las zonas rurales de muchos países europeos han experimentado un descenso de la población en las últimas décadas, cuando las personas jóvenes van a las ciudades buscando nuevas oportunidades, educación y empleo. Habitualmente, aquellos que quieren quedarse en las áreas rurales, tienen menos ingresos y oportunidades económicas, junto a una brecha digital que tiende a incrementar sus desigualdades. Durante la pandemia de la COVID-19, nos hemos encontrado con casos de habitantes de las ciudades que vuelven al campo. Las áreas rurales también se han enfrentado a grandes dificultades, con conexiones en línea deficientes que dificultan las posibilidades del teletrabajo o de educación.

En las áreas rurales de la UE, la población es, por término medio, de mayor edad que en las zonas urbanas, y empezará poco a poco a reducirse en la próxima década. Además, estas zonas desempeñan un papel activo en la transición digital y ecológica de la UE. Conseguir los objetivos de las ambiciones digitales de la UE para 2030, nos trae más oportunidades para el desarrollo sostenible de las áreas rurales más allá de la ganadería, la agricultura o la silvicultura, al generar nuevas perspectivas para el crecimiento de servicios y de la industria manufacturera, al contribuir a un mejor reparto geográfico (Comisión Europea, 2021). De hecho, muchos proyectos financiados con fondos europeos en el marco del programa Horizonte 2020, ya han estado aplicando su experiencia y habilidades para abordar los problemas a los que se enfrentan las zonas rurales, e incrementar su potencial para aprovechar las oportunidades y contribuir al futuro de Europa. Otros proyectos seguirán sus pasos gracias a la creación del próximo programa de investigación e innovación de la UE: Horizonte Europa Juntos, todos sus resultados contribuirán a satisfacer las ambiciones que se expondrán en la UE rural. Por ejemplo, el proyecto SIMRA, del año 2020, ha hecho hincapié en la innovación social como forma de revitalizar las zonas rurales en apuros (Social Innovation in Marginalised Rural Areas [SIMRA], 2020). Otro proyecto más reciente que aún tiene que terminar de madurar es IMAJINE, del año 2020, cuyo objetivo es desarrollar nuevos mecanismos políticos de integración para abordar las desigualdades territoriales en la UE (Integrative Mechanisms for Addressing Spatial Justice and Territorial Inequalities in Europe [IMAJINE], 2020). Estos proyectos pretenden proporcionar recomendaciones detalladas y basadas en pruebas para impulsar el bienestar y las economías rurales de Europa. El objetivo final es conseguir una visión holística hasta 2040, que de entrada a la aplicación de soluciones inclusivas, innovadoras y sostenibles adaptadas a las áreas rurales a raíz de la transformación digital en curso, la recuperación de la pandemia y la crisis climática.

Para la creación de una ciudad inteligente y los posibles beneficios que tiene para los diferentes grupos de interés, nos cuestionamos si este es el camino para

que los habitantes de las ciudades inteligentes mejoren su calidad de vida. Se garantizará con ello el derecho de todos los habitantes a la ciudad o, por el contrario, con el tiempo aumentará el costo en el nivel de vida, obligando a quienes no poseen mayores ingresos a situarse en las periferias. Dada la novedad de estos proyectos, no se ha podido medir la sostenibilidad de los impactos que los beneficios tecnológicos prometen distribuir entre los ciudadanos. No obstante, construir ciudades inteligentes es una decisión que han tomado muchos gobiernos en Europa, motivados por las organizaciones privadas. Un ejemplo de esta visión de ciudad se encuentra en el estudio prospectivo realizado por el GICI (Grupo Interplataformas de Ciudades Inteligentes), un grupo empresarial que se centra en la oferta tecnológica, en colaboración con el Ministerio de Economía y Competitividad de España (2015), titulado *Smart Cities. Documento de visión a 2030*.

Esta visión plantea los rasgos característicos de una ciudad inteligente, concebida como aquella que generará parte importante de la energía que requiere, razón por la cual demanda renovación en las redes de distribución energéticas y eléctricas. Al mismo tiempo, fomentará alternativas que disminuyan el impacto medioambiental, poseerá redes de sensores para monitorearla e intervenir con mayor precisión desde los ámbitos públicos y privados; y, finalmente, conciben que las TIC se anclarán aún más al ejercicio de gobernabilidad al ser herramienta para la participación ciudadana y, al mismo tiempo, reducirán los desplazamientos de los ciudadanos.

Pero ¿son los avances tecnológicos el medio para lograr construir ciudades con entornos que mantengan el equilibrio social, económico y medioambiental? o, por el contrario, ¿la promoción de las ciudades inteligentes es el proyecto económico de empresas de tecnología que buscan incentivar el consumo de sus productos en el mercado, determinando tendencias de «sostenibilidad» generalizadas, que aparecen como soluciones en territorios con necesidades de inversión social particulares?

La importancia de la información que se gestiona en las ciudades inteligentes, le permite a los gobernantes tomar decisiones de manera oportuna y confiable, así como desarrollar acciones de mejora continua y realizar seguimiento a las políticas, programas y proyectos con tal de medir los impactos y proponer alternativas de desarrollo más pertinentes a las necesidades de los territorios que administran.

Confeccionar una ciudad inteligente es, en definitiva, una cuestión que a simple vista está creada para potenciar la participación del capital privado en la ciudad y quitar protagonismo al Estado, en la garantía de derechos de los ciudadanos. Esto tiende a llevarla a la privatización de las ciudades, que demandan cada vez más ciudadanos capaces de pagar el confort que la tecnología les proporciona. Con ello, se fomenta también el consumo desmesurado, la competencia entre ciudadanos por alcanzar el estilo de vida que les plantea el mercado y fomenta el individualismo que es contradictorio en una sociedad en la que el ser humano es cada vez más dependiente.

Ahora, entendiendo que en época de restricciones económicas, los países requieren orientación respecto a la ruta que les permitirá lograr la sostenibilidad, una serie de principios y acciones para orientarse: crear la marca de la ciudad a partir de la identificación de sus potencialidades, adoptar políticas que promuevan el crecimiento basado en la cualificación, creatividad y conocimiento, optimizar los servicios orientándolos siempre a los ciudadanos, emplear el pensamiento sistémico en la planificación y gestión, y desarrollar y aplicar las TIC para mejorar los sistemas básicos de las ciudades.

Aunque en la ruta se percibe de manera somera la necesidad de invertir en educación, es claro que los países deberán aplicar las TIC que ya han sido desarrolladas por grandes empresas, que pujan por contratos en miras de la sostenibilidad. Asimismo, se promueve el desarrollo tecnológico como una estrategia de mercado territorial, un negocio que promete ser rentable al buscar atraer la inversión extranjera,

pero que indudablemente transforma los territorios, su vocación y cultura. Las iniciativas propuestas se basan en las telecomunicaciones de emergencia que permitan la difusión de información entre ciudadanos de forma digital, el acceso a banda ancha en zonas urbanas y rurales, reducción de costes en el acceso a Internet y conectividad digital, la formación en las TIC y su implementación para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de aquellas poblaciones más vulnerables, como, por ejemplo, discapacitados. Redes tecnológicas, seguridad informática, telecomunicaciones de emergencia y cambio climático, fomentan la participación ciudadana a partir del desarrollo de capacidades en torno a las TIC y se identifican como proyectos de inversión para lograr la inteligencia. Se espera a partir de estos proyectos que se contribuya a:

- promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres,
- combatir enfermedades crónicas,
- la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, y
- asegurar la sostenibilidad medioambiental y la seguridad pública.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones plantea propuestas orientadas, en gran parte, a la creación de infraestructuras de telecomunicaciones en territorios marginados y con profundas desigualdades para mejorar su calidad de vida. Estos no constituyen el todo de sociedades en desarrollo, cuyas demandas requieren de inversión social que propenda por la transformación y el establecimiento del equilibrio en las relaciones de poder existentes. Ciertamente, en las ciudades inteligentes la apertura de datos es clave en las sociedades de la información, que buscan explotar este sector económico para lograr una mejor comprensión de las potencialidades y limitaciones de los territorios.

Las iniciativas buscan resolver problemas propios de cada ciudad, tales como: la innovación en la producción de energías, seguridad pública, gestión del tráfico, gestión del agua y creación de una amplia infraestructura de comunicaciones. Los mecanismos de financiación más utilizados por las ciudades europeas para sus proyectos de ciudad inteligente son:

- recursos de fondos estructurales de desarrollo,
- la inversión privada,
- parte del presupuesto de los municipios, y
- alianzas público-privadas.

Por ende, se refuerza la idea que para lograr el éxito en la implementación de tecnología en las ciudades y mejorar la calidad de vida de los pobladores, se requiere de asociaciones y colaboración de los Fondos Estructurales Europeos, con tal de ayudar a aquellos con baja renta a dinamizar sus economías de manera sostenible. Por otra parte, nos encontramos con el excesivo protagonismo que se les otorga a las fuertes inversiones en tecnología, dejando a un lado experiencias locales de base que pueden desarrollarse con menos cantidad de recursos y con resultados igual de efectivos, respecto al manejo sostenible. Modelos como este permiten monitorear el avance de la ciencia en torno a las relaciones del ser humano con la naturaleza. Sin embargo, se pone en duda su sostenibilidad en el tiempo, al no considerar la complejidad que plantean las realidades sociales cada vez más cambiantes, y el reto que plantea vivir en época de incertidumbre.

6. Conclusiones

Desde el principio de la globalización y la Revolución Industrial, ha sido inevitable considerar la necesidad de implementar tecnología en los procesos que realizan los seres humanos para mejorar su calidad de vida. Destaca el marcado protagonismo que se otorga a la tecnología, aun cuando ha quedado demostrado su impacto medioambiental por los residuos derivados de la promoción del consumo desmesurado de bienes y servicios, que se ofertan en un mercado como productos no terminados susceptibles de ser obsoletos a mediano plazo.

Aunque las TIC son necesarias en un mundo globalizado, pueden permear la cultura de los pueblos y transformar su economía. Dado que los datos públicos tienen

un alto valor social que aporta al crecimiento de las ciudades, liberarlos implica: voluntad y liderazgo por parte de los gobernantes, desarrollar un marco regulatorio para determinar los alcances y restricciones e invertir en plataformas tecnológicas para lograr un uso adecuado de los mismos. La lección que hemos aprendido de esta pandemia es que la gente tiende a irse a los pueblos, al campo, porque allí el virus se expande menos. Es importante crear zonas rurales más prósperas, resilientes y atractivas. Es importante ayudar a los Estados miembros a conseguirlo. Hay un elevado potencial en toda Europa para atraer a los ciudadanos, generar nuevos perfiles e incluso que los nómadas digitales acudan a estas áreas a vivir o inclusive crear nuevas empresas tecnológicas o innovadoras. Observamos que esto está muy conectado con la democracia, con que se sientan oídos.

En las ciudades inteligentes, la gestión de datos es clave en las sociedades de la información que buscan explotar este sector económico, para lograr una mejor comprensión de las potencialidades y limitaciones de los territorios. Se caracterizan por la utilización de las TIC, con objeto de facilitar y mejorar la calidad de vida de los habitantes que residen. Se incorpora el concepto de sostenibilidad, para lo cual se favorecen las ciudades que buscan un equilibrio sostenible entre los ámbitos económicos, sociales y medioambientales.

Para los grandes retos y tendencias consecuencia de la urbanización, la mundialización y el envejecimiento, es necesario aprovechar las ventajas de la transición ecológica y digital. Al mismo tiempo, se necesitan políticas y medidas adaptadas localmente que consideren la diversidad de los territorios de la UE. Con tal de empezar la transformación a ciudad/pueblo inteligente sostenible, se requiere de la elaboración de un plan consensuado, con las distintas formaciones políticas y los grupos de interés, el apoyo del marco legal para las relaciones entre el consistorio local y las empresas, la financiación pública con participación privada y el desarrollo de modelos de negocios sostenibles.

Además, hay que destacar el papel que pueden jugar las ciudades inteligentes en situaciones extraordinarias de emergencia, como puedan ser las efectuadas por condiciones meteorológicas o por la reciente pandemia causada por la COVID-19, que ha llegado a reforzar los canales digitales para el teletrabajo, la atención sanitaria o la educación. En el mundo actual, caracterizado por la incertidumbre y la necesidad de ser flexibles para adaptarse a los cambios, los aspectos analizados para el desarrollo de una ciudad inteligente sostenible tienen que ser definidos y revisados de manera constante. La pandemia que llegó en 2020 ha puesto de manifiesto la importancia que tiene, por una parte, la inversión en I+D, el gobierno inteligente y los aspectos de gestión del agua, la energía, los residuos y la calidad del aire. Por ello, se ha producido un proceso de replanteamiento en ámbitos como la movilidad, cobrando especial importancia el tema de la movilidad inteligente con la potencia del uso de la bicicleta. A eso se añade la necesidad de desarrollar la idea de sociedad inteligente, que tiene que buscar nuevos enfoques educativos bajo plataformas en línea.

Por otra parte, otro aspecto que es fundamental para el ámbito de la economía inteligente es la redefinición de los negocios, es decir, la necesidad de modificar los modelos de negocio de las empresas para adaptarlos a las nuevas necesidades y de crear nuevas empresas que las atiendan, además de potenciar el gobierno inteligente con las gestiones de trámites, cobros y cualquier otra actividad de la Administración vía telemática. Finalmente, las ciudades inteligentes sostenibles, que centran una parte de su atención en la calidad de vida inteligente, pueden ofrecer la atención médica y la seguridad necesarias y estar preparadas para responder de forma rápida y adecuada delante de cualquier problema de salud, medioambiental o social que pueda surgir en el futuro.

Referencias bibliográficas

Ahvenniemi, H., Huovila, A., Pinto-Seppá, I., & Airaksinen, M. (2017). What are the differences between sustainable and Smart Cities? *Cities*, *60*, 234-245. https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.09.009

Alvarado López, R. A. (2017). Ciudad inteligente y sostenible: hacia un modelo de innovación inclusiva. *PAKAT Revista de*

Tecnología y Sociedad, *7*(13), 1-17. https://www.scielo.org.mx/pdf/prts/v7n13/2007-3607-prts-7-13-00002.pdf

Anttiroiko, A.V., Valkama, P., & Bailey, S. (2014). Smart cities in the new service economy: building platforms for smart services. *AI & Society, 29*(3), 323-334.

Belissent, J., Mines, C. J., Radcliffe, E., & Darshkevich, Y. (2010). Getting Clever About Smart Cities: New Opportunities Require New Business Models. *Forrester*. https://www.urenio.org/2010/12/04/forrester-research-on-smart-cities/ (Recuperado 12-02-2022).

Bosch, P., Jongeneel, S., Rovers, V., Neumann, H. M., Airaksinen, M., & Huovila, A. (2017). CITYkeys indicators for Smart city projects and Smart cities. Comisión Europea. *CITYkeys*. https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/CITYkeysD14IndicatorsforsmartcityprojectsandsmartcitiesPDF (Recuperado 06-09-2022).

Caragliu, A., Del Bo, Ch., & Nijkamp, P. (2011). Smart cities in Europe. *Journal of Urban Technology*, *18*(2), 65-82. Recuperado el 15 de febrero de 2022.

Comisión Europea. (2012). *Smart Cities and Communities — European Innovation Partnership*. C(2012) 4701 final. Brussels 10.07.2012. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/smart-cities-and-communities-european-innovation-partnership-communication-commission-c2012-4701 (Recuperado 10-02-2022).

Comisión Europea. (2014). *Estrategias Nacionales y Regionales para la Especialización Inteligente*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_es.pdf (Recuperado 11-02-2022).

Comisión Europea. (2021). *Visión a largo plazo para las zonas rurales: por unas zonas rurales de la UE más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas (Recuperado 05-09-2022).

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. (1988). *Nuestro Futuro Común*. Alianza.

Community Research and Development Information Service. (2021). https://cordis.europa.eu/projects/es (Recuperado 06-09-2022).

Correia Carballo, C. (2017). Herramienta de diagnóstico para evaluar Smart Cities. *Esmartcity*. https://www.esmartcity.es/comunicaciones/herramienta-diagnostico-evaluar-smart-cities (Recuperado 12-02-2022).

Giffinger, R., Fertner, Ch., Kramar, H., Kalasek, R., Pichler-Milanović, R., & Meijers, E. (2007). *Smart cities: ranking of European medium-sized cities*. http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf (Recuperado 14-02-2022).

Integrative Mechanisms for Addressing Spatial Justice and Territorial Inequalities in Europe. (2020). https://mechanicaldolphin.com/2020/02/21/imajine-scenario-planning-for-europes-regional-future/ (Recuperado 18-09-2022).

International Organization for Standardization. (2014). *ISO 37120: sustainable development of communities: indicators for city services and quality of life*. Geneve.

International Organization for Standardization. (2018). *ISO 37120: sustainable cities and communities — indicators for city services and quality of life*. Geneve.

Ministerio de Economía y Competividad de España. (2015). *Smart Cities. Documento de visión a 2030*.

Monfaredzadeh, T., & Berardi, U. (2015). Beneath the smart city: dichotomy between sustainability and competitiveness. *International Journal of sustainable Building Tecbnology and Urban Development, 6*(3), 1-17. https://doi.org/10.1080/2093761X.2015.1057875

Mori Memorial Foundation. (2021). *Global Power City Index*. https://www.mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/ (Recuperado 20-02-2022).

Naciones Unidas. (1992, 3-14 de junio). *Agenda 21: Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible* [sesión de conferencia]. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Rio de Janeiro (Recuperado 18-09-2022).

Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf (Recuperado 20-02-2022).

Rodríguez Pérez de Agreda, G. M., Cabalé Miranda, E. y Deroy Dominguez, D. (2019). El crecimiento económico como modelo de desarrollo social y su relación con el cambio climático. *Retos*, *9*(18), 275-286. ISSN 1390-8618. https://doi.org/10.17163/ret.n18.2019.06 (Recuperado 17-02-2022).

Social Innovation in Marginalised Rural Areas. (2020). http://www.simra-h2020.eu/ (Recuperado 18-09-2022).

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Todos los artículos publicados en esta sección son sometidos
a un proceso de evaluación externa anónima

Lucas González Ojeda*

FONDO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA DE LA UE: INSTRUMENTOS Y GOBERNANZA

La irrupción de la pandemia de la COVID-19 obligó a paralizar el normal funcionamiento de las economías europeas. La Unión Europea reaccionó a esa eventualidad, y a sus consecuencias económicas, de una manera singularmente rápida y efectiva y, además de otros instrumentos comunes de urgencia, acordó un mecanismo de inversión sin precedentes en su importe —en torno a los 800.000 millones de euros— y en su financiación, a través de la emisión de deuda por la Comisión Europea. El contexto de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, supone un escollo añadido para el crecimiento económico, en un entorno de presiones inflacionistas. En ese sentido, la implantación y ejecución de los distintos planes de recuperación y resiliencia, resultan, si cabe, más importantes.

EU Recovery and Resilience Fund: instruments and governance

The outbreak of the COVID-19 pandemic caused the disruption of the normal functioning of European economies. The European Union reacted to this eventuality, and its economic consequences, in a uniquely rapid and effective manner and, in addition to other common emergency instruments, agreed on an investment mechanism unprecedented in its amount —around 800 billion euros— and in its financing, through the issuance of debt by the European Commission. The context of Russia's invasion of Ukraine is an added stumbling block to economic growth in an environment of inflationary pressures. In this respect, the implementation and execution of the various recovery and resilience plans are all the more important.

Palabras clave: *crecimiento económico, NextGenerationEU, empleo, pandemia, crisis, Ucrania, fondos, Europa, UE.*
Keywords: *economic growth, NextGenerationEU, employment, pandemic, crisis, Ukraine, funds, Europe, EU.*
JEL: *A11, D78, E2, E62, G15, H5, H81, P16, P43.*

---

* Lucas González Ojeda (Madrid, 1976) es Director Adjunto y responsable de asuntos políticos y económicos de la Representación de la Comisión Europea en España. Anteriormente desempeñó distintos puestos en dicha Representación entre 2017 y agosto de 2021. Desde 2011, como economista financiero de la Comisión trabajó en Bruselas en el diseño y desarrollo de diversas iniciativas en el campo de la regulación y la supervisión financiera micro y macroprudencial, ha representado a la Comisión Europea en diversos foros internacionales, como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, y participó en el diseño e implantación del programa de asistencia financiera al sistema financiero español entre 2012 y 2014. Es Inspector de Entidades de Crédito en el Banco de España, en situación de excedencia.
Contacto: Lucas.GONZALEZ-OJEDA@ec.europa.eu
Versión de agosto de 2022.
https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7516

1. Introducción

La construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM) ha experimentado, a lo largo de los últimos años, sucesivos procesos que han ido dotando a la Unión Europea (UE) de instrumentos clave en la integración económica de la Unión, así como en el desarrollo del mercado único. Hoy pocos dudan acerca del impulso integrador que la UEM ha tenido en los últimos diez años, en ocasiones como consecuencia de la voluntad reformadora de las Instituciones de la UE y de los Estados miembros, y en otras, a raíz de las necesidades que se han ido vislumbrando como resultado de las crisis económicas de 2008 y de 2020. Sea cual fuere la causa, lo cierto es que las instituciones e instrumentos comunes se han ido, poco a poco, consolidando como resortes que apuntalan el euro y el espacio económico que la UE representa.

Ya en 2016, el entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, anunció la presentación del *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*, que se vio acompañado por varios documentos de reflexión. Así, en mayo de 2017, la Comisión publicó el *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*[1].

Desde esa perspectiva, los últimos años han visto como, desde la Unión, se creaba: desde el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), crucial para la gestión de las consecuencias más severas de la crisis financiera comenzada en 2008, hasta el Mecanismo Único de Supervisión o la Junta Única de Resolución, que residencian la supervisión y resolución bancarias únicas en herramientas comunes europeas de la Unión Bancaria, pasando por el necesario desarrollo y despliegue de los distintos instrumentos del Mercado Único de Capitales.

Estas y otras han sido transformaciones capitales en el avance sólido y sostenido en la profundización de la UEM, y en la consolidación del euro como moneda común. Esas estructuras, surgidas a raíz de la crisis que comenzó en 2008, han servido de base para el apoyo de algunas de las medidas que se adoptaron de inmediato para atajar la crisis derivada de la repentina irrupción de la pandemia de la COVID-19, y la consiguiente paralización de las economías europeas. Por ejemplo, las líneas de crédito de 240.000 millones de euros por parte del MEDE.

2. La crisis: punto de partida desigual e inmediatez en la respuesta

Existe abundante literatura acerca de la naturaleza de la crisis financiera iniciada en 2008, de sus causas, de los desequilibrios económicos y financieros subyacentes, y también sobre la respuesta de la UE, así como de los instrumentos de política monetaria y fiscal con los que contaban entonces las Instituciones y sus Estados miembros. No entraré, por tanto, a discutir esos elementos, todos ellos de gran importancia, puesto que no es el objeto de este artículo.

Naturaleza de la crisis

En lo que todos los economistas parecen estar de acuerdo es en la diferente naturaleza de la crisis económica derivada de la irrupción de la pandemia de la COVID-19.

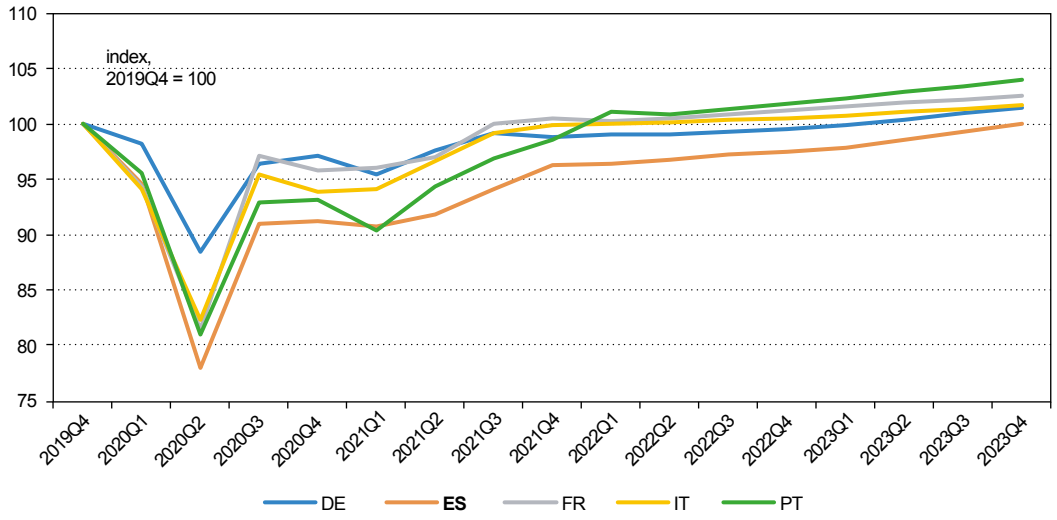
Dos son los elementos distintivos de esta crisis, respecto de la anterior: en primer lugar, esta crisis afecta a todos los países de la Unión, sin perjuicio de que el impacto en cada una de las economías es desigual, en tanto que la composición de los sectores económicos de cada una de ellas es diferente: la caída es mucho mayor en aquellas actividades y sectores en que es relevante la interacción personal, tales como el turismo, la hostelería o el comercio minorista. De esa manera, los sectores de ocio u hostelería sufrieron caídas por encima del 10 %[2]; en segundo lugar, la crisis no

[1] El *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria* se puede encontrar en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/reflection-paper-emu_es.pdf

[2] Datos del Banco de España: *Informe Anual 2020*. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020.pdf

FIGURA 1

EVOLUCIÓN DEL PIB EN ALEMANIA, ESPAÑA, FRANCIA, ITALIA Y PORTUGAL



FUENTE: European Commission, *Summer Forecast 2022*.

es resultado del ciclo económico, ni del ajuste de eventuales desequilibrios macro, sino de un elemento exógeno; en este caso, una crisis sanitaria global, que nada tiene que ver con el funcionamiento de las economías productivas o los mercados financieros. Además, la profundidad de la crisis no tiene precedentes al ser el resultado de la parada repentina de prácticamente todos los sectores, al mismo tiempo, y en toda Europa.

El hundimiento del producto interior bruto (PIB) en 2020 en la UE no tiene parangón con ninguna crisis anterior, desde la Gran Depresión. Las economías del euro vieron una contracción del PIB del 6,7 % en el año 2020. En términos globales, el PIB mundial se redujo un 3,3 % en ese mismo año.

El año 2020 puso a prueba los sistemas de salud de todos los países de la UE sin excepción, nuestro estado de bienestar, el regular funcionamiento de los servicios básicos de nuestras economías y, muy especialmente, del sector agroalimentario y de la distribución. En el caso de España, se tensó la capacidad de nuestro mercado de trabajo para afrontar un choque sin precedentes que llevó a la economía española a experimentar una caída del PIB del 10,8 % en 2020, situándose la tasa de paro en el 16,13 %, frente al 13,78 % de diciembre de 2019[3]. En el peor momento en términos de empleo, que puede situarse en abril de 2020, más de 3 millones y medio de trabajadores, más del 20 % del total, estaban bajo un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE). Adicionalmente, el consumo de los hogares se desplomó un 12,4 %, y la inversión en vivienda un 16,6 % durante el año 2020, mientras que los ingresos por turismo extranjero cayeron un 75,9 %, tan solo por mencionar algunos indicadores de actividad[4] (Figura 1).

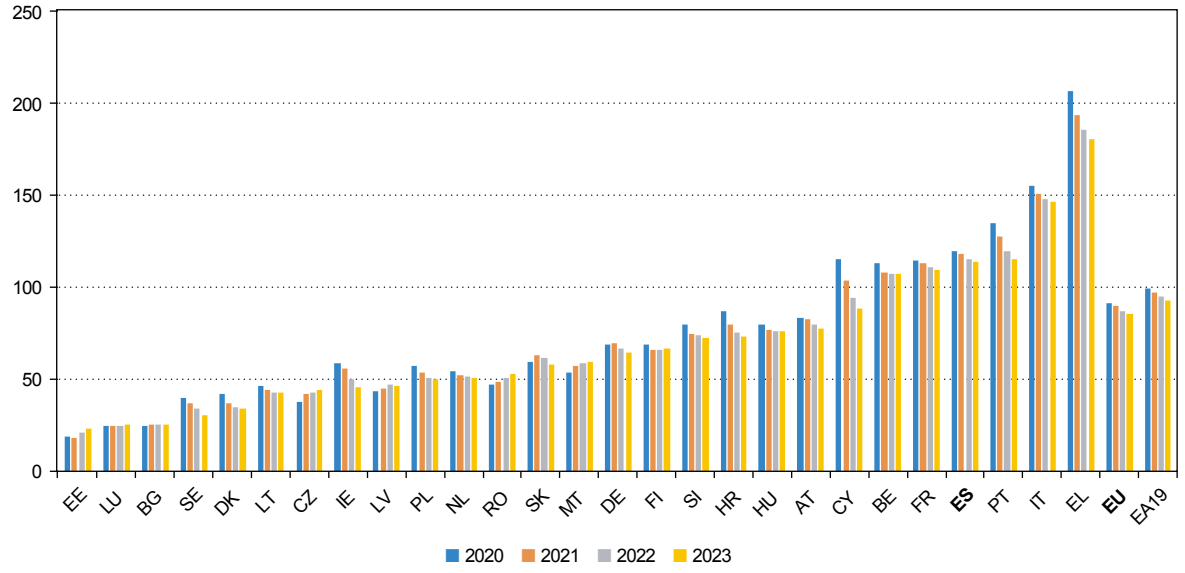
En contraste, la caída del PIB en la UE en 2020 fue del 6 %, habiendo Estados miembros, como Dinamarca,

[3] Datos del Instituto Nacional de Estadística (INE): Encuesta de Población Activa (EPA). https://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm

[4] Datos del Banco de España: *Informe Anual 2020*. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020.pdf

FIGURA 2

DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO EN DISTINTOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE
(En % del PIB)



FUENTE: European Commission, *Spring Forecast 2022*.

Finlandia o Lituania (entre otros) en donde la destrucción de PIB no superó el 3 %[5]. El aumento del desempleo en la UE, que pasó del 6,2 % en diciembre de 2019 al 8,2 % a finales de 2020[6], fue relativamente moderado.

A esto hay que añadir un elemento adicional y que, de manera sobrevenida, ha hecho que deban ampliarse los objetivos del marco regulatorio del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: el impacto de la invasión de Ucrania sobre las fuentes de energía, las economías europeas y la estabilidad de precios.

Espacio fiscal y respuesta inmediata

Otro de los elementos a tener en cuenta en la respuesta a la crisis económica derivada de la pandemia de la COVID-19, es el punto de partida de cada Estado miembro en términos de su posición fiscal. El esfuerzo inversor que cada uno de los países pueda desarrollar viene determinado, como es lógico, por su situación fiscal de partida. Y este es un aspecto determinante debido a los diferentes niveles de déficit y deuda pública en los 27 Estados miembros. Frente a países que en 2020 tenían un espacio fiscal suficiente para afrontar una política expansiva potente, sin llegar a tensar sus cuentas públicas, otros se encontraban en una situación de partida más vulnerable, desde el punto de vista fiscal. Esta diferencia de origen hizo que algunos Estados miembros pudieran realizar un esfuerzo inversor mayor con sus propios presupuestos nacionales, mientras que otros se hubieran visto en mayores dificultades de no existir NextGenerationEU (NGEU), siendo este, precisamente, un instrumento de reequilibrio económico y social entre los distintos países de la Unión Europea (Figura 2).

[5] Datos del Banco Mundial.
[6] Datos de Eurostat.

La estrategia europea de urgencia para combatir la crisis económica se centró en tres ejes con tres beneficiarios: los ciudadanos, los Estados y las empresas. Comenzó con el anuncio del Banco Central Europeo (BCE) en marzo de ampliar la compra de deuda hasta 750.000 millones de euros, a través del Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)[7]. Continuó con un paquete de 540.000 millones de euros aprobados por el Consejo Europeo en abril de 2020 destinados a los tres ejes mencionados. Uno, se destinó a ayudar a preservar el empleo que pudiera destruirse como consecuencia de la crisis sanitaria y el parón económico a través del mecanismo común europeo: el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE, por sus siglas en inglés) de hasta 100.000 millones de euros que, en el caso de España ha servido para financiar los ERTE a través de 21.300 millones en préstamos, y que ha ahorrado alrededor de 8.200 millones a las arcas públicas de los Estados miembros, habiendo beneficiado a algo más de 33 millones de personas en toda la UE[8]; otro, se articuló para permitir a los países de la UE que lo necesitasen para financiarse a través del MEDE, para afrontar el incremento del gasto derivado de la lucha contra la pandemia de la COVID-19 y, finalmente, se amplió el apoyo a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a las empresas y, especialmente, a las pymes, con objeto de que el tejido productivo de los países de la UE se viera afectado lo mínimo posible en los primeros meses de la crisis. Por un lado, había que impedir que las tensiones puntuales de liquidez en las empresas derivasen en auténticos problemas de solvencia y, por otro, era imprescindible sostener el empleo de aquellos que no podían trabajar como consecuencia de las decisiones de política sanitaria.

Adicionalmente, la Comisión Europea adoptó, de manera inmediata, dos decisiones de política económica de primer orden, y que mostraron el camino hacia una estrategia fiscal expansiva, diseñada para contrarrestar de manera efectiva y rápida los efectos devastadores de la crisis. En primer lugar, la activación de la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que, de no producirse más prórrogas, estará en vigor hasta finales de 2023, y que permite a los Estados miembros dejar de lado temporalmente el cumplimiento de los límites de déficit y deuda. En segundo lugar, la flexibilización en la aplicación de las normas de ayudas de Estado. Ambas medidas están siendo instrumentos útiles para armar a los Estados con potencia de fuego suficiente para que puedan aplicar políticas fiscales expansivas en un momento en el que resulta imprescindible.

Por otro lado, la Comisión adoptó las decisiones pertinentes para introducir la máxima flexibilidad en el uso de los fondos europeos destinados a la política de cohesión en las urgencias sanitarias y sociales de primer orden, que se planteaban en aquel momento. España hizo uso de esa flexibilidad para dar un nuevo destino a alrededor de 2.800 millones de euros, que fueron destinados a las necesidades del sector sanitario[9].

La rapidez inusitada con la que los 27 países de la Unión adoptaron estas medidas no solo da una idea de la urgencia de la situación, sino que también muestra el compromiso de la Comisión Europea y los Estados miembros con los ciudadanos y empresas de toda la Unión Europea.

A la crisis provocada por la COVID-19 se añade ahora el incierto escenario derivado de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, el impacto en los precios de la energía, la consolidación de las altas cifras de inflación y, dependiendo de los escenarios que se puedan ir desarrollando y materializando, el impacto sobre los indicadores fundamentales de las economías

[7] El PEPP se puede ver en https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.es.html

[8] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com_2022_128_1_en.pdf

[9] Fuente: Comisión Europea. https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/CORONAVIRUS-DASHBOARD-COHESION-POLICY-RESPONSE/4e2z-pw8r/

europeas. En todo caso, las inversiones y las reformas derivadas de *NextGenerationEU* se presentan como todavía más relevantes. En este sentido, la adopción del paquete *REPowerEU*[10] por parte de la UE, ha abierto posibilidades adicionales para el uso de los fondos, con objeto de cumplir con sus tres objetivos principales: *i)* la diversificación de fuentes de energía; *ii)* la eficiencia y ahorro energéticos; y *iii)* la aceleración del proceso de transición hacia las energías limpias.

3. Instrumentos para la implantación de NGEU

Conviene destacar que *NextGenerationEU* es una herramienta de financiación pública temporal, netamente europea, es decir, anclada en los recursos comunes de la Unión Europea, y que se vehicula financieramente a través de la Comisión Europea.

Fijémonos, entonces, en: *i)* cómo se financia este programa; y *ii)* cómo se invierten los recursos obtenidos a partir de dicha financiación, tanto desde el punto de vista de su distribución, como de los capítulos en que se invierte, así como a qué inversiones se pretenden dirigir los fondos.

En relación con la financiación de *NextGenerationEU*, y como elemento fundamentalmente novedoso, los fondos no proceden directamente del presupuesto en curso de la UE, es decir, del Marco Financiero Plurianual, que se nutre esencialmente de las aportaciones de los Estados miembros y, en menor medida, de algunos recursos propios como, por ejemplo, los derechos de aduana sobre importaciones[11], sino de la financiación del mercado, de acuerdo con las modificaciones operadas en 2020 en la Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión. Es decir, en una decisión que no tiene precedentes en nuestra historia, la Unión Europea decide endeudarse a través del recurso al mercado, de tal manera que «la Comisión puede obtener préstamos de hasta 750.000 millones de euros (a precios de 2018) en los mercados de capitales con unos fines muy determinados y hasta 2026»[12].

Sin perjuicio de que la estructura de *NextGenerationEU*, junto con la manera de financiarse a través de una herramienta auténticamente común y europea, se configura como un instrumento *ad hoc* para afrontar los efectos económicos de la crisis de la COVID-19 y, por tanto, no tiene vocación de constituirse en un esquema permanente, no cabe duda de que supone un avance muy significativo en la configuración de instrumentos fiscales comunes y, por ende, en los elementos esenciales de la profundización de la UEM y, en general, de la integración en el marco de la construcción del proyecto europeo.

La Comisión se está embarcando, por tanto, en una operación de financiación en los mercados que no tiene precedentes por su cuantía, y que configura una manera completamente novedosa de relacionarse con los mercados financieros. La UE tiene previsto emitir una media de 150.000 millones de euros al año hasta 2026, lo que define a la Comisión Europea como un actor principal en los mercados de deuda.

Algunos analistas consideran que las emisiones de la Comisión pueden servir para prefigurar un activo europeo seguro (*European safe asset*). La estrategia de financiación de la Comisión está basada en la diversificación no solo de los instrumentos financieros, sino de las técnicas de financiación utilizadas (sindicaciones y subastas). Esto se acompaña de una estrategia transparente y predecible para los potenciales inversores, además del establecimiento de una red de *primary dealers* que apoyen el programa de emisiones. La Comisión emite: desde plazos inferiores a un año hasta bonos a 30 años, teniendo los bonos verdes un papel muy relevante. Los resultados de las primeras emisiones realizadas pueden considerarse un auténtico éxito, no solo en términos de precio, sino desde el punto de vista de la diversidad del tipo de inversor, de

[10] El paquete *REPowerEU* se puede encontrar en https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

[11] Artículo 311 del Tratado de la Unión Europea.

[12] Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

TABLA 1

DETALLE DE LAS DISTINTAS PARTIDAS DEL PROGRAMA *NEXTGENERATIONEU*
(En millones de euros)

Programa de nueva creación con *NextGenerationEU*	
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	723.800
de los cuales, préstamos	385.800
de los cuales, subvenciones	338.000
Programas ya existentes	
REACT-UE	50.600
Horizonte Europa	5.400
InvestEU	6.100
Desarrollo Rural	8.100
Fondos de Transición Justa (FTJ)	10.900
RescEU	2.000
Total	**806.900**

NOTA: Todos los importes en euros son valores a precios corrientes.
FUENTE: Comisión Europea.

su procedencia geográfica, y del robusto apetito inversor del mercado.

La Comisión anunció en diciembre de 2021 su plan de emisiones[13] para el primer semestre de 2022, que asciende a 50.000 millones de euros en bonos, además de emisiones de plazo inferior a 12 meses.

Además, en consonancia con la primera prioridad política de la Comisión y del propio programa *NextGenerationEU*, en octubre de 2021, la Comisión Europea emitió su primer bono verde movilizando 12.000 millones de euros exclusivamente destinados a inversiones para la transición ecológica en el marco de *NextGenerationEU*. Se trata de la mayor emisión de bonos verdes jamás registrada en todo el mundo.

Desde el punto de vista del destino de los fondos, *NextGenerationEU* es el paraguas bajo el cual se definen varios instrumentos de inversión común. De esta manera, las distintas líneas con sus importes se distribuyen como se indica en la Tabla 1.

Algo más del 10 % del marco se aplica a programas ya existentes, como *ReactEU* que complementa la política de cohesión del presupuesto europeo, entre otros.

Así, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es, por tanto, el instrumento principal de *NextGenerationEU*, acumulando la práctica totalidad de los fondos del programa. El mecanismo se ofrece en forma de financiación reembolsable (préstamos) y de subvenciones no reembolsables.

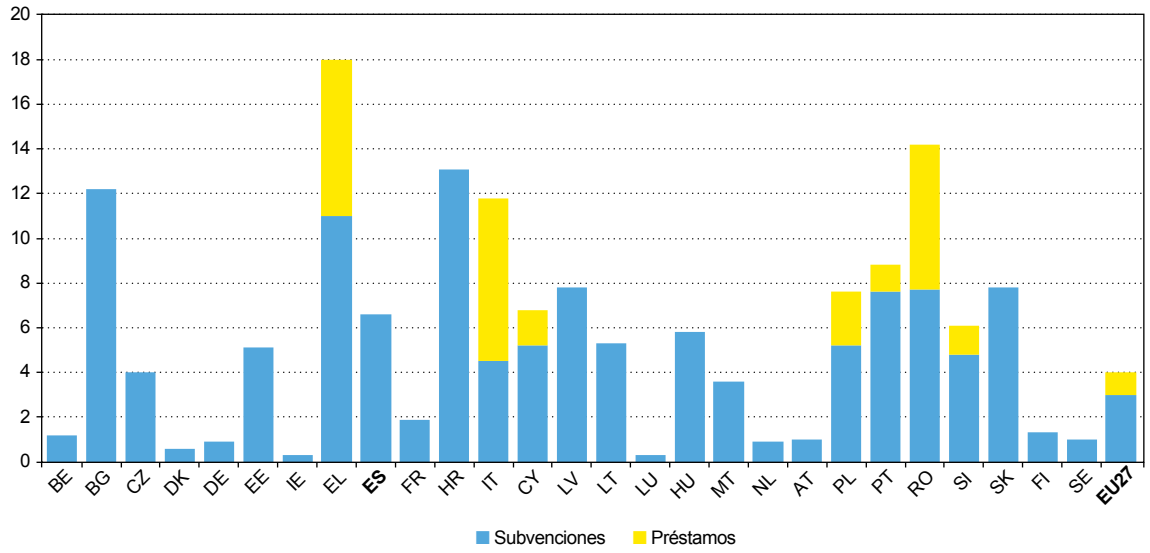
De acuerdo con el Reglamento[14], es cada Estado miembro el que debe decidir el volumen de financiación que solicita de una u otra fuente de financiación. De esa manera, hasta el momento hay países que con su plan de recuperación han solicitado subvenciones

[13] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/factsheet_funding_plan_jan-jun-2022.pdf

[14] Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN

FIGURA 3

REPARTO DE SUBVENCIONES Y PRÉSTAMOS PARA CADA ESTADO MIEMBRO DE LA UE (En % del PIB)



NOTA: Según los cálculos realizados en 2020. Los préstamos solo están reflejados para aquellos Estados miembros que los han solicitado en la fecha de cierre de este artículo.
FUENTE: Comisión Europea.

únicamente, como es el caso de España, y otros siete decidieron solicitar desde un inicio tanto subvenciones como préstamos del Mecanismo. El Reglamento, que establece el Mecanismo, permite a los Estados miembros enviar una solicitud de préstamo antes de agosto del 2023. Para los países que no solicitaron préstamos en el plan inicial, esta solicitud ha de venir acompañada de un plan revisado.

La razón de la existencia del Mecanismo es la de, por un lado, procurar fondos para la totalidad de los Estados miembros que deseen hacer uso de ellos; y, por otro, la de suministrar mayor cantidad de fondos a aquellos países más azotados por la crisis. De esa manera, el Reglamento contempla tres criterios para el cálculo de la contribución máxima para cada país: *i)* de riqueza: la inversa del PIB per cápita, es decir, se prima a los países con menor riqueza, así como la variación entre el PIB en 2020 y 2021, destinando mayor cantidad de fondos a aquellos países cuyas economías han sufrido más la crisis; *ii)* de empleo: la tasa de paro relativa; y, finalmente, *iii)* de población[15] (Figura 3).

[15] Artículo 11 del Reglamento: 1. Se calculará la contribución financiera máxima para cada Estado miembro como sigue: a) Para el 70 % del importe contemplado en el artículo 6, apartado 1, letra a), convertido en precios corrientes, en función de la población, la inversa del PIB per cápita y la tasa de desempleo relativa de cada Estado miembro, según figura en la metodología indicada en el anexo II; b) Para el 30 % del importe contemplado en el artículo 6, apartado 1, letra a), convertido en precios corrientes, en función de la población, la inversa del PIB per cápita y, en igual proporción, el cambio del PIB real en 2020 y el cambio acumulado del PIB real durante el período 2020-2021, según figura en la metodología indicada en el anexo III. El cambio del PIB real en 2020 y el cambio acumulado del PIB real durante el período 2020-2021 se basarán en las previsiones de otoño de 2020 de la Comisión. 2. El cálculo de la contribución financiera máxima con arreglo al apartado 1, letra b), se actualizará para cada Estado miembro a más tardar el 30 de junio de 2022 mediante la sustitución de los datos de las previsiones de otoño de 2020 de la Comisión por los resultados reales en relación con el

4. Los cambios estructurales: la *ratio decidendi* de NGEU

Señala Schopenhauer que «el cambio es la única cosa inmutable». Las reformas en profundidad, y las distintas palancas de transformación de las economías de la UE, están en el corazón de las seis prioridades políticas de la Comisión Europea elegida tras las elecciones europeas de mayo de 2019, y definidas por la presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen[16] y, de manera directa, a través del núcleo de las inversiones de *NextGenerationEU* y, muy particularmente, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

De esas seis prioridades políticas, dos se centran en las dos grandes transformaciones que la Comisión pretende para las economías de la Unión Europea: por un lado, la transición hacia la neutralidad climática en 2050 y, por otro, la transformación digital.

El desarrollo del contenido concreto de ambos procesos de transformación, no es objeto de este artículo, pero baste como apunte básico señalar que el Pacto Verde Europeo supone la adopción, por parte de la Comisión Europea, de una serie de medidas legislativas y acciones concretas para adaptar las políticas de la UE con objeto de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Eso pasa por una etapa intermedia en 2030 en la cual se pretende reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en, al menos un 55 %, en comparación con los niveles de 1990. Esta estrategia de la UE, pasa por la adopción de medidas y puesta en marcha de inversiones, no solo en materia de clima, sino en energía, en transporte, en materia tributaria o en el ámbito financiero, entre otros. Esto incluye, desde la aprobación de una Ley Climática Europea de 2021, que determina objetivos y obligaciones específicas para los Estados miembros, hasta una taxonomía que permite clasificar las distintas actividades económicas en relación con su sostenibilidad y, de esta manera, redirigir la financiación privada hacia proyectos que favorezcan la transición verde.

La segunda de las grandes transformaciones que pretende acometer la Comisión Europea es la digital. La digitalización de las economías europeas, en beneficio de ciudadanos y empresas, comprende acciones que van desde la mejora de la conectividad en áreas urbanas y rurales hasta el desarrollo de la inteligencia artificial, la digitalización de procesos en las empresas y, especialmente, en las pymes o el fortalecimiento de la capacidad industrial de los países de la UE en relación con los semiconductores a través de una Ley Europea de Chips[17], entre otras.

Un tercio de los 1,8 billones de euros de inversiones del plan de *NextGenerationEU* y el presupuesto de siete años de la Unión, irán destinados a financiar acciones relacionadas con el Pacto Verde Europeo. Los planes nacionales de recuperación deben contemplar que, al menos, un 37 % de las inversiones que se vayan a acometer tienen que ser en proyectos que apoyen la transición ecológica. Esta obligación mínima se ha visto cumplida con creces: la media dedicada por el conjunto de planes aprobados a la transición verde es del entorno del 40 %.

Adicionalmente, al menos el 20 % de las inversiones de cada plan nacional, deben estar enfocadas a la transformación digital de la economía. La media que dedican a esta transición los planes aprobados ya es de en torno al 28 %.

Ello nos lleva a la conclusión de que, como mínimo, algo más de la mitad de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia deben estar destinados a la implantación y desarrollo de las dos palancas del cambio estructural que la Comisión Europea pretende promover y apoyar en las economías europeas. Naturalmente, se trata de un mínimo: bien es sabido que muchos países, entre otros España, ha superado

cambio del PIB real de 2020 y el cambio acumulado en el PIB real del período 2020-2021.

[16] Las prioridades de la Comisión Europea se pueden ver en https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_es

[17] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ca05000a-89d4-11ec-8c40-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

en su Plan[18], el volumen de inversiones en ambos capítulos.

Adicionalmente, las disposiciones reglamentarias establecen que, para cualquier acción derivada del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, ninguna de las reformas o de las inversiones puede causar un perjuicio significativo al medioambiente (*Do No Significant Harm principle*)[19]. La Comisión ha publicado unas guías técnicas donde se especifican los criterios para la aplicación de este principio[20]. Por tanto, además de volcar gran parte de los fondos europeos en las dos líneas estructurales de transformación de la economía —verde y digital—, todas las acciones financiadas por estos fondos europeos deben respetar las condiciones medioambientales, como condición necesaria y que, *ceteris paribus*, entre dos posibles tipos de inversión que puedan cumplir con todos los criterios del Mecanismo, los Estados miembros deben elegir la que no implique ningún posible daño al medioambiente.

Añadido a las dos palancas básicas de transformación económica que deben incorporar las reformas e inversiones, para la Comisión Europea resulta fundamental que todo ello pueda contribuir de manera efectiva a reforzar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica, social e institucional[21].

5. El impulso fiscal: *NextGenerationEU*, motor de crecimiento

Tanto el carácter paneuropeo del plan, como su volumen, así como la celeridad en las decisiones que se adoptaron para su puesta en marcha y, por tanto, para su rápida implantación, todavía en el contexto de los efectos sanitarios, económicos y laborales de la pandemia de la COVID-19 —que comienza ya en el año 2021, cuando los efectos de la pandemia, prosiguen en sus sucesivas olas— sugieren un impulso fiscal sin parangón en la historiografía económica del continente europeo.

Precisamente, es ese el objetivo fundamental del Plan de Recuperación y Resiliencia: usar una potencia de fuego suficiente, como para contrarrestar la destrucción de valor que el parón de las economías produjo en el año 2020. Por un lado, *NextGenerationEU* busca lograr la inversión de un volumen cuantitativamente significativo de fondos europeos en un período de tiempo relativamente corto, de aquí a 2027, mientras que la financiación que la Comisión Europea busca en los mercados para obtener dichos fondos, se reembolsará en un horizonte temporal mucho más largo que puede llegar hasta 2058. De esta manera, se consigue el impulso fiscal pretendido por *NextGenerationEU*.

La estimación del impacto de los planes de los distintos Estados miembros requiere de una serie de asunciones que nutren las estimaciones de los diferentes modelos empleados, que debe remitirnos a cierta prudencia en las valoraciones que podamos realizar en el medio y largo plazo.

No obstante, hechas estas salvedades: todos los estudios realizados hasta la fecha, arrojan resultados muy positivos sobre la eficacia de *NextGenerationEU* sobre todas las economías de los países de la UE y sobre el conjunto de la Unión.

Usando como punto de partida el modelo QUEST de la Comisión Europea, la Comisión toma en cuenta el monto total de *NextGenerationEU* en forma de préstamos y subvenciones, y que asciende a alrededor del 4 % del

[18] El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se puede encontrar en https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

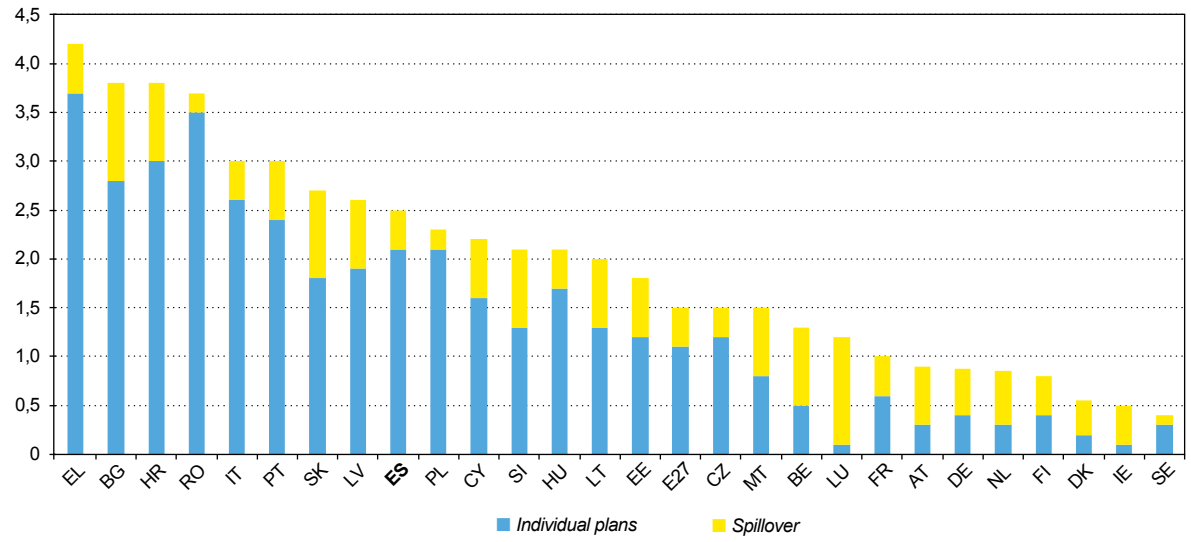
[19] En el marco de las consecuencias de la invasión de Ucrania, la propuesta de la Comisión Europea de modificación del Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que, en este momento, se encuentra en trámite en el Consejo y en el Parlamento Europeo, introduce algunas excepciones en la aplicación de este principio para aquellas inversiones en infraestructuras que estén dirigidas a asegurar la seguridad en el suministro de gas o petróleo.

[20] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c2021_1054_en.pdf

[21] Artículo 3 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN

FIGURA 4

EFECTO EN EL PIB DE CADA ESTADO MIEMBRO UE DE LAS INVERSIONES *NEXTGENERATIONEU*



FUENTE: Comisión Europea. *Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp144_en.pdf

PIB de la UE. En un escenario de inversión de 2021 a 2024, el modelo estima que el PIB de la UE crecería un 1,5 % sobre el crecimiento sin las inversiones derivadas de *NextGenerationEU*. De esa manera, el empleo crecería un 1 % sobre el escenario en que no se produjesen dichas inversiones. Adicionalmente, los efectos indirectos podrían impulsar más el crecimiento del PIB.

Los efectos son positivos en todos los Estados miembros, pero no equivalentes. De tal manera que hay países como Grecia, Italia o España que verían impulsado su crecimiento con mayor fuerza. Así, para España se estima un efecto directo entre el 1,8 % y el 2,5 % del PIB de aquí a 2024. Según las simulaciones llevadas a cabo por la Comisión, la repercusión duradera del plan español, podría dar lugar a un aumento del 0,8 % del PIB en 20 años. En términos de empleo, el crecimiento podría traducirse en 250.000 puestos de trabajo adicionales. España estima que un incremento acumulado del nivel del PIB de 2,8 %, 4,15 % y 4,16 % en los tres primeros años de ejecución del Plan. Desde la Comisión, entendemos que estas previsiones parecen algo optimistas, pues implican multiplicadores mayores y más persistentes que los referidos por algunos estudios especializados, que sostienen el uso de un multiplicador apenas por encima de la unidad en 2021 y ligeramente superior en 2022[22] (Figura 4).

Algunas estimaciones calculan que el crecimiento acumulado del PIB de España entre 2021 y 2027, podría llegar al 16,6 %[23].

[22] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_4_swd_es.pdf

[23] https://www.intereconomics.eu/contents/year/2020/number/5/article/spillover-effects-from-next-generation-eu.html

6. Gobernanza: un instrumento basado en resultados

Durante décadas la política de cohesión de la UE ha procurado a los ciudadanos europeos volúmenes muy significativos de fondos del presupuesto europeo, canalizado directamente a través de los Estados miembros y sus regiones. Los distintos fondos asociados a esta política han tenido y tienen como misión la reducción de las disparidades de riqueza y renta de las diferentes regiones de la UE, para alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo social y territorial equilibrados.

Para el período 2021-2027, estos fondos siguen suponiendo una parte fundamental del presupuesto de la Unión, de tal manera que más de 426.700 millones de euros[24] nutren este capítulo del Marco Financiero Plurianual, es decir, más del 35 % de todo el presupuesto. Las regiones españolas han sido de las más beneficiadas de esta política desde la adhesión de España a la —entonces llamada— Comunidad Económica Europea, habiendo recibido pagos por importe de unos 140.000 millones de euros hasta 2020[25].

La gobernanza de estos fondos tiene tres elementos centrales: *i)* las regiones como punto focal de las diferentes inversiones; *ii)* la Renta Nacional Bruta per cápita es el indicador fundamental para el reparto de los fondos, de tal manera que las regiones menos desarrolladas son las que más fondos tienen derecho a recibir; y *iii)* los pagos se realizan sobre la base de la presentación de las facturas de gasto de los proyectos de inversión concretos.

Principios rectores

La estructura de la gobernanza y la gestión de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, componente principal, de los fondos de *NextGenerationEU*, es sustancialmente diferente a los de la política de cohesión de la UE.

En primer lugar, los fondos no solo tienen un componente de subvenciones, sino también de préstamos, tal y como se detalla en el apartado 3, de tal manera que son los Estados miembros los que tienen que decidir si optan por una modalidad u otra, o las dos, y en qué importe, dentro del marco que ofrece el cálculo de la contribución máxima para cada Estado miembro.

En segundo lugar, la distribución de los fondos no se realiza a nivel regional, sino para cada Estado miembro, que será el que tenga que decidir, en su caso, el mecanismo y los procedimientos que emplea para su distribución y reparto dentro de cada país. El papel de las regiones en países donde estas tienen un papel importante, como es el caso de las comunidades autónomas en España, está fuera de toda duda, pero no corresponde a la Comisión Europea decidir cuáles son los criterios de reparto entre las distintas regiones o entes locales, para su gestión.

En tercer lugar, al contrario de lo que ocurre con los fondos bajo el paraguas de la política de cohesión, los fondos *NextGenerationEU*, gestionados en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, no se desembolsan sobre gastos incurridos, sino sobre la base del cumplimiento de los hitos y objetivos que, para cada pago, se establecen en el plan de cada país. Esos hitos y objetivos son actuaciones concretas, bien definidas y públicas para cada reforma y cada inversión de las que se reflejan en el plan presentado por el Estado miembro. Por tanto, el marco se define como un instrumento de financiación basado en la consecución de resultados.

Un elemento de particular importancia para el diseño y la implantación de las reformas e inversiones de cada plan nacional, en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, es que cada plan debe contribuir «a abordar de manera efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos determinados en

[24] Precios corrientes.

[25] https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other/Historic-EU-payments-regionalised-and-modelled/tc55-7ysv

las correspondientes recomendaciones específicas por país, incluidos sus aspectos presupuestarios»[26]. Quiere decir esto, que las recomendaciones que, para cada país, acuerda el Consejo a propuesta de la Comisión Europea en el marco de la gobernanza económica de la Unión Europea —el llamado «semestre europeo»— y en cada una de las áreas relevantes, incluidos los aspectos relativos al gasto, al déficit y a la deuda pública, deben ser incorporadas en la configuración de las reformas y las inversiones que cada país recoge en su plan.

Cada plan nacional, con una propuesta de atribución de fondos en forma de subvenciones y préstamos dentro de la contribución máxima de cada Estado miembro, es evaluado por la Comisión Europea, en base a criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia. Una vez aprobado el Plan por la Comisión, corresponde al Consejo adoptarlo a través de la correspondiente decisión de implementación.

Además de la consideración conceptual de la alineación del plan con las transiciones verde y digital, y el respeto al principio de no perjuicio medioambiental, con las salvedades que puedan derivarse del Plan *REPowerEU* y de la modificación del Reglamento que establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuando ello se produjese, la pertinencia del mismo se mide en relación con que este haga frente a las recomendaciones específicas por país, tal y como ya he señalado, además de la necesidad de fomentar el crecimiento y la resiliencia económicos, la creación de empleo, los distintos elementos del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, así como la promoción de políticas de infancia y juventud.

La eficacia de cada plan se valora en función de las repercusiones duraderas en cada Estado, así como la garantía del seguimiento y ejecución efectivos del mismo.

La eficiencia debe medirse atendiendo a la razonabilidad y verosimilitud de los costes incurridos, así como a la efectividad de los sistemas de control.

Finalmente, la Comisión valora la coherencia de todas las actuaciones reflejadas en el plan de cada Estado miembro.

Una vez adoptado el Plan por el Consejo, y a reserva de la adopción de la decisión de ejecución por parte del Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 2021, el Estado miembro tiene derecho a solicitar una prefinanciación del 13 % del importe total. Cada uno de los pagos subsiguientes se desembolsa sobre la valoración de los hitos y objetivos establecidos en el plan para cada desembolso, y la constatación por parte de la Comisión Europea de que esos hitos y objetivos se han cumplido en relación con las reformas e inversiones reflejadas en cada plan nacional. La Comisión tendrá en cuenta para su evaluación el dictamen del Comité Económico y Financiero.

Resulta capital para el éxito de *NextGenerationEU* que las reformas y las inversiones que se detallan en cada plan, se pongan en marcha y se ejecuten en los plazos previstos en el mismo, y que, de esa manera, la canalización de los fondos permee en las economías eficazmente, apoyando el crecimiento económico, la creación de empleo y la cohesión social que, en definitiva, es una de las funciones últimas del programa europeo.

Los 27 Estados miembros han remitido ya su Plan a la Comisión Europea; hasta el momento, 26 planes has sido adoptados, 7 Estados miembros han recibido el primer pago (bien de subvenciones, bien de préstamos, bien de ambos) y, tan solo España ha recibido ya su segundo desembolso, una vez verificado el cumplimiento de los hitos y objetivos vinculados a esos pagos.

Tal y como he anticipado anteriormente, la aprobación del paquete *REPowerEU*, supone una vuelta de tuerca en los objetivos de los planes de recuperación y resiliencia y en el uso de los fondos del marco *NextGenerationEU*. La Comisión estima que son necesarias inversiones adicionales por un valor de 210.000 millones de euros de aquí a 2027, para eliminar gradualmente las importaciones de combustibles fósiles procedentes de Rusia. La propuesta de la Comisión Europea, además de introducir mecanismos

[26] Artículo 18.4 b) del Reglamento. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN

de flexibilidad en el uso de la política de cohesión[27], del mecanismo «Conectar Europa» o de otros fondos europeos, los países de la UE podrían, si así lo consideran oportuno, hacer uso de los préstamos no utilizados del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en torno a los 225.000 millones de euros), así como de las nuevas subvenciones de este financiadas mediante la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de estos derechos, actualmente mantenidos en la reserva de estabilidad del mercado, por un valor de 20.000 millones de euros. El uso de estos fondos debería ir dirigido a aquellas inversiones que aceleren la descarbonización de la economía, la eficiencia energética en los edificios, la producción de energías limpias, la mejora de las infraestructuras energéticas o gasísticas, incluidas las del transporte entre los distintos Estados miembros, entre otras. La propia Comunicación sobre *REPowerEU* señala, de manera explícita, las conexiones entre la Península Ibérica y Francia[28].

Colaboración público-privada

El papel de los distintos niveles de gobierno —en España nacional, local y de las comunidades autónomas— así como la coordinación entre los mismos, es esencial para la correcta implantación de los planes. No obstante, la posición activa y la concurrencia del sector privado para la implantación del plan es, sin duda, la piedra de bóveda para su éxito, puesto que, de las empresas, dependen, en última instancia, los desarrollos más concretos de las inversiones derivadas de cada plan nacional. Las empresas, en particular las pymes, son los verdaderos protagonistas de la transformación y la recuperación. De ellos depende la idoneidad e innovación de los proyectos que presenten en respuesta a convocatorias que se vayan publicando para cada proceso de inversión; y, por supuesto, para su correcta ejecución, que puede incluir, además, contribución financiera adicional por parte de las empresas, con el correspondiente papel del sistema financiero.

Es importante que la financiación privada acompañe la puesta en marcha de los proyectos del Plan de Recuperación. Según estimaciones de la Comisión, los países de la Unión necesitan alrededor de 520.000 millones de euros de inversión adicional cada año desde ahora hasta 2030 solo para la transición climática. Por supuesto, deben ser en su mayoría inversión privada, pero hay una parte significativa que puede ser cubierta con inversión pública.

Es responsabilidad de cada Estado miembro definir las fórmulas de gestión concretas dentro de su Plan de Recuperación y Resiliencia. España tiene una web íntegramente dedicada al Plan donde es posible consultar toda la información relativa a esta y a otras cuestiones relevantes.

No es objeto de este artículo detallar el contenido ni la estructura de dichas fórmulas en España, pero baste indicar que el plan español hace uso de un instrumento nuevo, como es el de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Resiliencia de un sector (PERTE) para incluir nuevos instrumentos de colaboración público-privada que permitan una gestión más ágil de los fondos. Se trata de una figura creada por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, pero que tiene una clara vocación de permanencia. Se trata de proyectos de carácter estratégico, con un importante potencial de arrastre para el resto de la economía, y

[27] Los Estados miembros tendrán la posibilidad de transferir al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia hasta el 12,5 % de su asignación en el marco de la política de cohesión añadiendo una posibilidad de transferencia del 7,5 % para los objetivos del Plan *REPowerEU* sobre la base de necesidades demostrables y siempre que los Estados miembros hayan utilizado la posibilidad de transferencia del 5 % ya disponible. Además, los Estados miembros tendrán la posibilidad de transferir al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia hasta el 12,5 % de su asignación en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

[28] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0230&from=EN

que exigen la colaboración entre Administraciones, empresas y centros de investigación para conseguir que escalen sus operaciones en el país.

7. Conclusiones

La importancia de *NextGenerationEU* radica, no solo en el tipo de herramientas que pone a disposición de los Estados miembros, o la cuantía de los fondos comprometidos, sino la rapidez con que las Instituciones europeas han logrado levantar el edificio de este programa.

La ejecución eficaz y eficiente de cada plan exige de la concurrencia de todas las partes: las Instituciones europeas, en primer lugar; y en España: los distintos departamentos ministeriales, las comunidades autónomas, el resto de los niveles de la Administración provincial y local, así como las empresas y el sistema financiero.

El fin último de *NextGenerationEU* es servir de contrapeso de los efectos negativos de la irrupción de la pandemia en el crecimiento económico y en el empleo, al mismo tiempo que se saca provecho de la oportunidad de los fondos para apuntalar la modernización y la transformación de los diferentes sectores productivos, haciendo que la recuperación sea justa y que incluya a todas las empresas, a las pymes y a los ciudadanos. *REPowerEU* permite el uso de los fondos sobrantes de *NextGenerationEU* para abordar las inversiones en infraestructuras que permitan acelerar la desvinculación de los países europeos respecto de los combustibles fósiles provenientes de Rusia.

NextGenerationEU y, más en concreto, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia constituyen una oportunidad única para España y para toda Europa. Por ello, es necesario aunar esfuerzos entre todas las Administraciones y partes interesadas para que los fondos sirvan al crecimiento, empleo e impulso en las necesarias transformaciones económicas en las que Europa ha tomado la decisión de embarcarse. Y todo ello, preservando los valores de la Unión Europea en materia de cohesión social, territorial y fortalecimiento de nuestro estado de bienestar.

Nos hemos dotado de un instrumento bien diseñado y que, implantado correctamente, puede y debe ser un catalizador de la recuperación y transformación económica que las economías europeas necesitan. No se trata, por tanto, de inyectar fondos en la economía sin más, sino de impulsar las dos grandes palancas del cambio que están en el corazón de nuestras prioridades políticas: la transformación ecológica y la transición digital. Con ello, la Comisión pretende sentar las bases de una economía productiva sólida, que apuntale el crecimiento económico para los próximos decenios. Estamos convencidos de la potencia de este proyecto.

La presión a la baja que ejerce sobre el crecimiento económico la inestabilidad derivada de la invasión en Ucrania, así como el alza de los precios de la energía, hace aún más necesario el desarrollo de las iniciativas concretas de las inversiones y reformas previstos en los planes nacionales. La invasión, y sus efectos sobre las economías europeas, no ha hecho más que hacer más urgentes las mencionadas transformaciones.

La necesidad de fortalecer la autonomía estratégica de la Unión Europea en el ámbito digital, apuntalada por la Ley Europea de Chips, y en el campo de la energía, reduciendo progresivamente la dependencia europea del gas ruso, requieren de la aceleración de inversiones e infraestructuras en los dos campos, transiciones verde y digital, en los que *NextGenerationEU* pone el foco: la transición ecológica y la transformación digital.

Al mismo tiempo, es necesario destacar la importancia capital que *NextGenerationEU* tiene desde la perspectiva de la integración de la Unión Europea, y de la profundización de la Unión Económica y Monetaria. Por primera vez, la Unión Europea pone en marcha un instrumento fiscal común de semejantes dimensiones; y lo hace, además, no como un mecanismo intergubernamental, sino directamente a través de las Instituciones europeas: con la Comisión Europea y

el Consejo de la Unión Europea en el diseño, gobernanza y seguimiento en la implantación de las distintas herramientas del programa, por un lado, y con la financiación común a través del recurso a los mercados por parte de la Comisión Europea.

Sin perjuicio de la concepción de este programa como puntual y no como mecanismo estructural, no cabe duda de la relevancia que comporta desde la perspectiva de los instrumentos comunes en el marco de la gobernanza económica de la Unión Europea. Mediante la puesta en marcha de *NextGenerationEU*, todos los Estados miembros —al norte, al sur, en el este y en el oeste— han comprendido la importancia de atajar de manera rápida y con suficiente potencia fiscal los *shocks* asimétricos que pueden producirse en las economías de la Unión, y los beneficios que tiene para el fortalecimiento del mercado único, por tanto, de todos y cada uno de los países. Como prueba de esta relevancia, los documentos de consulta para la revisión de las normas de gobernanza fiscal en la UE invitan a extraer lecciones del diseño de gobernanza y funcionamiento del Mecanismo de cara a la formación de consensos que definan las futuras normas fiscales.

Del rigor en su ejecución, y de la eficacia de su implantación, puede depender la concepción que los Estados miembros puedan tener de los beneficios de este tipo de instrumentos para el futuro, así como de los elementos fundamentales de la integración económica de la Unión.

Referencias bibliográficas

Banco de España. (2021). *Informe Anual 2020.*

Christie, R., Claeys, G., & Weil, P. (2021). Next Generation EU borrowing: a first assessment. *Bruegel*, Policy Contribution Issue No. 22.

Deloitte. (2021). *Next Generation EU program: a practical guide.*

European Central Bank. (2020). *Decision (EU) 2020/440 of the European Central Bank of 24 March 2020 on a temporary pandemic emergency purchase programme (ECB/2020/17).*

European Commission. (2017). *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*. COM(2017) 291 final de 31 de mayo.

European Commission. (2021). *Technical guidance on the application of "do no significant harm" under the Recovery and Resilience Facility Regulation.* Commission Notice. C(2021) 1054 final. February 12.

European Commission. (2021). '*Do no significant harm'. Technical Guidance by the Commission.* ECCWG. February 16.

European Commission. (2021). *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Análisis del plan de recuperación y resiliencia de España que acompaña a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España.* SWD(2021) 147 final. Junio.

European Commission. (2022). *European Economic Forecast. Winter 2022* (European Economy Institutional Paper No. 169). February.

European Commission. (2022). *Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672. SURE at 18 months: third bi-annual report.* COM(2022) 128 final. March.

European Commission. (2022). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. REPowerEU Plan.* COM(2022) 230 final. May.

Feás, E. y Steinberg, F. (2021). Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo. *ARI* 25/2021. Real Instituto Elcano.

LLYC, Llorente y Cuenca. (2021). Acelerar la transición energética: aprovechar el impulso de los fondos europeos. *IDEAS LLYC.* 28 de octubre.

Mas, P. (22 de febrero de 2021). En marcha el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *El País-BBVA Research*. https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2021/02/PilarMas_En_marcha_el_Mecanismo_de_Recuperacion_y_Resiliencia_ElPais_WB.pdf

Pfeiffer, P., Varga, J., & Veld, J.-I. (2021). *Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment* (European Economy Discussion Paper No. 144).

Picek, O. (2020). Spillover Effects from NextGenerationEU. *Intereconomics*, *55*(5), 325-331.

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)

ISSN 0019-977X

SUSCRIPCIÓN ANUAL

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (6 NÚMEROS/AÑO)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	75,00 €	75,00 €	75,00 €
Gastos de envío España	3,36 €	4,80 €	6,24 €
Más 4 % de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	3,13 €		
TOTAL	81,49 €	79,80 €	81,24 €

EJEMPLARES SUELTOS

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
NÚMERO SUELTO	15,00 €	15,00 €	15,00 €
Gastos de envío España	0,56 €	0,80 €	1,04 €
Más 4 % de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,62 €		
TOTAL	16,18 €	15,80 €	16,04 €

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Centro de Publicaciones.
C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.
Teléfono: 91 349 43 35 (ventas y suscripciones)
Correo electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO, INFORMES Y PUBLICACIONES
CENTRO DE PUBLICACIONES

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Se recomienda a los autores consultar la página web de la Revista de ***Información Comercial Española, Revista de Economía***, donde aparecen publicados los artículos en formato electrónico y se recogen los principios y políticas editoriales de publicación (http://www.revistasice.com/index.php/ICE/about#Principios).

1. Los originales se remitirán a la dirección de correo electrónico revistasice.sscc@mincotur.es
   También pueden enviarse a través de la página web de Revistas ICE.

2. Solo se aceptan trabajos originales no publicados previamente ni en proceso de evaluación en otra revista. Mientras no reciban notificación de su rechazo o los retiren voluntariamente, los autores no enviarán los originales a otros medios para su evaluación o publicación.

3. El equipo editorial podrá rechazar un artículo, sin necesidad de proceder a su evaluación, cuando considere que no se adapta a las normas, tanto formales como de contenido, o no se adecúe al perfil temático de la publicación.

4. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word. En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirán la fuente de información y, en su caso, notas aclaratorias.

5. **La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 10 páginas ni superior a 15** (aproximadamente entre 5.000 y 7.000 palabras). La fuente será Times New Roman, tamaño 12, **interlineado sencillo** y paginado en la parte inferior derecha.

6. Cada original incluirá, en una primera página independiente, el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos.

7. En la primera página del texto se incluirá:
   - **El título con una extensión máxima de 2 líneas** (aproximadamente 12 palabras).
   - **Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 6 líneas** (aproximadamente 60 palabras) con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
   - **De 2 a 6 palabras clave** que no sean coincidentes con el título.
   - **De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature** (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica: https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php

8. El texto del artículo seguirá la siguiente estructura: introducción, desarrollo, conclusiones y referencias bibliográficas. Si hubiera anexos, se insertarán tras las referencias bibliográficas y deberán llevar título.

9. Los encabezamientos de los apartados se numerarán en arábigos con punto, en minúscula y en negrita, distanciándose dos espacios del anterior párrafo. Los encabezamientos de cada subapartado se pondrán en redonda negrita sin numerar, y el tercer nivel en cursiva, según el siguiente modelo:

   1. Título del apartado (1.er nivel)
   Subapartado (2.º nivel)
   Sección del subapartado (3.er nivel)

10. Las notas a pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en fuente Times New Roman, tamaño 10 y espacio sencillo.

11. Las ecuaciones y expresiones matemáticas irán centradas y, en su caso, la numeración irá entre corchetes y alineada a la derecha.

12. La forma de citación seguirá los criterios de la última versión de las normas de la American Psychological Association (APA) que se pueden consultar en la siguiente dirección: https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/citations/paraphrasing

13. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.

14. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente según las Normas APA. Se recuerda que siempre que el artículo tenga DOI, este se deberá incluir en la referencia. Se pueden consultar las normas generales y ejemplos de las referencias más frecuentes en https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples

- **Formato y ejemplos de las referencias más frecuentes**

Libro

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Editorial.

Pilling, D. (2019). *El delirio del crecimiento*. Taurus.

Libro electrónico con DOI (o URL)

Apellido, A. A. (Año). *Título*. https://doi.org/xxx

Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. https://doi.org/10.1007/97-0-xxxx

Capítulo de libro

Apellido, A. A. & Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En C. C. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Editorial.

Demas, M. & Agnew, N. (2013). Conservation and sustainable development of archaeological sites. In I. Rizzo & A. Mignosa, *Handbook on the Economics of Cultural Heritage* (pp. 326-343). Edward Elgar.

Publicaciones periódicas formato impreso

Apellido, A. A., Apellido, B. B. & Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, *volumen*(número), pp-pp.

Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A. & Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, *12*(2), 1-19.

Publicaciones periódicas online con DOI (o URL)

Apellido, A. A., Apellido, B. B. & Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, *volumen*(número), pp-pp. https://doi.org/xxx

Fernández-Blanco, V., Orea, L. & Prieto-Rodríguez, J. (2009). Analyzing consumers' heterogeneity and self-reported tastes: an approach consistent with the consumer's decision making process. *Journal of Economic Psychology*, *30*(4), 622-633. https://doi.org/10.1016/j. joep.xxxx

Informe oficial en web

Organismo. (Año). *Título del informe*. http://www…

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Global Financial Stability Report*. https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019

Ley/Reglamento

Título de la ley. *Publicación*, número, fecha de publicación, página inicial-página final. http://www.boe.es....

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado* n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf

Orden de la lista de referencias bibliográficas

Las referencias se ordenan alfabéticamente y, en caso de varios trabajos realizados por el mismo autor/a, el criterio es el siguiente:

- Primero, los trabajos en los que el/la autor/a figura solo/a. Correlativos de año más antiguo a año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos colectivos en los que el/la autor/a es el/la primero/a. Correlativos por orden alfabético.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autor/a y fecha, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ej.: 2014a, 2014b, etc.

Últimos números publicados

Núm. 924
La crisis de la COVID-19: el camino de la recuperación

Núm. 925
Plataformas digitales: regulación y competencia

Núm. 926
El futuro del dinero y la transformación digital del sector financiero

Núm. 927
V Centenario de la primera vuelta al mundo

Números en preparación

El proceso inflacionario en España y el área del euro: un análisis económico

Autonomía estratégica

Revista de Economía

ICE

Información Comercial Española

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

00928
9 770019 977006

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO