

Políticas inmigratorias frente a la despoblación: el caso de Aragón

Luis Antonio Sáez Pérez
María Isabel Ayuda Bosque
Vicente Pinilla Navarro
(Universidad de Zaragoza)*

* Dirección postal: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza, Gran Vía, 4, 50005 Zaragoza
direcciones electrónicas: lasaez@unizar.es, vpinilla@unizar.es, mayuda@unizar.es

Políticas inmigratorias frente a la despoblación: el caso de Aragón

códigos JEL: R23, J18

palabras clave: despoblación, Aragón, políticas inmigratorias, evaluación de políticas

Resumen:

En áreas escasamente pobladas, el reequilibrio demográfico difícilmente puede lograrse si no se dan flujos inmigratorios. En Aragón, al hilo del nuevo patrón migratorio, el gobierno autonómico y algunas administraciones locales han planteado un conjunto de intervenciones públicas con la finalidad de atraer nuevos pobladores hacia el medio rural e invertir la tendencia previa. Si bien el impacto de las mismas todavía es poco claro, respecto de su enfoque y ejecución sí puede extraerse algunas conclusiones.

1. Introducción.

La inmigración es uno de los fenómenos sociales más relevantes de España en la última década en la medida que implica un cambio profundo en las dinámicas de muchos mercados y en la gestión de diversas políticas. Los investigadores así como los legisladores lo han abordado con profusión y detalle, si bien sus consecuencias en áreas rurales con muy baja densidad han recibido una menor atención, pues se trata de un problema muy peculiar. Sin embargo, para los territorios que la padecen se trata de una materia urgente e importante pues su existencia como comunidad está amenazada por la despoblación y, frente a ella, la inmigración aparece como la solución más eficaz a corto plazo. En este contexto algunos políticos y gestores públicos han venido desarrollando diversas medidas que promueven la atracción de nuevos residentes como vía para invertir su crisis demográfica.

Este trabajo deseamos establecer las características fundamentales, en términos de *Economía pública*, de las políticas vigentes en Aragón que integran la inmigración como variable fundamental para el reequilibrio demográfico en zonas escasamente pobladas. Se trata de un caso práctico relevante en la medida que una gran parte de su territorio manifiesta de forma agravada dichas carencias y un abanico de políticas *repobladoras* ha sido propuesto en los últimos años por diversas administraciones públicas aragonesas.

En primer término, se analizan desde un punto de vista normativo y general las posibles justificaciones de la intervención pública ante el fenómeno de la despoblación. Posteriormente, se estudian las medidas efectivamente planteadas al respecto en Aragón. Del contraste de estas políticas y de su gestión pueden extraerse una serie de conclusiones iniciales acerca de su diseño y ejecución.

2. La despoblación como problema o *fallo del mercado*.

La población es una variable básica en la evolución económica de cualquier país. Su cantidad y sus características definen las posibilidades de desarrollo¹. Así, el capital humano que detentan los habitantes de un lugar determina la amplitud y profundidad de su mercado de trabajo, así como el grado de iniciativa emprendedora y la capacidad innovadora, sin duda tres elementos esenciales en cualquier función de producción agregada. Además, el número de residentes delimita la dimensión de la demanda local que, para muchos bienes y servicios, y en las primeras etapas de un producto, es muy relevante².

De las relaciones entre los agentes de un área surgen las economías de aglomeración, sólo alcanzables en la medida que exista un umbral mínimo de consumidores y empresas³. Por otro lado, la mayoría de los servicios públicos necesitan un nivel suficiente de ciudadanos para financiarse y proveerse⁴. De manera que existe una dimensión colectiva en las dinámicas de desarrollo muy dependiente de las características demográficas y geográficas, y en las zonas deshabitadas dichas carencias se convierten en unas graves dificultades estructurales para el desencadenamiento espontáneo de los círculos virtuosos entre oferta y demanda.

En consecuencia, la falta de población es una restricción muy robusta del desarrollo y del bienestar de un territorio. Frente a ella, en principio, cabría argumentar que los gobiernos pueden intervenir para intentar subsanar, o compensar, semejantes deficiencias derivadas del mercado, o, simplemente, de la evolución espontánea de su economía⁵.

¹ S. Kuznets (1966) determinó los tres componentes clásicos del crecimiento económico moderno: incremento sostenido de la renta, cambios estructurales y el crecimiento de la población. Este último es “indispensable... (ya que) el juego recíproco entre los aumentos sostenidos de población y los aumentos del rendimiento económico con magnitud suficiente como para asegurar la tendencia ascendente en el producto per capita”.

Sin embargo, una parte importante de la literatura sobre este tema ha tendido a concentrarse sólo en los dos primeros.

² Tanto Myrdal (1968) como Hirschmann (1973), referentes de las teorías de la causalidad acumulativa, señalan que los procesos acumulativos y polarizados son los que priman en las etapas de crecimiento más intensas, si bien explicar las causas primeras por las que se desencadenan es muy difícil. No obstante, coinciden en señalar que siempre van vinculados a un aumento de la demanda derivado de un incremento de población que induce una mayor y más eficiente oferta.

³ Marshall (1890). Más recientemente, Krugman (1992) han profundizado en las tendencias a la aglomeración.

⁴ Véase al respecto en López Laborda y Salas (2002) sobre las “indivisibilidades” de los bienes públicos y las consecuencias, para su financiación, de la desigual población a atender.

⁵ En las economías tradicionales, incluso cuando se encuentran en crisis por el cambio hacia una modernidad social y económica, las relaciones de intercambio y asignación de recursos no están regidas sólo, ni principalmente, por el mercado, sino que la familia y otros vínculos institucionales y sociales intervienen en gran medida. Así, los factores de expulsión de población en el medio rural español durante el siglo pasado no tenían su origen exclusivamente en insuficiencias del mercado sino que también, y en algunos casos en mayor medida, procedían de las reglas que regían la asignación de funciones y distribución patrimonio dentro de las familias, el papel secundario de la mujer, o políticas con importantes efectos territoriales como la hidráulica o la agraria. De la misma forma el acceso a bienes públicos (educación o sanidad) ofertados de forma progresiva por el naciente Estado del bienestar fue un elemento clave para entender esas dinámicas migratorias.

Junto a estas consideraciones genéricas sobre demografía y crecimiento, asumidas hace tiempo por la teoría económica, existen otras más nuevas y debatidas que toman como referencia un marco analítico mucho más concreto, encuadrado en el medio rural, el cual ha experimentado durante las últimas décadas un profundo proceso de reestructuración en los países occidentales⁶ al hilo del cual cabe establecer una serie de intervenciones gubernamentales novedosas sobre su demografía que mejorarían el bienestar social colectivo.

Así, en España y en Europa el campo ha dejado de ser fundamentalmente, aunque mantenga al respecto una especialización relativa, el lugar donde se producen alimentos y materias primas, que son, aunque generen muchas interdependencias e inestabilidad, esencialmente, bienes privados asignables a través de los mercados, y que, por tanto, si éstos funcionaran eficientemente no deberían dar lugar a una intervención pública⁷, para pasar a convertirse en un espacio donde disfrutar del ocio, residir en él e, incluso, admirar el patrimonio cultural, ecológico y conservar una gran parte de la identidad colectiva. Respecto de estas nuevas funciones, aunque los mercados despachan aceptablemente algunas de las modalidades de bienes y servicios más demandadas, principalmente a través del turismo, empresas de ocio y constructoras, existen importantes externalidades, numerosos bienes públicos y elevados grados de incertidumbre que sólo pueden proveerse colectivamente desde la autoridad política y si se trata de un espacio suficientemente poblado.

Porque los paisajes naturales, por muy salvajes que parezcan, los monumentos y cascos urbanos de los pueblos, por muy sólidas construcciones que tengan, y las tradiciones y sabiduría popular, por muy catalogadas y divulgadas que estén, necesitan de personas que las complementen, mantengan y den vida. Allá donde la despoblación ha sido radical, el deterioro medioambiental, arquitectónico, social y cultural ha sido ingente. Así, no sólo según cálculos contingentes e hipotéticos sobre potenciales usuarios, sino desde consideraciones inmediatamente tangibles en un análisis coste-beneficio, mantener la población en las áreas periféricas y marginales *es rentable* para el resto de la sociedad. Por consiguiente, se dan unas justificaciones adicionales dentro del proceso de reconversión rural, conforme a las crecientes demandas colectivas sobre sostenibilidad, conservación cultural y cohesión territorial, para que los gobiernos eviten su despoblación.

Junto a esta perspectiva centrada en los lugares de recepción de los flujos migratorios, en nuestro caso la que experimentan los pequeños núcleos rurales, cabría evaluar la migración desde el punto de vista de la persona o familia que cambia de residencia y podría asentarse en ellos. ¿Por qué deben de intervenir, entonces, los gobiernos?

En principio, cuando alguien piensa en emigrar o no, el postulado de racionalidad completa se presenta como una condición muy exigente y vulnerable, pues es bastante

⁶ Hoggart, K. y Paniagua, A., (2001), Paniagua, A. (2007).

⁷ Entre los problemas que un mercado libre agrícola genera, según el enfoque tradicional de la política agraria (europea), se encuentran el objetivo estratégico de suficiencia alimenticia así como el de equidad hacia los agricultores por desempeñar una actividad cuya productividad es inferior y, por tanto, sus remuneraciones también. Sin embargo, antes de la Gran Depresión los mercados agrarios apenas eran intervenidos excepto vía arancelaria.

probable que quienes se lo planteen no dispongan de la información suficiente ni tengan capacidad para procesarla, lo que daría lugar a decisiones ineficientes sobre su destino o su determinación inicial de partir. También, el poder de negociación de quienes migran suele ser inferior al que detentarían en función de sus conocimientos y aptitudes, ya que no cuenta con los apoyos, sobre todo los informales, que dispondría en su lugar de origen. En esas circunstancias, es lógico que los gobiernos planteen una legislación tendente a reducir las incertidumbres y los costes de transacción del inmigrante aumentando su información y exigiendo una mayor transparencia en las relaciones en que intervenga.

Adicionalmente deberíamos tener en cuenta que las zonas despobladas presentan aparentemente mayores costes o menores beneficios que otras posibles áreas de destino para los potenciales emigrantes, por lo que en ausencia de intervención pública el creciente flujo de inmigración optará por las zonas urbanas o rurales más favorecidas. Estos mayores costes no son principalmente económicos sino sobre todo de acceso a la información sobre el funcionamiento de determinados mercados.

Así por ejemplo, podemos comenzar señalando que si desde la perspectiva de toma de decisiones del potencial emigrante, el mercado de trabajo, a través de la posibilidad de un empleo con una remuneración superior a la del lugar de origen, ejerce un papel relevante en aquélla, la opción por las zonas despobladas se verá dificultada por la estrechez de su mercado laboral, el reducido abanico de posibilidades diferentes de empleo que ofrece y lo complicado de conocer su oferta efectiva. En definitiva, el tratarse de un mercado poco transparente, en el que incluso es frecuente que haya una importante oferta de empleo no revelada, inducirá a su postergación inicial. En el medio plazo podría también pensarse que las menores posibilidades de promoción laboral y, por lo tanto, de mejora salarial, serían otro factor desfavorable para la instalación de inmigrantes en ellas⁸.

También las características del mercado inmobiliario desincentivan la elección de un destino en una zona con problemas de despoblación. Las zonas rurales, pero sobre todo las que tienen menor vitalidad demográfica y económica plantean un problema caracterizado por el dualismo de este mercado al coexistir un parque de viviendas muy amplio, pero con una baja ocupación, con la carencia de una oferta de residencias para parejas jóvenes que no permanezcan en el núcleo familiar o para personas que quieran instalarse en estas zonas, es decir muy pocas viviendas en alquiler o venta⁹. Además, a su escasez se suma un problema, probablemente más importante, como es el de las dificultades para conocer cuáles son las disponibles o para ser admitido en algunas de ellas. El medio urbano ofrece en este sentido muchas mayores facilidades para obtener una residencia adecuada. En definitiva, se trata de un mercado estrecho y con altos costes de información que puede refrenar el asentamiento en esos lugares.

Las cualidades de los inmigrantes, en cuanto a su procedencia, pueden también determinar sus preferencias por los destinos. Normalmente, aquellos de origen urbano y con cierto nivel de cualificación, como ocurre con un porcentaje significativo de los

⁸ La importancia de las condiciones de trabajo para explicar la instalación de emigrantes la pone de relieve el hecho de que en una reciente encuesta para el 52,9% de los residentes extranjeros en Aragón, la búsqueda de trabajo era la principal razón que les llevó a emigrar, Pinos, M. (2002), pag. 21.

⁹ Una abrumadora mayoría de los extranjeros residentes en Aragón, viven en régimen de alquiler. Véase Pinos, M. (2002).

extranjeros, no considerarán atractivo asentarse en núcleos pequeños y en ocupaciones manuales con escasas expectativas si, en cambio, se dan, según su valoración subjetiva, mejores alternativas en las ciudades. En este mismo sentido, las preferencias culturales por formas de vida urbana, o el deseo de instalarse en zonas que sean consideradas como el paradigma de estilo de vida que caracteriza al país receptor, de nuevo intervendrán en contra de las áreas rurales.

Por último, la debilidad de las cadenas migratorias forjadas en estas zonas las hace menos competitivas frente a aquellas urbanas o rurales en las que se han instalado ya núcleos importantes de población vinculada a sus mismos lugares de origen¹⁰. El emigrante potencial optará, normalmente, por un lugar en el que familiares, vecinos o amigos ya estén instalados y de esta forma le faciliten información sobre sus posibilidades laborales, de vivienda o, simplemente, su conocimiento del medio sea superior. Además la existencia del núcleo de “paisanos” facilita la integración en un país “extraño”, mientras que ambientes de reducidas dimensiones, al tener una menor capacidad de absorción, pueden plantear dificultades añadidas para esta integración.

Por todo ello planteamos que la intervención pública es necesaria si deseamos que los inmigrantes puedan contribuir al mantenimiento demográfico de las zonas despobladas, aunque conviene advertir desde el principio que una vez producida la instalación de nuevos emigrantes en estas zonas y pasado un cierto tiempo, la toma de decisiones de éstos sobre su movilidad, ya dentro del país de destino, no sólo responderá a valoraciones similares a las realizadas por los naturales, sino que probablemente su mayor grado de desarraigo provocará variaciones residenciales todavía más numerosas¹¹. Es decir, cualquier política migratoria que no venga acompañada por una política complementaria sobre las condiciones de vida en las zonas con problemas de despoblación será estéril en el medio plazo, ya que los nuevos pobladores, si perciben que su “calidad” de vida puede ser mayor en zonas urbanas, al ser más móviles, se desplazarán con rapidez hacia éstas¹². El entrelazamiento por lo tanto entre políticas migratorias y políticas globales de lucha contra la despoblación es imprescindible.

Esta conexión no es óbice para que puedan plantearse algunas medidas específicas orientadas a aumentar el atractivo de las zonas rurales despobladas para convertirse en destino de, al menos, una parte de la inmigración extranjera. Como se ha comentado, en gran medida habrán de orientarse hacia la disminución de los costes que supone para el emigrante la instalación en esas zonas o hacia el incremento de los beneficios esperados.

En suma, los territorios escasamente poblados necesitan alcanzar un determinado tamaño poblacional, porque, en caso contrario, aunque el estado de la tecnología y la integración de sus producciones en mercados externos puedan reducirlas, se desencadenarán una serie de restricciones graves que afecten a su eficiencia y cohesión. Por otro lado, las personas que cambian de residencia sin haberse informado suficientemente pueden adoptar decisiones erróneas que generarían una serie de costes para el conjunto de la sociedad, además de para sí mismos. En consecuencia, los poderes públicos encuentran razones específicas para intervenir legislativa y presupuestariamente acerca de la emigración hacia territorios con pocos habitantes.

¹⁰ Un 72% de los emigrantes extranjeros residentes en Aragón tenían antes de venir amigos o familiares residiendo en la Comunidad Autónoma, lo que pone de relieve la importancia de las cadenas migratorias, Pinos, M. (2002), pag. 26.

¹¹ Recaño, J. (2002).

¹² Sáez, L.A., Pinilla, V. y Ayuda, M.I. (2001).

3. La inmigración como estrategia repobladora en Aragón.

Aragón es una de las regiones más despobladas¹³ de España y de la Unión Europea¹⁴. Sin embargo, sus bajas densidades medias encubren una situación interna aún más extrema, pues más de la mitad de su población, también la más joven, se concentra en la capital, Zaragoza, por lo que restan amplios espacios con una muy baja densidad y una pirámide poblacional desequilibrada (masculina) y sobreenviejida¹⁵.

Esta situación es consecuencia de un largo proceso de transformaciones económicas con intensas migraciones que ejemplificaron casi todas las causas típicas de las dinámicas de crecimiento desequilibrado y polarizado, vigente de forma significativa en España durante el tercer cuarto del siglo pasado aunque sus raíces provenían desde casi un siglo antes¹⁶.

Conforme se superaban las anomalías de la postguerra española durante los cincuenta y de forma acelerada durante el *desarrollismo* hasta la crisis industrial de mediados de los setenta, la salida, casi en su totalidad, de las generaciones más jóvenes en numerosas áreas rurales aragonesas significó una descapitalización económica y social muy grande, desarticulando sus economías locales y generando unas expectativas negativas que se reforzaban en sí mismas construyendo una imagen de inevitabilidad de la emigración. Aquel efecto amplificador se prolongó en el tiempo, de manera que el decrecimiento demográfico que todavía hoy, varias décadas después, perdura en la mayor parte de los municipios aragoneses es consecuencia de una bajísima tasa de natalidad frente a una elevada tasa de mortalidad, herederas del envejecimiento tan grande originado en aquellos años, a pesar de que el saldo migratorio actual apenas minore e, incluso sume, ya que en la mayoría de los pueblos aragoneses desde finales del siglo pasado son más los que vienen que los que se van.

De manera que como consecuencia de aquella trayectoria demográfica y social previa, hoy en día, en muchas poblaciones no hay margen de maniobra para compensar con la natalidad derivada exclusivamente de sus residentes las cuantiosas muertes que una población envejecida ocasiona, por muy elevado que fuera su índice de fecundidad, que tampoco lo es dadas las dificultades de conciliar la maternidad con el desarrollo de un proyecto vital autónomo para las mujeres jóvenes en las áreas rurales más periféricas. En numerosos casos, si no llegan nuevos vecinos, la fecha en que ese núcleo de población

¹³ Pinilla, V., Ayuda, M.I. y Sáez, L.A. (2007).

¹⁴ La segunda de España, tras Castilla-La Mancha, que cuenta con 227 habitantes por km², frente a los 25'6 de Aragón. Dentro de la Unión Europea de 27 miembros y 269 regiones (NUTs-II), es la decimosegunda.

¹⁵ Aragón cuenta con 730 municipios, y de ellos, hay 45 que no tienen a ningún niño (menor de 15 años) entre sus habitantes, y 177, casi una cuarta parte, tienen cuatro o menos, según el Padrón de 1 de enero de 2005, momento mucho menos grave, en términos demográficos, para bastantes poblaciones con relación a unos años atrás.

En términos de densidad, la situación también es crítica: 189 municipios, que ocupan 12.927'5 km² (un 27% del territorio), tienen una densidad inferior a 3 habitantes por km². Si el límite se sitúa en una cifra tan baja como los 10 habitantes por km², ascienden a 501 municipios, extendiéndose por 31.711'2 km², lo que equivale a los dos tercios del territorio de la región.

¹⁶ Ayuda, M.I., Pinilla, V. y Sáez, L.A. (2000).

dejará de estar habitado puede ser fácilmente anticipada para dentro de unos años, no demasiados. Es, por tanto, lógico que la inmigración se plantee en muchos casos como *la solución* al problema de la despoblación en Aragón.

Por otro lado, aquel ajuste migratorio tan profundo quedó interiorizado de forma traumática por una parte importante de la ciudadanía aragonesa, insertado en su imaginario colectivo como algo asociado a la mala gestión del modelo de desarrollo español, exitoso, tal vez, en alcanzar tasas de crecimiento elevado, pero deficitario en términos de cohesión social y territorial, y sembraba las bases para fomentar la creencia de que su comunidad era acreedora de una especie de *deuda histórica* desde los territorios receptores de su diáspora.

Por ello, cuando con el retorno de la democracia se instauran nuevas instituciones de marcado carácter reformista y se acomete una descentralización política que otorga un amplio poder a los gobiernos regionales recién creados, a pesar de encontrarse España y Aragón en los momentos más graves de la crisis económica, se deposita una confianza extrema en las oportunidades de desarrollo del medio rural a través de los cauces políticos emergentes, especialmente para las áreas despobladas. Como paradigma de todas aquellas expectativas, se atribuía al retorno de los que se fueron la condición de prueba concluyente de estar consiguiendo, por fin, la *redención* de Aragón.

Así, en el primer Estatuto de Autonomía¹⁷, se hace explícito, en su Título Preliminar, como objetivo prioritario el reequilibrio territorial a partir del retorno de los emigrados en períodos previos¹⁸. Por otro lado, y en coherencia con el modelo autonómico general, políticas de marcado carácter territorial¹⁹ junto con gran parte de las medidas de oferta de carácter microeconómico²⁰, se definían en dicha norma fundamental como competencias exclusivas²¹ para ser gestionadas por el gobierno regional y alcanzar el desarrollo y la cohesión interna.

Sin embargo, a pesar de estas declaraciones solemnes contenidas en los textos legales básicos y de la generalización de un discurso político afligido sobre el tema, si bien muy trivial, sólo es al cabo de casi dos décadas, a finales de 2000, cuando se propone una medida directa al respecto, el Plan Integral de Política Demográfica de Aragón²²; y, aún con

¹⁷ Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Aragón.

¹⁸ Art.6, 2. “Corresponde a los poderes públicos aragoneses...” tanto “b) Impulsar... medidas que eviten su éxodo, al tiempo que hagan posible el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón”, así como “c) Promover la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, fomentando su mutua solidaridad”

¹⁹ Art. 71 Además de “ordenación del territorio” se incluye “tratamiento especial de las zonas de montaña” y “ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos”

²⁰ Art. 71 Entre los sectores y actividades que competen de forma exclusiva al gobierno de Aragón se encuentran agricultura, montes y aprovechamientos forestales, comercio y mercados interiores, industria y energía, si bien en todas ellas conforme a las bases que determine el Estado para el conjunto del territorio nacional.

²¹ Además de porque lo enuncia el Estatuto de Autonomía porque la Constitución Española lo permite en su artículo 148.

²² Entre las causas de ese retraso, que analizábamos en Ayuda, M.I., Pinilla, V. y Sáez, L.A. (2003), estarían las de cómo se diseñó el traspaso de competencias y el cálculo de las mismas, la inestabilidad financiera del sistema autonómico que limitaba diseñar proyectos de alto coste presupuestario, las dimensiones temporales de los mercados electorales, el cálculo racional de políticos y votantes, las dificultades de establecer estrategias políticas en coaliciones gubernamentales como las vigentes en Aragón en casi todas sus legislaturas, etcétera.

todo, con una ejecución de sus preceptos bastante imperfecta. Ante esa atonía, es lógico que desde las administraciones locales –ayuntamientos, comarcas y diputaciones- más afectadas, que perciben su urgencia e importancia, hayan ido elaborando por su cuenta planes e iniciativas durante los últimos años con vistas a garantizar su supervivencia. Brevemente describimos en qué consisten estas políticas, la más general del gobierno autonómico y las locales, en particular cómo integran los flujos migratorios en sus estrategias.

3.1 El Plan Integral de Política Demográfica del Gobierno de Aragón.

El Plan Integral de Política Demográfica no fue elaborado a partir de una iniciativa del ejecutivo aragonés que hubiera sido objeto de largas deliberaciones y estudios de técnicos e investigadores en la materia, sino que toma como fuente básica noventa y cinco resoluciones, propuestas de forma particular y según el propio criterio de cada uno de los grupos parlamentarios que componían las Cortes de Aragón en mayo de 2000²³, y aprobadas, sorprendentemente, por la unanimidad por todos ellos. Posteriormente, un comité formado por estudiosos de la demografía aragonesa y del desarrollo rural junto con funcionarios de algunas áreas del ejecutivo autonómico²⁴ trataría de dotarlas de cierta coherencia y sentido estratégico, inyectarlas en algunas de las medidas que ya venía llevando a cabo el gobierno aragonés y formular un texto, lo más sistemático posible, que pudiera plantearse como una referencia de la política demográfica y poblacional en la Comunidad Autónoma.

El Plan responde al esquema clásico de las medidas de política económica, fines-medios, pero sus redactores, ante las dificultades que entraña un tema en el que se alude a la intimidad de cada persona y familia²⁵ y por la disparidad, cuando no incoherencia, de las resoluciones parlamentarias a las que tenían que hacer frente, hicieron explícitos los principios y juicios de valor desde los que se proponía interpretar con algún sentido integrador aquellas propuestas. Con base en estas referencias y fundamentos formulados de manera transparente creían que resultaría más fácil la valoración del Plan por parte de los ciudadanos y analistas, permitiría un debate más abierto en términos académicos y sociales, y, finalmente, sería factible el reflujo de todas estas ideas para mejorar su acción pública.

Entre los principios que se enumeran en esa parte programática del Plan se destacó sobre todos el de la libertad, en el sentido de reconocer que son los ciudadanos, por sí mismos, los mejores jueces para decidir cuántos hijos desean tener y cuándo, dónde residir, qué actividad desempeñar o con quién convivir. Sus preferencias sobre su propia vida, aunque generen consecuencias socialmente no deseables, nunca pueden ser sustituidas por los juicios de los expertos, si bien es deseable que tengan conocimiento previo de ellos para tomar sus decisiones.

²³ Mixto (Izquierda Unida), Popular, Chunta Aragonesista, Partido Aragonés y Socialista.

²⁴ Escasamente tres áreas de gobierno: educación, bienestar social y presidencia.

²⁵ Como el número de hijos, la movilidad dentro de un territorio, discriminaciones positivas en función de las características personales, étnicas o territoriales.

Esta posición, evidente para la mayoría de los científicos sociales y que hubiera sido innecesaria en la mayoría de los contextos políticos occidentales, chocaba, en cambio, con lo que han sido las ideas predominantes en la política territorial aragonesa²⁶, apremiada por visiones normativas acerca de un determinado sistema urbano y poblacional “equilibrado” y unas cifras y ratios demográficos concretos, alejados de lo posible incluso en el medio plazo. También parecía conveniente subrayar esa primacía liberal porque con respecto a la creciente inmigración de ciudadanos extranjeros, algunos políticos, buscando y recibiendo un cierto eco popular, propugnaban²⁷ una visión ordenancista de la misma para rellenar los vacíos poblacionales numerosísimos de la geografía aragonesa y asignarles, independientemente de su consentimiento, la función repobladora.

Dado que, inicialmente, un plan de estas características debería conjugar muchas normas excepcionales y discriminaciones positivas, el principio de equidad entre los ciudadanos también era puesto de relieve, como elemento clave para evaluar la adecuación de las propuestas y el igual nivel de servicios y oportunidades en términos geográficos y colectivos. Además, sobre el fenómeno de la inmigración extranjera resultaba conveniente incidir en que la equidad implicaba intransigencia con discriminaciones de índole racial y económica.

En ambos casos, libertad e igualdad, el que se expresaran en el texto del Plan como principios en vigor y, a la vez, se reconocieran las dificultades de su aplicación venía a mostrar las tensiones entre lo normativo y lo positivo, entre la utopía y la práctica que medidas de semejante calado podrían suponer. Además de estos principios, otros de naturaleza más instrumental, como los de eficacia y de eficiencia, la conservación del territorio en tanto patrimonio cultural y natural, la importancia atribuida al desempeño laboral como realización personal, así como la apuesta por la prestación de servicios públicos en especie y con carácter selectivo en lugar de transferencias genéricas de dinero, se citaban en este primer bloque.

Los objetivos se exponen en el Plan como unas metas específicas, en un escalón inferior al de los principios aunque relevante, tendentes a la resolución de los problemas de Aragón, con un sentido aplicado e inmediato: reequilibrio territorial, libertad en las decisiones demográficas concretas que tomen los ciudadanos aragoneses, integración de los inmigrantes, desarrollo que aproveche las potencialidades locales y sea sostenible, transparencia en la gestión del Plan. Se trata de enunciados que coinciden en gran medida con los que se fijan en la mayor parte de las intervenciones públicas, solo que adaptados a una situación demográfica crítica. Conectan los principios antes citados con las medidas, y es aquí donde se observa un cierto desajuste pues éstas, como antes se ha comentado, habían sido ya prefiguradas de una manera bastante avanzada por las Cortes aragonesas, sin planearse su coordinación ni adoptar una visión estratégica.

Se distinguen cuatro bloques de medidas según a qué tipo de agentes o áreas se dirigen con mayor énfasis: familias, inmigración, políticas de equilibrio territorial, y aquellas en las que se insta a otras administraciones competentes a colaborar sobre el tema.

²⁶ Ley de Ordenación del Territorio y Directrices.

²⁷ Resolución 4 d) del Partido Aragonés.

Los inmigrantes que llegan a Aragón, evidentemente, estarían afectados por las actuaciones comprendidas en los demás apartados, en tanto que forman familias y residen sobre un espacio, pero sus peculiaridades, especialmente de los procedentes de otros países, hacen que sean objeto de atención especial en sí mismos, sobre todo en cuanto a fomentar su integración y que sea efectiva su igualdad. Pero más allá de esas cuestiones declarativas, las medidas efectivas tenían un alcance muy corto, relacionadas con las áreas de asistencia social y educación, en ambos casos de forma muy concisa. Anomalía que podría excusarse aduciendo que el bloque de medidas sobre la familia que también les afectaría es prolijo, o, como se hace referencia en el último bloque, las políticas migratorias se encuentran centralizadas en gran medida en el gobierno nacional; sin embargo, en nuestra opinión, lo que sucede es que áreas de gobierno del ejecutivo aragonés, decisivas sobre la gestión del fenómeno migratorio, como las de empleo y vivienda, apenas intervinieron en la elaboración última del Plan, la que ideaba el comité de expertos, y las propuestas de los grupos parlamentarios tampoco eran excesivamente rigurosas en su análisis.

De manera que, a pesar de las prevenciones de los redactores, el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional atendía de forma muy secundaria el asunto migratorio, y lo identificaba sólo con el de procedencia extranjera, haciendo alusiones muy breves a las llegadas de origen interno y a la movilidad en cortas distancias, muy importantes ya desde los ochenta.

Esta consideración tan parcial del fenómeno migratorio, dentro de una acción de gobierno poco audaz y sin apenas réplica desde la oposición, dio pie a que los territorios más afectados buscaran medidas para incrementar su población desde sus gobiernos locales más inmediatos. A continuación enunciamos los planes de carácter local y provincial principales actualmente vigentes.

3.2. Asociación Española de Municipios contra la despoblación

Aunque se trata de una red nacional de la que actualmente forman municipios de varias regiones españolas²⁸, la mayoría de ellos son localidades aragonesas, y Aguaviva, población del Bajo Aragón turolense, con su alcalde Luis Bricio, ha sido su núcleo impulsor.

Este plan tiene su origen en el verano de 2000, cuando el señor Bricio advierte cierta complementariedad entre lo que era el problema secular demográfico turolense, y en particular aguavivano²⁹, sólo superable, en su opinión, con una repoblación basada en nuevos residentes, y una grave crisis económica e institucional generalizada en Argentina, que hace perder a muchos de sus ciudadanos la confianza en su país y pensar que sólo fuera del mismo puede haber algún futuro para ellos y sus familias. Entonces, si a esas personas desencantadas se les informara de las condiciones de vida de su pueblo y comarca,

²⁸ Además de poblaciones de las tres provincias aragonesas las hay de la Comunidad Valenciana, Castilla y León así como Galicia.

²⁹ La población de Aguaviva en 2001 era un 36% de la que tenía en 1900, 658 habitantes frente a 1786 personas un siglo antes.

donde había varias empresas que no podían encontrar trabajadores idóneos, en la que había viviendas deshabitadas susceptibles de ser ocupadas y en la que los servicios educativos y sanitarios tenían capacidad para absorber nuevos usuarios, ellos podrían mejorar y, simultáneamente, Aguaviva recuperaría un pulso demográfico y social que se había languidecido durante la segunda mitad del siglo pasado hasta hacer temer por su desaparición a medio plazo, en un par de generaciones. Es decir, de confrontar esos dos ámbitos, con factores de expulsión y de atracción ubicados en Argentina y en Aguaviva, podría derivarse una situación óptima en la que todos mejorarían.

Con esas convicciones el alcalde de Aguaviva se desplaza a Buenos Aires en compañía de un empresario del Bajo Aragón, publica varios anuncios en los medios de comunicación local³⁰, y es entrevistado por varios de ellos, de manera que adquiere una notoriedad inmediata su proyecto. Ofrece trabajos correspondientes a oficios sin gran especialización o de nivel medio, con una remuneración muy ajustada pero con bastante estabilidad³¹, informa de que se facilitaría una vivienda y el asentamiento en Aguaviva, y de que pagaría los pasajes del viaje. En contrapartida, los solicitantes deberían ser matrimonios con edades inferiores a los cuarenta años y con dos niños, al menos, en edad escolar, y firmarían un contrato por el que se comprometían a permanecer en esta población, al menos 5 años, y, si no, deberían abonar las subvenciones y ayudas recibidas. Para facilitar toda la tramitación y cumplir las exigencias de entrada en España de forma más ágil, el programa se basaba en el *retorno de emigrantes*³², es decir, de las políticas del gobierno nacional relativas a personas que tuvieran la nacionalidad española o pudieran optar de forma inmediata a ella. En pocos días, para 13 puestos de trabajo ofertados se reciben más de 5000 solicitudes y es preciso volver a publicar anuncios encareciendo que dejen de hacer trámites ante los consulados españoles pues se encontraban colapsados.

La emigración que trata de encauzar esta red se corresponde con los modelos migratorios de desequilibrio en los que sus protagonistas aprecian un diferencial en términos de bienestar y expectativas entre el lugar de salida y el de llegada, manifestándose, respectivamente, factores de expulsión y de atracción. La estrategia de esta red se basa en aliviar los costes de esa decisión, fundamentalmente los de transacción y los asociados a incertidumbres, y hacer explícitos los beneficios de su traslado, en términos de renta y de unas trayectorias vitales futuras positivas, todo ello reflexionado dentro de una racionalidad colectiva, familiar, y a largo plazo. El que este programa se concentre en ciudadanos de nacionalidad extranjera, que encuentran condicionada su estancia en nuestro país a su estabilidad laboral, explica que ese cálculo beneficio-coste tenga unos componentes distintos a los de una familia española que se planteara ese mismo cambio de residencia.

³⁰ En aquellos momentos Luis Bricio era militante del PP, y utiliza las sedes que este partido tiene en Buenos Aires, así como algunos medios de comunicación vinculados.

³¹ En torno a los 700-850 €, que, según los parámetros españoles es un sueldo bajo aunque, en cambio, interesante para personas en situación de pobreza dentro de las referencias argentinas de aquella profunda crisis. Más aún si tenemos en cuenta que los alquileres de la vivienda en Aguaviva eran muy bajos, 150 €, e, incluso, en los momentos iniciales el Ayuntamiento las facilitaba sin coste. No obstante, previendo que esas remuneraciones pudieran llevar a frustraciones inmediatas en algunos solicitantes, se indicaba que fueran personas “sin títulos universitarios”, o que fueran conscientes de que, seguramente, no iban a poder desempeñar un empleo acorde a su cualificación.

³² Programas de ayuda específicos para emigrantes retornados, actualizados según la Orden Ministerial de 14 de diciembre de 2001 (Boletín Oficial del Estado de 5 de enero de 2002)

Este programa de acogida ha ido evolucionando ligeramente con el paso del tiempo. Su gran popularidad dio lugar a que otros municipios con riesgo de quedar deshabitados tomaran conciencia de su situación y desearan aprovechar su experiencia, razón por la que surge la Asociación de Municipios contra la Despoblación, con una estructura institucional y profesional más sólida aunque su esquema de actuación siguiera siendo muy similar al planteado inicialmente desde Aguaviva. Además de países latinoamericanos, Rumanía ha sido otro de los países en los que se han captado colonos.

Entre 2000 y 2003 se trasladaron a Aguaviva 55 familias, con 112 adultos y 144 niños. Además de inmigrantes procedentes de Latinoamérica –uruguayos y chilenos junto con los mayoritarios argentinos- hay una importante colonia de rumanos, creciente, y algunos polacos. Una parte de los nuevos residentes europeos han llegado al margen de los programas de acogida, de una forma espontánea. Entre todos han conseguido detener una tendencia demográfica decreciente y la pirámide poblacional se ha rejuvenecido sensiblemente, hasta el punto de que en las escuelas, ampliadas, predominan los niños cuyos padres no tenían raíces en Aguaviva³³.

Por otro lado, algunas familias consideraron que las promesas iniciales del ayuntamiento se incumplían e interrumpieron unilateralmente su contrato, por lo que se ha generado un conflicto entre ambas partes que está a la espera de su correspondiente resolución judicial.

Detrás de las circunstancias concretas de cada familia y de factores personales que pueden motivar la permanencia o la salida de un pueblecito del interior de España como este, para evaluar el éxito de estos planes se ha de introducir la cuestión de fondo de si los determinantes que han impulsado a salir a los aguavivanos durante las décadas anteriores, e incluso en la actualidad a su gente más joven y preparada, han sido superados. Si esas causas siguieran vigentes, una vez transcurridos los cinco años de estancia obligatoria, el flujo de salidas agotará las reservas demográficas acumuladas durante este período.

3.3 Abraza la tierra

Con base en una dilatada experiencia en la gestión de programas de desarrollo rural patrocinados por la Unión Europea, fundamentalmente, aunque no sólo, dentro de la Iniciativa Comunitaria Leader³⁴, un conjunto formado por 15 Grupos de Acción Local correspondientes a otras tantas comarcas afectadas por el problema de la despoblación de cuatro Comunidades Autónomas, Cantabria, Castilla y León, Madrid y Aragón, diseñaron, en 2003, un modo de actuación compartido que hiciera más eficiente la acogida de nuevos pobladores emprendedores. De manera que, como en el caso anterior, se trata de una red de carácter nacional, incluso con vínculos con otras internacionales, pero que en el

³³ Según el padrón municipal de 1 de enero de 2000, el número de habitantes era de 592, y el 1 de enero de 2006, 691. En los tramos de edad inferiores a 25 años, los jóvenes han pasado en ese período de 114 a 173, por lo que los cambios en los indicadores de envejecimiento y edad media han sido muy relevantes.

³⁴ Aunque también se ha promovido el desarrollo rural y la inserción de nuevos pobladores dentro de los programas Equal e Interreg.

territorio aragonés, y en la provincia de Teruel en particular, ha desarrollado con mayor profundidad algunas de sus medidas. En Torrevelilla, pequeña localidad³⁵ a 20 kilómetros de Aguaviva en el Bajo Aragón turolense, radica la sede que coordina al resto de centros.

Los promotores de *Abraza la tierra* se proponen tres objetivos. El primero es informar a quienes se plantearan crear un negocio, mediante unas oficinas existentes en cada uno de los 15 espacios y una ágil página electrónica³⁶, acerca de cuáles serían los recursos disponibles y las oportunidades económicas vigentes, así como los activos y pasivos de índole más cualitativa que afectarían a sus relaciones personales.

En segundo término, debido al importante papel que la sociedad receptora desempeña en la implantación exitosa de una nueva empresa, sobre todo si es pequeña, y en el arraigo de las personas recién llegadas, se promueven acciones tendentes a la sensibilización de los autóctonos, así como de sus instituciones y grupos sociales, a favor de los recién llegados. Los gestores de *Abraza la tierra* asumen las tareas de intermediación y arbitraje ante los inevitables desencuentros entre *forasteros* y *los del pueblo* y tratan de fomentar su conocimiento y estima recíprocos.

Junto a estas metas relativas a la eficacia del proceso inmigratorio, hay un tercer objetivo de carácter interno, metodológico, que tiene que ver con la mejora del propio proyecto a partir del intercambio de los casos gestionados por cada uno de los grupos de la red. Junto a jornadas y seminarios sobre áreas de interés compartidas –la formación técnica de sus propios gestores, la Política Agraria Común, vivienda, fiscalidad específica para el medio rural–, *Abraza la tierra* editó un manual de buenas prácticas a partir de la reflexión compartida de los errores y aciertos³⁷, y constituye un referente básico para mejorar su administración.

Aunque el objetivo de captación de inmigrantes como freno a la despoblación es compartido por las dos políticas locales comentadas, existen importantes diferencias con las medidas y estrategias vistas en la asociación que lideraba Aguaviva. En *Abraza la tierra* no ha habido una captación directa de los colonos en los lugares donde se creía que pudieran existir factores de expulsión hacia el medio rural, aunque sí ha habido campañas de publicidad y numerosas ruedas de prensa en ámbitos urbanos. Por otro lado, sus repobladores ideales tienen un perfil personal vinculado a una vocación empresarial, presumiblemente de escala muy reducida y apoyada en factores locales específicos, que son atraídos no sólo por un cálculo económico ponderable en euros sino también por un modo de vida rural enriquecido en capital social y medio natural.

Como nos muestra el cuadro 1, el número de familias instaladas o que iban a hacerlo en breve eran 124 (344 personas), si bien la distribución era muy desigual entre las distintas zonas. Las hay, como el Matarraña o las Tierras de Almazán, a las que habían llegado un número importante de personas, y también hay comarcas que en estos tres primeros años de vigencia han captado a muy pocas familias y personas. Es factible que fuera del

³⁵ con apenas 200 habitantes, aproximadamente un 25% de los que tuvo cien años antes,

³⁶ <http://www.abrazalatierra.com/>

³⁷ *Abraza la tierra* (2006).

programa, de una manera informal, haya movimientos migratorios hacia estas zonas y no queden aquí reflejados. En cualquier caso ha de tenerse en cuenta que, por sí sola, es difícil que esta iniciativa consiga enjugar las tendencias demográficas negativas de los territorios en los que se aplica, pues se trata de áreas con una baja densidad y unas inercias muy negativas derivadas de sus trayectorias migratorias previas.

Oficina de acogida	Provincia	Fichas de solicitud tramitadas	Entrevistas realizadas	Familias instaladas o en proceso de instalarse	Familias en trámites
ADECOCIR-Ciudad Rodrigo	Salamanca	36	9	4 (9 personas)	2
ASAM-San Esteban de la Sierra	Salamanca	210	60	13 (33 personas)	11
ADEMA-Almazán	Soria	172	61	17 (63 personas)	4
ASOPIVA-Abejar (Pinares)	Soria	54	13	1 (3 personas)	1
PROYNERSO-Ágreda	Soria	139	22	4 (10 personas)	2
TIERRAS SORIANAS DEL CID-San Esteban de Gormaz	Soria	186	29	7 (25 personas)	4
PAÍS ROMÁNICO-Aguilar de Campoo	Palencia	215	63	12 (36 personas)	20
CODINSE-Campo de San Pedro	Segovia	106	19	17 (27 personas)	19
TIERRA DE CAMPOS-Medina de Rioseco	Valladolid	134	12	4 (7 personas)	5
ADISAC-El puente de Sanabria	Zamora	73	18	6 (16 personas)	4
OMEZYMA-Torrelveilla (Matarraña)	Teruel	166	30	20 (62 personas)	24
ASIADER-Tramacastilla (Sierra de Albarracín)	Teruel	46	17	4 (14 personas)	8
ADIBAMA-Albalate del Arzobispo	Teruel	36	12	8 (28 personas)	2
AGUJAMA-Mora de Rubielos	Teruel	39	5	2 (5 personas)	1
GALSINMA-Cabanillas (Sierra Norte de Madrid)	Madrid	134	35	5 (6 personas)	30
TOTALES		1746	405	124 (344 personas)	137

Pero sí que puede tener una aportación cualitativa muy relevante en el sentido de mostrar cómo personas emprendedoras que ponen en valor algunas de las múltiples oportunidades de negocio que detentan estas sociedades pueden desempeñar una tarea creativa y remuneradora, y liderar un cambio en las expectativas, elementos que en las teorías del desarrollo endógeno resultan clave³⁸. Desde ese punto de vista, por su capacidad demostrativa, *Abraza la tierra* es un programa interesante, y ha merecido formar parte del catálogo de *Buenas prácticas* que Cruz Roja Española reconoce cada año, en este caso como una vía para la inclusión social de las áreas rurales periféricas y despobladas.

³⁸ Vázquez Barquero (1999) explica el papel fundamental del emprendedor con vínculos en el resto de la comunidad local para impulsar el desarrollo endógeno.

3.3 Habitate: asociación de entidades por la población de Teruel

En septiembre de 2006, la Diputación Provincial de Teruel promueve la creación de una federación, Habitate, de las entidades que gestionan medidas y proyectos frente a la despoblación en esta provincia, en los que se otorga un cierto protagonismo a los inmigrantes. Según las declaraciones formuladas por el entonces presidente de ambas instituciones, Ángel Gracia, la asociación pretende ofrecer una serie de servicios a las personas que se planteen radicar su residencia en cualquier población de la provincia, pero añade una segunda función consistente en actuar como grupo de presión ante el gobierno de Aragón y las instancias comunitarias³⁹.

En relación con lo que había sido la forma previa de intervenir por parte de la Diputación Provincial, sintetizada en el poco conocido y menos aplicado Programa Experimental de Impulso Demográfico⁴⁰, se aprecia un giro importante, ya que anteriormente primaba una estrategia subvencionadora, intervencionista sobre la propia configuración de las decisiones demográficas, aunque bien es cierto que con cuantías exiguas; y actualmente, en cambio, sus propuestas sólo hacen referencia a las cuestiones informativas para iniciar una actividad económica, ser contratado u obtener una vivienda y a las tareas de integración social. El papel asignado a Habitate parece ser el de recopilar las iniciativas que promueven una serie de redes e instituciones, la mayor parte de ellas al amparo de actuaciones de la Unión Europea, coordinarlas, y facilitar a los nuevos residentes la gestión de los trámites en que ella interviene mediante una ventanilla única.

Como sucede con las políticas económicas de ciertos ámbitos, en los que la frondosidad de sus normas y reglamentos exigen una poda de lo superfluo para reducir los costes de información y negociación que ellas mismas generan, podría pensarse, a tenor de lo que decían sus promotores, que Habitate lleva a cabo, en ese sentido, una tarea de sistematización y de agilizar el trabajo cooperativo entre varios nodos. En parte es así, aunque, en nuestra opinión, de forma desproporcionada, ya que el número de iniciativas en vigor en la provincia no era ni numeroso ni se daba una gran dispersión en sus contenidos que originara disfunciones relevantes mientras que, en cambio, suma una burocracia con la creación de la figura de un técnico de acogida e integración de familias en cada una de las diez comarcas más otro más en tareas de coordinación junto a un auxiliar administrativo⁴¹.

Ante la desproporción entre unas dotaciones generosas en medios personales y financiación, y los fines, en gran medida redundantes por estar ya asumidos desde otras organizaciones y planes, surge la duda de si su razón última radica en su oportunidad política en vísperas de unas elecciones locales y autonómicas. El tema de la despoblación renta positivamente en los mercados electorales turolenses y a corto plazo, por encima de la efectividad de cualquier medida, es precisa una cierta sobreactuación de los candidatos para mostrar su capacidad resolutoria.

³⁹ Léase el Diario de Teruel, del 20 de septiembre de 2006.

⁴⁰ Boletín Oficial de la Provincia de Teruel, del 4 de enero de 2001: Programa experimental para el impulso demográfico de la provincia de Teruel.

⁴¹ Respecto del proyecto inicial, la aplicación efectiva ha sido más parca, compartiendo personal con las instituciones comarcales y sólo se han generado dos plazas nuevas de administrativos.

En cualquier caso, la Diputación de Teruel, al promover Habitate, aparece como un ente aglutinante de medidas nacidas desde abajo, desde organizaciones y entidades muy próximas a la gestión de la despoblación, y en ese sentido se trata de una actuación más innovadora y con mayor potencialidad que los programas con contenidos muy técnicos y enfoques normativos desde administraciones de nivel superior. En ese sentido, una misma institución habría rectificado su estrategia repobladora con relación a la inmigración, circunstancia poco habitual en las administraciones públicas en periodos tan breves como el estudiado.

3.4 Servicio de Inmigración y Nuevos Pobladores

En la línea de las intervenciones comentadas anteriormente, de proporcionar información y facilitar el contacto entre los municipios interesados en acoger nuevos pobladores y estos últimos, la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, en cooperación con el Gobierno de Aragón, a finales de 2006 puso en marcha un programa denominado *Servicio de inmigración y nuevos pobladores*⁴². Básicamente consiste en un portal en la red en el que de forma muy intuitiva ambas partes pueden ofrecer y recibir información, y una técnica en el seno de dicha federación se encarga de profundizar en las gestiones, adaptadas a las circunstancias de los migrantes y del posible lugar de asentamiento. También en este caso, su presentación en los medios de comunicación con una cierta exageración en cuanto a su virtualidad y en un momento pre-electoral suscitan la sospecha de si su puesta en marcha se explica mejor desde la *elección pública* que desde los cánones de la gestión pública.

En todo caso, la simplicidad de este programa facilita su versatilidad y utilidad pues permite que se convierta en una vía de contacto apta para cualquier tipo de persona y familia independientemente de sus características personales. Esa misma sencillez, en cambio, limita el que pueda ser un medio para avanzar más allá del encuentro inicial entre quienes buscan un pueblo en el que residir y unos alcaldes que esperan familias a las que recibir, si bien hoy en día la mayor parte de las instituciones comarcales y municipales disponen de instrumentos para recoger el testigo en la gestión de las etapas posteriores y, por sí solas, en cambio, tendrían más dificultades en captar inicialmente la atención de esos buscadores de emplazamientos rurales.

En todo caso, el que se plantee de una manera escueta y flexible permite que, aunque los resultados sean aún escasos, al menos no haya implicado unos costes excesivos.

4. Valoración

La evaluación de las políticas económicas puede efectuarse según la consistencia de su diseño o de su eficacia en la gestión, dejando, como hacemos en este caso, en segundo

⁴² <http://www.municipiosconlainmigracion.org/>

término la relevancia de su impacto. En este trabajo no profundizamos en los datos sobre los flujos migratorios en las áreas despobladas en las que se aplican las medidas estudiadas, dado el carácter incipiente de la mayoría de ellas, así como la exigencia de distinguir el efecto específico de las mismas dentro de un contexto general muy favorable a la inmigración⁴³ en el conjunto del país.

No obstante, aunque no entramos en el análisis estadístico minucioso, sí que se puede apreciar que nos encontramos en una fase explosiva del ciclo de llegada de inmigrantes extranjeros a España que no se mantendrá en el largo plazo⁴⁴. Además, dentro de los 730 municipios aragoneses, su distribución es muy desigual⁴⁵, pues hay una concentración de los mismos en las áreas más dinámicas o en las inmediaciones de las poblaciones mejor comunicadas con aquellas y sólo en la medida que los mercados laborales y de vivienda se encuentran saturados se han redirigido hacia otras zonas. Por ello, dentro de un cambio de tendencia relevante en las migraciones hacia el medio rural habría que ir desbrozando las características de los municipios y comarcas porque todavía dista bastante de ser una situación generalizada en Aragón, con divergencias relevantes incluso dentro de las áreas más despobladas.

De manera que en este trabajo sólo mantenemos como telón de fondo dichos datos generales relativos a los saldos migratorios y nos concentramos en las otras dos vertientes, las de su elaboración y gestión, contrastadas con lo que dicen los enfoques normativos de la Economía pública y del desarrollo rural. En esa perspectiva, con relación a las migraciones y sus efectos en la repoblación del medio rural aragonés, tal y como se ha apreciado en el epígrafe anterior, se distinguen dos estereotipos básicos de las políticas aplicadas en estos últimos años: por un lado, las actuaciones generales planificadas para un territorio amplio, dirigidas desde el gobierno autonómico, que sería el caso del Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional, y, en el otro extremo, las medidas promovidas desde ayuntamientos y comarcas afectadas por la despoblación, con un objetivo inmediato y específico concentrado en el asentamiento de nuevos pobladores, en cuya modalidad se encontrarían el resto de medidas citadas. Analizamos los dos bloques por separado, antes de efectuar una comparación entre ambas estrategias en las conclusiones finales.

⁴³ Entre quienes se apropian de esa tendencia general como éxito particular destaca el presidente del gobierno de Aragón, Marcelino Iglesias, quien ejemplifica y lidera ese tono triunfalista en sus análisis al respecto, especialmente durante la campaña electoral de la primavera de 2007. Iglesias dijo que "hemos pasado el cabo de Hornos, de un Aragón del siglo XX de la despoblación, la emigración, la falta de trabajo, el pesimismo, el derrotismo, a un Aragón que empieza a tener confianza, a apostar, donde se genera trabajo". (Europa Press, 24-V-2007)

⁴⁴ Veáanse las *Proyecciones de población calculadas a partir del Censo de Población de 2001* del INE, con dos escenarios migratorios futuros, en ambos casos con niveles de entradas sensiblemente inferiores. en el escenario 1 las entradas netas de extranjeros se reducen desde 650.000 hasta el entorno de las 280.000 dentro de 5 años. En el escenario 2 la reducción es más drástica, hasta los 110.000

⁴⁵ Un trabajo reciente que aborda las dinámicas migratorias en Aragón es el de García, P., Lanaspá, L., y Sanz, F. (2007).

4.1 El Plan Integral del gobierno de Aragón.

A pesar de que la tendencia regresiva de la mayor parte del medio rural se ha detenido en los últimos diez años como consecuencia de saldos migratorios positivos en la mayoría de sus núcleos, la implicación del Plan Integral en este resultado es mínima ya que, como antes se ha señalado, apenas había medidas específicas ni para atraer nuevos residentes ni para discriminar positivamente a los pueblos más acuciados por la despoblación. Tampoco han albergado un componente territorial ni demográfico aquellas otras políticas de carácter general, como las de vivienda o mercado laboral, que hubieran podido influir en una reasignación geográfica de sus flujos. Por tanto, la superposición de la entrada en vigor de dicha medida y del nuevo patrón migratorio ha dado a luz una situación demográfica inédita y menos angustiosa para una parte importante de las áreas con menor población, pero sin poder establecer un nexo de causalidad entre ambos.

En lo relativo a la configuración del Plan y su ejecución, antes descritas en el epígrafe previo, pueden encontrarse algunas pistas del porqué de su escasa influencia. Así, ante un problema que exige medidas muy intensas pero también muy singulares y selectivas, ya que la gravedad de las situaciones poblacionales tienen una localización muy puntual y unas causas dispares, en las que planteamientos genéricos pueden ser, incluso, contraproducentes. Este defecto resultaba muy difícil de eludir en la medida que la política en cuestión se había redactado con escasa planificación y sentido estratégico y los partidos políticos inspiradores de las resoluciones que lo prefiguraban, donde las influencias suelen ir asociadas al tamaño poblacional de la localidad de procedencia, no podían plantear unas reglas diferenciadas en contra de donde radicaba la mayor parte de su electorado. En consecuencia, había un planteamiento errado desde su base ya que era muy extraño, con la metodología legislativa adoptada para este caso, proponer un enfoque idóneo, acertado en la intensidad y localización de las discriminaciones territoriales positivas.

Su ejecución, escasa e improvisada⁴⁶, apenas ha respondido al enfoque integral con que se titula. Aunque inicialmente se coordinaba desde un departamento con carácter horizontal como era la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales, ya en su redacción importantes áreas de gestión con efectos poblacionales quedaron al margen, sin responder a las invitaciones a participar en el grupo que lo diseñaba⁴⁷. Posteriormente, tampoco ha habido una aplicación coordinada entre las distintas consejerías, sin tener en cuenta las “lentes rurales”⁴⁸ a través de las cuales han de contemplarse todas las medidas, y a partir de la siguiente legislatura, 2003, fue asignado su desarrollo a la de Servicios Sociales y Familias, donde el enfoque territorial y horizontal ya desapareció casi por completo.

⁴⁶ La que tuvo mayor eco mediático fue la subvención de 100.000 pesetas a aquellas familias que tuvieran un tercer hijo. Evidentemente, su impacto en la fecundidad de una sociedad es más que dudoso, aparte de los problemas de equidad que plantea, y las áreas despobladas no tendrían por qué verse favorecidas en mayor grado como consecuencia de su aplicación. De hecho, fue incorporada al Plan en contra del sentir de la mayoría de los técnicos que concretaban su contenido último.

⁴⁷ El control de la información, gráficamente descrito por Wolf (1995: 76-77) con “saber lo que otros no saben es mejor” se ejemplifica meridianamente en las conductas del Gobierno de Aragón al hilo de la definición de los contenidos del Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional.

⁴⁸ El giro que la OCDE (2003) propone desde un enfoque sectorial hacia una perspectiva territorial en la gestión de las políticas de desarrollo local.

De manera que los componentes transversales y genéricos, vinculados a su carácter integral, escasamente han sido tenidos en cuenta ni en su origen ni en su desarrollo. El hecho de que los gobiernos de Aragón que lo han gestionado dependían de una coalición entre dos partidos que siempre han tenido muy presentes las lindes entre sus respectivas áreas explica esa falta de coordinación y de impulso político, especialmente negativa en una política de estas características. En cambio, las reiteradas dotaciones financieras y burocráticas asignadas a estudios, observatorios y deliberaciones previas, poco operativas y sin continuidad en su fase ejecutiva, ejemplificarían la comisión de *internalidades*⁴⁹, que han añadido tiempos muertos e ineficiencia en su administración.

Tampoco la participación de instituciones locales y de otras organizaciones sociales, dentro de una gobernanza participativa que incrementara la corresponsabilidad en el desarrollo del Plan, ha sido aprovechada. Las propuestas que se prescriben desde la teoría del desarrollo local sobre el método de gestión *desde abajo*⁵⁰ no han sido tenidas en cuenta, y prima una gestión técnica y vertical de las cuestiones planteadas, sin realimentaciones tras su ejecución. En consecuencia, los agentes locales, políticos y privados, donde se han de aplicar apenas han percibido la existencia de estas medidas y su potencialidad ha quedado muy reducida.

En suma, la estructura del Plan adolece de graves limitaciones hasta el punto de que carece de los elementos que suelen componer un programa político de carácter estratégico, además, no es integral en el sentido en que se entiende en la gobernanza actual este término, como algo transversal y comprensivo de la complejidad, y aunque presenta muchas alusiones a medidas sobre los sucesos demográficos –nacimientos, convivencia, envejecimiento–, lo hace en demasiadas ocasiones sin añadir los componentes territorial y de desarrollo rural, por lo que tampoco cabría calificarlo de poblacional. Dicho en síntesis y contraviniendo su título, ni es un plan, ni es integral, ni alude a la población con un sentido cualitativo.

Así, sería un buen contraejemplo de la planificación sobre este tema. No hay una proyección plurianual del mismo, ni un cronograma acerca de sus etapas con una jerarquía en las metas, donde se establezcan las etapas con objetivos intermedios que permitan verificar los logros o las desviaciones durante el proceso⁵¹.

Respecto de las funciones que sí se abordaron de forma detallada en el Plan, en relación a la integración de los recién llegados (asistencia social, educación, sanidad), su eficacia ha sido aceptable en tanto que el grado de conflictividad que han generado los nuevos residentes no ha sido alto, y que en poblaciones en las que el porcentaje de

⁴⁹ Wolf (1995).

⁵⁰ Pezzini, M. (2001).

⁵¹ Los compromisos presupuestarios que se citaban eran sólo los de una parte de las medidas expuestas, pues de la mayoría no se especificaban, y estaban improvisados, trayendo a colación las partidas que en 2000 se estaban ejecutando y que en 2001 ya se habían presupuestado, pero sin que fueran establecidas en función del Plan y sin establecer ningún criterio sobre posteriores ejercicios en los que sí debería mostrarse su impulso y continuidad.

alóctonos es elevado⁵² no se dan unos niveles de marginalidad o de dificultad en el acceso a bienes públicos básicos inferiores a los promedios regionales y rurales.

4.2 Los planes locales y comarcales de repoblación.

El grado de eficacia de las medidas de este segundo bloque ha sido bastante aceptable, fundamentalmente en el caso de las desarrolladas desde el ayuntamiento de Aguaviva y la red organizada dentro del programa Abraza la tierra. Las políticas provistas desde Habitate y Nuevos pobladores, con vigencia más breve, todavía tendrían que confirmar su aptitud y sus resultados son escasos hasta la fecha.

En paralelo a como se ha procedido en el análisis del Plan Integral del Gobierno de Aragón, centrándonos en su diseño y su ejecución, se describen una serie de características que pueden explicar su mayor consistencia.

En principio, responden a una metodología de la política económica más innovadora, promovida en los últimos años en torno al desarrollo local, en la que la iniciativa proviene *desde abajo* y, por tanto, se encuentra más adaptada a la idiosincrasia del territorio. Aproximación que parece más rigurosa en tanto que la población, como bien público o como generadora de externalidades, tiene una dimensión básicamente comarcal (la que delimita el área funcional con relación a los flujos laborales y residenciales cotidianos), así como el capital social que inspira la confianza entre los nuevos habitantes y los que les precedieron. Además, sus administradores son más sensibles a las preferencias de la población residente acerca de qué tipo de inmigración se desea favorecer. Por tanto, esa gestión descentralizada es mucho más adecuada para afrontar el fallo de mercado que intentan corregir.

Por otro lado, las instituciones locales y las redes abordan el fenómeno de una manera integral y tratan de ejecutarlo en esos términos, combinando elementos económicos fundamentales, como facilitar un puesto de trabajo o agilizar trámites e informaciones imprescindibles para el inicio de un negocio, junto con otros de carácter social y familiar, como el acceso a plazas escolares y disponibilidad del uso de una vivienda. En particular, Abraza la tierra introduce dimensiones adicionales que tienen que ver con la sensibilización en términos positivos del proceso repoblador entre todas las partes que conviven, creando protocolos al respecto, fomentando entrevistas y reuniones e instaurando la figura de un tutor en las poblaciones de acogida. Se entiende que la llegada de nuevos pobladores es un proceso lento y enrevesado, que requiere de un período de adaptación prolongado. En suma, además de aspectos económicos, una parte importante de las expectativas que motivan la emigración tiene que ver con cuestiones muy subjetivas

⁵² Algunas poblaciones del área del Jalón medio (comarca de Valdejalón), como Ricla y La Almunia presentan un porcentaje de extranjeros empadronados en sus municipios por motivos laborales entre los más elevados de España dentro de las poblaciones con un tamaño demográfico ya relevante. En ambas, sus alcaldes reconocen un nivel de integración más que aceptable (*Jornadas "Haciendo espacio"*, celebradas en La Almunia el 14 de septiembre de 2007)

sobre el lugar y las relaciones que surgen, ante las cuales conviene disponer de una serie de medidas y profesionales capaces de enfocarlas adecuadamente.

Su principal inconveniente radica en las dificultades para generalizar estas prácticas en todo tipo de territorios rurales despoblados. Dentro de los Municipios contra la despoblación y de Abraza la Tierra encontramos divergencias importantes en las que parece que el efecto sede, entre otros, vinculado al liderazgo de sus gestores es determinante. Tal vez porque un componente importante de la ejecución y del diseño de estas políticas radica en la conducta desplegada por los agentes que las han de aplicarlas. En ese sentido, las tareas de formación de los profesionales y la creación de un clima social favorable a la acogida en el entorno local son elementos importantes.

Por último, la relevancia de las nuevas tecnologías para dar publicidad a este tipo de iniciativas resulta evidente, ya que los ciudadanos interesados en emigrar bien desde una ciudad, bien desde un país alejado, utilizan esta herramienta para informarse y negociar algunos aspectos. Por ello, el que en muchas de estas poblaciones la condiciones de acceso a las redes de telecomunicaciones sean muy precarias resta bastante efectividad a dichas políticas.

En todo caso, los éxitos obtenidos para atraer nuevos pobladores por parte de algunos municipios aislados y sólo dentro de iniciativas muy concretas debe conducir a algunas conclusiones, si no resolutorias si al menos que sirvan para replantear nuevas cuestiones al respecto. Es lo que sugerimos en las conclusiones finales.

5. Conclusiones.

La repoblación de núcleos reducidos en espacios con baja densidad, muy condicionados por características locales, tiende a ser más efectiva si se instrumenta a través de políticas descentralizadas en el nivel administrativo de menor rango. El ámbito del problema, tanto en sus determinantes por el lado de la oferta relativos a la satisfacción de los diferenciales de renta, como en las cuestiones de índole más subjetiva relativas al bienestar que procuran quienes cambian de residencia y quienes los acogen, encaja mejor en ese enfoque territorializado.

Por otro lado, las decisiones de emigrar se componen de un variado conjunto de variables que desbordan lo estrictamente económico y se elaboran en el seno familiar, por encima de una lógica estrictamente monetaria e individual. En consecuencia, el planteamiento integral de cualquier estrategia repobladora se ha de manifestar en todas sus etapas, tanto en su planificación como en su ejecución, y mantener una gobernanza coordinada entre todas las áreas implicadas. En principio, esto resulta más fácil en organizaciones más simplificadas y flexibles como las de los pequeños ayuntamientos, donde las distancias ideológicas y la ocultación de informaciones son menores. También, la cercanía de los ciudadanos presiona sobre los políticos y burócratas para que busquen soluciones por encima de objetivos particulares. Por ello cualquier tipo de departamento público que afronte este problema ha de asumir un método transversal y transparente en su

gestión. Con ello se evitaría incurrir en las deficiencias típicas de las organizaciones públicas como costes redundantes entre varias áreas de gobierno, internalidades de sus gestores ajenas al interés público, o externalidades derivadas acerca de las consecuencias imprevistas.

A la vista de las experiencias consideradas, apostar por una modalidad exclusiva de inmigrante, con base en su nacionalidad o en su aptitud emprendedora, puede ser arriesgado. Las sociedades actuales dada su complejidad, inclusive las rurales, requieren una mezcla de diferentes agentes con cualidades complementarias más que similares. Si bien los inmigrantes de nacionalidad extranjera provenientes de países de menor renta presentan una mayor movilidad interna, pues sus costes, sobre todo los de oportunidad, son menores en sus cambios de residencia, y parecen más proclives a responder a las políticas de captación basadas en incentivos explícitos, su desconocimiento, o prejuicios, acerca de lo que es el medio rural español conlleva unos mayores costes de adaptación que pueden frustrar su establecimiento definitivo. Por ello, una gestión adecuada de la información, en todas las fases, explicando todos los costes de transacción de la decisión de trasladarse, para las partes involucradas, lugareños e inmigrantes, también resulta precisa.

A pesar de que las políticas locales estudiadas en Aragón manifiestan un mayor rigor en su diseño y una eficacia más alta en su gestión, dejan aún un margen importante para la existencia de políticas migratorias relativas al reequilibrio territorial en el ámbito autonómico y en instancias administrativas superiores. De hecho, la capacidad financiera, técnica y profesional de gran parte de los ayuntamientos y comarcas involucrados en estas medidas es muy limitada. Algún tipo de coordinación entre las instancias municipales y comarcales, incluso provinciales, es deseable, para clarificar las opciones y no incurrir en competencias perversas por el nuevo residente que pueden ser perversas. Así, la importante cooperación de carácter horizontal de estas redes puede ser completada por la que desde instancias superiores se puede aportar. En todo caso, es importante que las normas más generales no incurran en el igualitarismo entre todos los territorios y núcleos, pues se trata de un tipo de políticas que forzosamente tienen que ser discriminantes para ser operativas.

En consecuencia, transcurridos unos años en los que se han percibido algunos aciertos y numerosas insuficiencias en la definición y en la ejecución de estas políticas, convendría volver a redefinirlas en los dos ámbitos manejando, simultáneamente, los fallos del mercado y los de los gobiernos que las abordan, las tendencias migratorias y residenciales generales así como las características locales de los lugares en que se aplica.

Bibliografía:

Abraza la tierra (2006). *Nuevos vecinos en zonas rurales*. Torrelavega: Abraza la tierra.

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

Cruz Roja Española (2006). *Acciones para la inclusión: buenas prácticas y talleres de participación*. Madrid: Cruz Roja Española

- Franch Auladell, X. y Recaño Valverde, J. (2007). “Los espacios migratorios en España: evolución de su intensidad y localización territorial en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI”, Menorca: *VIII Congreso de la Asociación de Demografía Histórica*.
- García, P., Lanaspá, L., y Sanz, F. (2007): “Movimientos de población” en *Anuario de las Comarcas de Aragón*, Fundear, Zaragoza, pp. 237-351.
- Hirschman, A. O. ([1958] 1973). *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hoggart, K. y Paniagua, A., (2001). “What rural restructuring?”, *Journal of Rural Studies* 17, pags. 41-62.
- INE (2005). *Proyecciones de población calculadas a partir del Censo de Población de 2001*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- Krugman, P. R. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Kuznets, S. ([1966] 1973). *Crecimiento económico moderno*. Madrid: Aguilar.
- López Laborda, J. y Salas Fumás, V. (2002). «Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda», *Revista de Economía Aplicada*, nº 28, pags. 121-150
- Marshall, A. ([1890] 1963). *Principios de economía*. Madrid: Aguilar.
- Myrdal, G. ([1957] 1968). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (2003). *The Future of Rural Policies. From Sectorial for Placed-Based Policies in Rural Areas*. París, OCDE.
- OCDE (2005). *New Approaches to Rural Policy. Lessons from Around the World*. París, OCDE.
- Paniagua, A. (2007). “Los flecos y lo relevante en los estudios rurales”, *Ager*, nº 7, en prensa.
- Pezzini, M. (2001). “Rural Policy Lessons from OECD Countries”, *International Regional Science Review*, vol. 24, nº 1, pags. 134-145.
- Pinilla, V., Ayuda, M. I. y Sáez, L. A. (2007). “Rural depopulation and the migration turnaround in Mediterranean Western Europe: a case study of Aragón”, *Journal of Rural and Community Development*, de próxima aparición.
- Pinos Quílez, M. (2002). “Inmigración extranjera en Aragón” en *La inmigración, una realidad en España*, coordinada por el Seminario de Investigación para la Paz, Zaragoza: Centro Pignatelli, pags. 129-152
- Recaño, J. (2002). “La movilidad geográfica de la población extranjera en España: un fenómeno emergente”, *Cuadernos de geografía*, nº 72, 2002, pags. 135-156.
- Sáez, L.A., Pinilla, V. y Ayuda, M.I. (2001). “Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda”, *Ager*, nº1, pag. 211-232.
- Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid : Pirámide, 1999.
- Wolf, C.(1995): *Mercados o Gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales