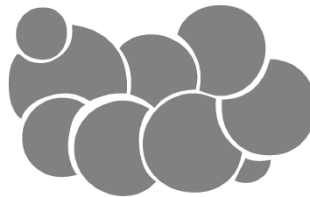


*Análisis de la Estrategia Nacional
frente a la Despoblación
en el Reto Demográfico en España*



Luis Antonio Sáez Pérez
Universidad de Zaragoza, España

DOI: 10.4422/ager.2021.18

ager

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

Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España

Ideas clave:

1. La estrategia nacional no se basa en evidencias empíricas y analíticas, ni atiende la bibliografía relevante.
2. Subyace una perspectiva incrementalista imposible, y omite la voluntad sobre dónde vivir como fundamento.
3. Afronta fenómenos complejos con enfoques funcionales desde arriba sin contextualizar, con una redacción aluvional y omisiones graves.

Resumen: La estrategia frente a la despoblación del gobierno de España incurre en una serie de errores en su enfoque, eminentemente cuantitativo, sectorial, desde arriba y funcional, al margen de la voluntad de las personas sobre dónde y cómo vivir, que debería ser la clave. Subyace como objetivo principal el incremento de población, imposible. Las medidas son presentadas de forma aluvional, corta y pega de ministerios sin razonar cómo integrarían una estrategia coherente e interdepartamental, con valor añadido. Además, temas relevantes como la vivienda, la movilidad, así como la inmigración y nuevos residentes, son omitidos. Tampoco aprovecha el saber hacer de otras administraciones y agencias de desarrollo, y prescinde de las investigaciones más recientes, lo que inspirarían otro estilo y contenido basado en evidencias. Todo esto dificultará su eficacia. En consecuencia, aunque un buen diseño de una estrategia no confirma alcanzar sus fines, no reparar en los errores de partida lo hace muy poco probable.

Palabras clave: Despoblación, políticas, desarrollo rural, España.

Analysis of the National Strategy Against Depopulation in the Demographic Challenge (Spain)

Highlights:

1. The national strategy is not based on empirical and analytical evidence, nor does it address the relevant literature.
2. It underlies an impossible incrementalist perspective, and omits the will on where to live as a foundation.
3. It tackles complex phenomena with top-down functional approaches without contextualizing, with alluvial writing and serious omissions.

Abstract: The Spanish government's strategy against depopulation has a range of errors in its approach. It is eminently quantitative, sectorial, top-down and functional, regardless of the will of the people as to where and how to live, which should be the key. Population increase underlies as a main hidden target, which is impossible to obtain. The measures are presented in a disorganized way, cut and paste from ministries without reasoning how they would integrate a coherent and interdepartmental strategy, with

added value. Moreover, relevant issues such as housing, mobility, and immigration and new residents, are omitted. It also fails to take advantage of the know-how of other governments and development agencies, and dispenses with the latest research, which would inspire a different style and evidence-based content. All this will hinder its effectiveness. Thereby, even if a well-designed strategy does not confirm that it will achieve its goals, not fixing the starting errors makes it highly unlikely.

Keywords: Depopulation, policies, rural development, Spain.

Recibido: 28 de junio de 2021
Devuelto para revisión: 15 de septiembre de 2021
Aceptado: 30 de septiembre de 2021

Cómo citar este artículo: 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 (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (33), 7-34. <https://doi.org/10.4422/ager.2021.18>

Luis Antonio Sáez Pérez. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2228-7861>.
Correo electrónico: lasaez@unizar.es

1. *Introducción y justificación*

Analizar el papel de los gobiernos desde el mundo académico preguntándose por la idoneidad de sus intervenciones es un ejercicio relevante. Por un lado, se introducen razonamientos basados en evidencias que deberían inspirar mejores diagnósticos y políticas. También, porque al confrontar teoría y práctica se dan flujos y reflujos entre investigadores y gestores que enriquecen sus respectivos bagajes. En tercer lugar, la investigación que fluye en los asesoramientos y estudios sobre estrategias públicas es poco aprovechada en nuestra tradición académica y, sin embargo, suelen ser más creativa que la que remansa en las corrientes centrales, excesivamente volcadas hacia lo curricular en clave interna. Por último, una de las tareas fundamentales de la universidad es generar un saber crítico, aplicable y útil. La reválida de una teoría social no se obtiene por su coherencia interna, imprescindible, sino por su aptitud reformista. De manera que la evaluación de las políticas concretas debería prodigarse mucho más.

La despoblación se incorpora a la agenda política nacional española en 2017, todavía reciente cuando se escribe este trabajo. Si bien, dado el vértigo político en este lapso, con tres Gobiernos, cuatro responsables en su gestión y una atención mediática frenética, harían creer que se trata de un asunto añejo. Pero no, porque en casi medio siglo de vigencia de una constitución que hace de España uno de los países más descentralizados del mundo, han sido pocas las lecturas en clave rural de sus leyes. Sí ha

sido muy intensa la discusión del marco competencial y de la financiación autonómica, focalizada en el estado de bienestar y los tributos, pero sin orientarla hacia la cohesión territorial y el desarrollo local (Pinilla y Sáez, 2021). De manera que el país con los desequilibrios mayores de Europa en aglomeraciones urbanas y desiertos demográficos (Gutiérrez *et al.*, 2020), no tiene una política propia de cohesión, ni sobre desarrollo rural (Collantes, 2020). La iniciativa se ha fiado a la Unión Europea, con las comunidades autónomas como su eslabón final meramente ejecutivo, con muy escasas aportaciones.

En consecuencia, parece oportuno analizar la estrategia del Gobierno español frente a la despoblación, el llamado Reto Demográfico, que se plantea como un "proyecto de país" (MITECO, 2020). Aunque está en ciernes su aplicación, y no es posible un estudio de impacto, sí se puede apreciar la consistencia de su diseño según lo que avanzan las Directrices Generales, el Borrador de la Estrategia Nacional 2030 Frente al Reto Demográfico¹ y el Plan de Recuperación: 130 medidas frente al Reto Demográfico. Es lo que pretende este artículo, iniciar una discusión sobre su relevancia teniendo en cuenta la práctica política más contrastada y el estado de la cuestión de la investigación.

Con ese fin, este texto se estructura en cuatro apartados adicionales. En el que sigue se explica la definición de desarrollo dentro de la cual interpretar la despoblación. Dónde vivir, con quién, cómo, es una suma de decisiones interdependientes muy diversas que tienen que ver con la calidad de vida de los lugares y las aspiraciones personales. En lugar de entenderlas en términos meramente funcionales y unívocos, como hace el Reto, se amplía la noción de desarrollo en línea con las formulaciones de la realización de capacidades personales y del bienestar social (Nusbaum y Sen, 1993). A partir de este reenfoque en el siguiente epígrafe se aborda la coherencia de los objetivos y medidas del Reto Demográfico, así como la relevancia de los indicadores que lo evalúan. Estas ratios desempeñan un papel muy por encima de su función informativa, ya que explicitan su meta última y su imposibilidad, la de crecer en población, y pueden apreciarse los juicios de valor subyacentes, resumibles en que más es siempre mejor. Finalmente, en la discusión y conclusión se valora el conjunto de la estrategia y se sugieren alternativas para que fuera más rigurosa, de manera que las personas que convivan en núcleos pequeños en baja densidad desarrollen sus capacidades individuales y sociales.

1• Sólo distribuido entre quienes participaron en la Conferencia Sectorial del Reto Demográfico, el 20 de noviembre de 2020. Una breve nota de prensa en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notas-prensa/transicion-ecologica/Paginas/2020/201120-reto-demografico.aspx> (12/02/2021).

2. Desarrollo como capacidad y libertad: una propuesta para analizar la despoblación

Los sucesos demográficos responden a numerosas causas y con múltiples consecuencias. Sin embargo, dada la sencillez de las ecuaciones que los sintetizan se introducen en narrativas de todo tipo. Por otro lado, lo demográfico es habitualmente interpretado conforme al principio de que más (habitantes, saldo migratorio, nacimientos, densidad) es siempre mejor, y menos, peor. Un incrementalismo congénito a la economía y la demografía (Jori, 2013), que, a pesar del papel de la sostenibilidad como principio inspirador de agendas que lo desactivarían, apenas es cuestionado. Toda esta sofistería se presta a retóricas contundentes y ágiles, que en tiempos de *publicar o morir* es un recurso con que trufar cierto tipo de literaturas, académicas entre las que más (Leahey *et al.*, 2017), que han descubierto la fecundidad, ironía del destino, de escribir sobre despoblación.

Sin embargo, la bibliografía académica más reconocida describiría un estado de la cuestión efervescente en explicaciones muy diversas y muchas veces alternativas que, sin embargo, son complementarias para profundizar en fenómenos así de complejos. Conforme más se avanza más se recurre a lo interdisciplinar² (con todas las áreas de conocimiento social entrando en juego: geografía, antropología, sociología, psicología, política, economía, derecho) para explicar interdependencias, dando importancia a los contextos, y obteniendo conclusiones con mucho margen interpretativo según los supuestos de partida (Andersson *et al.*, 2021). Esta ausencia de modelos generales y unas investigaciones muy matizadas no invalida su rigor, ni sería señal de debilidad intelectual, al contrario. Coincide con la mayoría de las disciplinas más consolidadas, en las que la duda sistemática es garantía de avance y la provisionalidad de las conclusiones, la regla.

Dentro de este pluralismo, un tópico *in crescendo* en bastantes áreas de conocimiento es el de chequear las expectativas de quienes protagonizan los fenómenos demográficos. A la hora de estudiar la fecundidad, la movilidad residencial, y la calidad

2• Véase el liderazgo en investigación aplicada sobre despoblación en revistas interdisciplinarias como el *Journal of Rural Studies*, *Sociologia Ruralis*, o la misma *Ager*.

de vida, aunque se aprecien factores objetivos de tipo estructural siempre influyentes, la subjetividad de los deseos atrae a la investigación más inquieta. Las brechas entre aspiraciones y elecciones son una parte sustantiva del análisis teórico. Pero también inspiran un criterio práctico para evaluar el impacto de las políticas, método que entronca con la eficiencia subjetiva, y nos revela si algo es idóneo para la sociedad. Esta línea de estudio, ahora ya consolidada, fue un enfoque alternativo por parte de quienes a finales del siglo pasado investigaban sobre la (in)coherencia de las elecciones colectivas inspirados por los primeros estudiosos de la Economía Política (Wiseman, 1990), y es cada vez más tenida en cuenta en la gestión pública, especialmente desde el Federalismo fiscal (Dafflon, 2015). Valorar si los deseos ciudadanos guardan relación con las decisiones políticas finalmente adoptadas. En nuestro país tenemos pocas estrategias que adopten esa lógica como guía, pero sí existe un precedente, justamente en esta temática, el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional del Gobierno de Aragón³, de 2000, en el que forma parte tanto de sus objetivos como de sus principios (Sáez *et al.*, 2001). En él no se planteaban *a priori* unas cifras ideales, ni de población, ni como saldos migratorios, sino que la ciudadanía pudiera aproximar sus deseos a las realidades, vivir donde quisiera, fuera una pequeña aldea o el área metropolitana de Zaragoza. Esta estrategia asumía este criterio para evaluar sus políticas incorporando el coste de oportunidad de las decisiones y una valoración subjetiva, lo que permite que gracias a esa plasticidad se convierta en una herramienta muy útil.

En consecuencia, y es una tesis principal de este trabajo, debería reconocerse que justificar como meta óptima un número de habitantes de un período previo, o una tasa de fecundidad que confirme la reposición de alguna cohorte, o una densidad equivalente a la de otros territorios, son objetivos difícilmente justificables científicamente. Ciertamente que las consecuencias de un escenario u otro, y cuáles son los fundamentos que posibilitarían su logro, son ingredientes imprescindibles para tomar mejores decisiones. Las metodologías coste-beneficio están consolidadas y concluyen unos resultados a tener en cuenta sobre las debilidades y fortalezas. Pero proponer esas cifras como una cuestión objetivable al margen de las voluntades personales supone reconocer la existencia de un evaluador por encima de ellas, una variante del

3• Boletín Oficial de las Cortes de Aragón. Número 80-11 de octubre de 2000. Recuperado de: [http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumenVIII.nsf/e86600a24e054a61c12576d2002e551c/b1f5589f70d6dce0c1257ecb002ef778/\\$FILE/PLAN.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumenVIII.nsf/e86600a24e054a61c12576d2002e551c/b1f5589f70d6dce0c1257ecb002ef778/$FILE/PLAN.pdf) (23/03/2021).

despotismo ilustrado, y entraña unos juicios de valor implícitos, el principio antes reseñado de que "más es mejor", sin contextualizar, ni tener en cuenta su viabilidad.

Este giro metodológico guarda relaciones profundas con las tesis que redefinen el desarrollo de una comunidad, también de una manera subjetiva y cualitativa, según las capacidades de las personas que la integran para realizar sus proyectos. Adoptadas hace ya una década por la OCDE y la Unión Europea, sería sugerente otro giro adicional, éste ya más práctico, para aplicarlas sobre las áreas españolas escasamente pobladas, en las que los parámetros convencionales del Producto Interior Bruto (PIB) y de la tasa de desempleo, los clásicos de la política regional, resultan desenfocados. Sin duda, las carencias colectivas e individuales de una pequeña población guardan relación con el nivel de renta y riqueza, y con la dotación de infraestructuras y servicios, pero no son las más graves, o no las que muestran una mayor distancia con las áreas dinámicas (Alcaide, 2011). Las diferencias más significativas tienen que ver, en principio, con cuestiones como la accesibilidad, física y digital (Goerlich *et al.*, 2021), en segundo lugar con las *indivisibilidades* y *economías de aglomeración* (Reig, 2017), esto es, alcanzar umbrales y densidades suficientes y, en último término, muy especialmente, con situaciones indeseadas que hacen difícil la realización personal más íntima, como la falta de iguales con quienes relacionarse, sobremanera sentida por los jóvenes (Conejos, 2019), y la soledad involuntaria, más padecida en población madura.

De manera que "la teoría detrás de las políticas públicas necesita una reforma radical", entre muchos que lo promueven, Layard (2006, p.24), y también, como él mismo insiste (Layard, 2010), ha de inspirar la forma en que nos replanteamos cómo medimos el bienestar, teniendo en cuenta la satisfacción personal o, lo que es lo mismo, la felicidad. No se trata de una propuesta ingenua, sino que reputados investigadores como Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009), los tres Nobel de Economía, inspiraron los primeros pasos en la OCDE y en otras similares en la Unión Europea, con derivadas para el análisis territorial⁴.

En consecuencia, para el estudio del bienestar en las áreas despobladas se propone un marco teórico que interprete su desarrollo según la realización personal de su gente con base en el conjunto de oportunidades que disponen, objetivas y tangibles en unos casos, subjetivas e intangibles otras, y las capacidades para hacerlas efectivas

4• OECD Regional Well-Being. Recuperado de: <https://www.oecdregionalwellbeing.org/> (12/03/2021). European Social Progress Index, 2020. Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/social_progress2020/#2 (11/03/2021).

de una manera autónoma y consciente (Nussbaum y Sen, 1993; Robeyns, 2020). No sólo mejora los enfoques centrados en la renta, riqueza y empleo, sino que, de forma especial para las pequeñas comunidades rurales, en que las personas adquieren un protagonismo mayor y el reconocimiento personal es clave, puede ser considerada una herramienta teórica y práctica mucho más idónea, como presenta la OCDE (2020).

Convendría, por tanto, que el Gobierno de España lo tuviera en cuenta en el diagnóstico, diseño y gestión. Aunque en su documento más reciente sobre el Reto Demográfico hay alusiones a estos enfoques, se trata de hilos sueltos sin enhebrar. En los siguientes epígrafes entramos en su detalle.

3. Sobre los objetivos y líneas de actuación en el Reto Demográfico

3.1. *Cómo se introduce la despoblación en la agenda política*

La ambigüedad facilita los acuerdos, aunque los peajes pueden ser altos. En el caso español se recurrió a ella no sólo en el complicado momento de la negociación constitucional, especialmente para alcanzar el consenso sobre el Título VIII en materia territorial, sino que ha ido consolidando una forma de hacer política en la que la poli-semia y aplazar lo conflictivo es la esencia de los pactos (Rebollo, 2018). Durante este casi medio siglo de las actuales reglas de juego lo habitual es que las negociaciones hayan concluido con acuerdos con cesiones desde un Gobierno central débil a los autonómicos, temeroso de generar agravios comparativos e inestabilidad política. El consenso, como confiesan en León (2009) prácticamente todos los exministros de Hacienda, área paradigmática de estas dinámicas, se alcanzaba, en palabras de Solchaga, "haciendo de algo que se parece a un juego de suma cero por su naturaleza, un juego de suma positiva".

La despoblación, en la medida que entra en la agenda impulsada por intereses autonómicos, metaboliza todos esos rasgos. A finales de 2016, conseguía aglutinar un *lobby* de ocho comunidades autónomas (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León,

Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y La Rioja)⁵, casi todas ellas de bajo perfil político, en vísperas de la reunión de presidentes regionales con el Gobierno central de principios de 2017 para iniciar la reforma del sistema de financiación. Las variables demográficas son cartas marcadas para justificar costes y financiaciones al gusto. No obstante, en esta ronda negociadora la despoblación parecía una baza ganadora, pues unía a gobiernos diferentes en adscripción política y cambiaba su tono *dócil* por uno *arisco*, (Ortega y Gasset, 1931), con un hecho diferencial creíble por el que apostar por una mayoría relativa en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, foro decisivo. Este órdago desconcertaba, pues dejaba fuera a las comunidades del arco mediterráneo, relevantes en economía, demografía, pero sobre todo en escaños y militancia de los principales partidos nacionales, además de tensar una posición ya muy díscola de Cataluña.

De manera que como en estas materias la teoría de juegos modeliza (Terman *et al.*, 2016) y la realidad española corrobora, el resultado fue una nueva huida hacia adelante en la que parezca que todos ganan y rija un apacible consenso. Para los *territorios que no importan* (Rodríguez-Pose, 2017; Collantes y Pinilla, 2019) que iniciaban esa revuelta, la despoblación se elevaba a "proyecto de país", y para el resto se añadían dos asuntos, la población flotante y el envejecimiento, con los que definir un "reto demográfico" relevante para todos. Así, las restantes comunidades autónomas, con enclaves turísticos y problemas de congestión como consecuencia de oscilaciones bruscas de residentes, podrían justificar ser parte de una estrategia que suponía financiación adicional. Y el envejecimiento es generalizado en un país de los más longevos del planeta, si bien el sobre-envejecimiento y los centenarios (Reques, 2008), predominan en las áreas despobladas. Ampliando el contenido del Reto a esas dos problemáticas se diluía el trato especial a las regiones despobladas y todos obtendrían algo extra.

Esta intrahistoria *gatopardesca* apenas sería reseñable por lo habitual que es. Pero en el caso del Reto Demográfico sí es muy útil para contextualizar los objetivos y el modo como se está elaborando, los primeros, tan asépticos, lo segundo, tan parsimonioso y enrevesado. En el siguiente punto se explican las limitaciones asociadas a un diseño poco inspirado, ni en teorías ni en prácticas, y muy táctico.

5• El Confidencial: "Proponen un Fondo de Cohesión Territorial. Nace el 'lobby' de la España vacía: ocho autonomías exigen un nuevo reparto fiscal". Recuperado de: https://www.elconfidencial.com/espana/2016-11-06/nace-el-lobby-de-la-espana-vacia-ocho-autonomias-quieren-un-nuevo-reparto-fiscal_1285081/ (21/03/2021).

3.2. Los objetivos

La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico destaca por su amplitud. Los objetivos son muy ambiciosos y el número de medidas que derivan se cuentan por decenas. Así, en las Directrices Generales, marzo de 2019, en sus tablas figuraban 82 acciones, y en el último documento, marzo de 2021, su título subraya su cuantía, "Plan de recuperación: 130 medidas frente al Reto Demográfico". Los políticos y sus asesores creen, con razón, que la equivalencia entre cantidad y calidad de intervenciones públicas ha calado en el electorado y aprovechan la facilidad de reformular como demográfica cualquier política, pues todas terminan por afectar a las personas, para exhibir un planteamiento omnicomprendivo de la despoblación.

De manera que el Gobierno presenta sucesivas versiones de sus planes en modo enciclopédico, como un aluvión de iniciativas ministeriales de las que no se aclara su fundamento, ni cómo aplicarlas, ni su sentido dentro del conjunto de la estrategia, cuestión ésta más grave, sin una estructura interna que le dé coherencia. Hay cierta prisa por aparecer como el gobierno más resolutivo que mejor combate la despoblación, nuevo *cleavage*, conscientes de la espectacularización de la política (Casero *et al.*, 2014), y de que lo relevante es la primera impresión, a pesar del riesgo de incurrir en *fallos del gobierno* (Wolf, 1995), y frustrar expectativas. La despoblación lleva camino de convertirse así, de esta manera tan episódica, en "la madre de todas las políticas", afortunada referencia del añorado Báguena en 2002, vértice al que han de converger el resto, a cuya cúspide conviene llegar el primero y sobre una base lo más voluminosa posible de propuestas, importando poco su relevancia.

Los objetivos se definen de esta guisa en la Estrategia y Directrices, todavía a mitad de 2021 por cerrar desde 2019, complementadas en el ínterin por el Plan de las 130 medidas, inicialmente no previsto, ya que forma parte del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia desencadenado por la COVID-19. Por tanto, es preciso desbrozar una cierta fronda normativa para delimitarlos, enrevesada por la cantidad y variedad de objetivos que se enuncian, general, transversales y líneas de acción, y los diversos documentos que en zigzag se superponen.

En la segunda versión de las Directrices se añadió el objetivo de "garantizar la cohesión territorial" sobre los definidos en la primera, "garantizar la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio, a través de la coordinación y cooperación de todas las Administraciones Públicas, el aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos y la estrecha colaboración público - privada".

En principio se considera la despoblación sobre todo un problema de igualdad y se plantea su superación de una manera bastante convencional y aséptica. Parecería que esa pretendida cohesión y el ejercicio de derechos serían el output de una función de producción cuyas variables internas fueran unos entes llamados territorio y ciudadanía, sin descomponerse en personas y asociaciones, ni reconocer un dinámico tercer sector y tejido social del mundo rural que desdibuja el antagonismo de mercados, privados, frente a gobiernos, públicos, ni reparar en que los recursos exógenos son tan precisos como los endógenos para ser competitivos en todas las economías, más aún en las de pequeña dimensión (Marango *et al.*, 2020). Todo ello sin expresar, de manera diáfana, qué se entiende por cohesión territorial y por igualdad de oportunidades.

De su deriva en foros y medios de comunicación parecería que se confunde igualdad con accesibilidad e inmediatez a ciertos servicios públicos y privados, es decir, fundamentalmente "tenerlo en mi pueblo o muy próximo, en minutos", no la posibilidad de un igual disfrute de alta calidad y sostenible en todas sus dimensiones, que nos capacite como personas y como comunidad. Esta cuestión convendría debatirla con mucho más rigor, porque la accesibilidad geográfica, como demuestran Goerlich *et al.* (2021) es bastante aceptable para la mayoría de territorios y personas en España, también del medio rural. Lo que no quita relevancia ni gravedad a quienes experimenten dificultades, que en ciertas provincias del interior pueden ser áreas extensas. Pero se ha de razonar sobre los pros y los contras de una dotación física minifundista y disgregada muy discutible en términos de eficiencia, incluso de equidad, y plantearse fórmulas que incorporen innovaciones organizativas, institucionales y tecnológicas en la provisión de servicios básicos. La cohesión no depende sólo ni principalmente de la inmediatez, ha de conjugarse con otros principios. Y de algo tan complejo en el norte de sus estrategias, unos textos tan extensos no explican nada.

Por otro lado, los objetivos se fían de una iniciativa exclusiva y capacidad resolutoria plena del Gobierno, que al "garantizar" la consecución de las metas, en lugar del verbo más realista de "promover", asumiría su omnipotencia e instaría paternalmente a la contemplación pasiva del logro por unos ciudadanos que sólo actúan como votantes. Omiten lo que las teorías del desarrollo y los programas europeos largo tiempo vigentes señalan como elementos clave la participación y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su futuro.

En los objetivos de segundo nivel, los siete llamados "transversales", enunciados también para los otros dos retos demográficos, el envejecimiento y las fluctuaciones de población, su tenor sigue manteniendo ese enfoque funcional, sin considerar los aspectos personales y sociales más cualitativos y determinantes de la despoblación, los que sugeríamos al hilo de la definición de Sen, unas páginas antes, como realización

personal en una comunidad, el *alma* frente al *cuerpo* que señalan Kourtit (2021) como lo más decisivo en el desarrollo local.

En el último bloque de fines, las "líneas de acción", se plantean diversas metas para cada reto, ya en un plano muy concreto, próximo a lo que serían unas medidas genéricas. En el caso de la despoblación son tres: garantizar la funcionalidad de los territorios, mejorar la competitividad y desarrollo de nuevas actividades y fomento del emprendimiento, y, por último, favorecer el asentamiento y fijación de la población rural. De nuevo, estos enunciados persisten en considerar los territorios como elementos inertes, con escasas referencias a las personas que los integran, desliziándose hacia un enfoque muy próximo a un organicismo tecnocrático que prescinde de lo individual y otorga cualidades a entidades supraindividuales. Sólo les preocupa cómo deben ser esos sujetos macro a los que presuponen personalidad propia, "afectados por la despoblación y la baja densidad", para ser "funcionales", "competitivos" y "favorecer el asentamiento y la fijación", nada que hable de dinamismo, acogida, innovación, participación, reconocimiento, expectativas, compromiso, multiculturalidad ni considere su composición por ciudadanos activos y sus redes.

Un tipo de líneas de acción que, como se señalaba antes, parece interpretar los territorios de una manera lineal y mecánica más que como un sistema complejo de relaciones sociales, culturales, institucionales, afectivas y políticas, interdependientes, protagonizado por personas, perspectiva superada en la literatura hace tiempo, como sintetizaba el manual de Furió (1996).

Por último, cómo se evalúa el logro de estos objetivos conforme a unos indicadores desvela el sentido último de la estrategia, qué es lo que de verdad importa alcanzar. Los incentivos van a estar encaminados antes que nada a conseguir unos buenos datos, sin más, estrechamente vinculados al incremento de empadronados, y no tanto a promover la regeneración de las comunidades rurales, difícil de parametrizar y que puede darse con y sin crecimiento demográfico, como describen para Galicia Peón *et al.* (2020). Así, ciertas histéresis en la estructura demográfica harían imperceptibles situaciones de recuperación al simultanearse con pérdidas totales de población.

Los indicadores se organizan en dos bloques, uno para medir "el objetivo general", y "los transversales" el otro. El primero consta de veinticuatro ratios, de ellos dieciocho estrictamente demográficos, cuatro relativos a las condiciones laborales y dos miden cuestiones de género. Se podrían recalificar según los tres ámbitos del Reto demográfico y en ese caso los vinculados a la problemática de la despoblación predominarían con diecinueve, mientras que sobre el envejecimiento habría tres, y sobre la población flotante, dos. En su mayoría se concentran en variaciones de población y

estructura de edades y de empleo, con muy escasa capacidad explicativa de la igualdad de oportunidades, de la libertad y de la cohesión territorial perseguidas en el objetivo general. Destaca esa desconexión conceptual. Además de evidenciar sesgos y limitaciones, hacen explícito un juicio de valor muy potente, que más habitantes es una situación deseable en los territorios, y menos, indeseable.

Este criterio impregna desde los resultados efectivamente buscados al conjunto de la estrategia y la sitúa en una perspectiva incrementalista y cuantitativa. El Reto Demográfico se evaluará como un recuento estadístico, sin entrar en el entramado de causas ni valorar las consecuencias tan diversas, menos aún tener en cuenta la voluntad de las personas que protagonizan esas dinámicas y su autonomía para ser ellas mismas, ni reflexionar sobre otras condiciones cualitativas del bienestar.

Se puede concluir que los objetivos componen un marco de referencia muy barroco, sin la sistemática deseable, carentes de consistencia teórica, empírica y lógica, definidos de una manera prolija y deslavazada. Todo queda confuso, también porque conceptos clave como cohesión y justicia no se aclaran. Se ha optado por una redacción en clave política e institucional, tal vez conveniente para intentar un juego autonómico pausado y controlado, pero no para afrontar con rigor el desarrollo de las áreas rurales españolas en declive. Esto queda corroborado por las medidas, que se analizan a continuación.

3.3. Las medidas

Dado que el "Plan de recuperación. 130 medidas frente al Reto Demográfico" es la versión más reciente, cuenta con una financiación explícita, y su redacción aparenta ser más estructurada, el análisis de las políticas concretas se concentra en él. No obstante, su número y diversidad da lugar a que se aborde sin entrar en el detalle de las acciones específicas.

Las 130 medidas se organizan alrededor de diez ejes, en verdad meros epígrafes, ya que no se relacionan entre sí ni articulan los contenidos del plan, como tampoco lo hacen las medidas específicas que aglutinan. De manera que se trata de un extenso inventario de políticas yuxtapuestas, sin ningún tipo de trama compartida. Son los siguientes:

1. Impulso de la transición ecológica.
2. Transición digital y plena conectividad territorial.

3. Desarrollo e innovación en el territorio.
4. Impulso del turismo sostenible.
5. Igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los jóvenes.
6. Fomento del emprendimiento y la actividad.
7. Refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización.
8. Bienestar social y economía de los cuidados.
9. Promoción de la cultura.
10. Reformas normativas e institucionales para abordar el Reto Demográfico.

Cada eje se inicia con una sucinta explicación sobre su pertinencia para afrontar la despoblación, luego se describen brevemente las medidas contando sus objetivos concretos, así como el ministerio competente en su implementación. Todo en un tono declarativo que no entra en disquisiciones técnicas ni presupuestarias, aunque su mayor o menor minuciosidad tiene que ver con sus diferentes grados de maduración. Bastantes se corresponden con programas y estrategias ya vigentes, por lo que en verdad no innovarían nada; otras pocas apuntan un avanzado estado de gestación, y las más son meras declaraciones de intenciones, pendientes de resolver su complejidad técnica y cómo conciliar intereses dispares, especialmente cuando la mayoría de ellas invaden competencias autonómicas. Por ello la gran mayoría de las 130 propuestas deberían redefinirse como meras intenciones o anteproyectos más que verdaderas acciones ejecutivas.

Predominan los ejes con enfoques horizontales en torno a la sostenibilidad, cuestiones sobre igualdad en todas sus dimensiones, bienestar, y sobre todo relacionadas con la innovación, que se proponen como argumentos centrales de la estrategia. Sólo tres, el turismo, casi siempre sobrevalorado en relación a lo rural, lo digital, dada la importancia de la nueva economía y el internet de las cosas, y la cultura, por fin reconocida con carácter principal, responden a un planteamiento más vertical y sectorial. En este sentido esta visión transversal podría considerarse un avance sobre los esquemas de intervención habituales en el desarrollo rural en España, muy diferenciado del resto de actividades, cuando no subordinado a lo agrario, confundiendo lo rural y "el campo". Este desenfoque está aún vigente en administraciones afectadas por la despoblación⁶, y contrasta con los programas europeos más exitosos que demuestran cómo los retos de cual-

6• Heraldo de Aragón, 15 de abril de 2021: "Agricultura quiere reducir los grupos Leader en Aragón y recortar sus fondos casi a la mitad". Recuperado de: <https://www.heraldo.es/noticias/aragon/2021/04/15/agricultura-quiere-reducir-los-grupos-leader-en-aragon-y-recortar-sus-fondos-casi-a-la-mitad-1484940.html> (22/04/2021).

quier sociedad, también la rural, requieren un planteamiento holístico, porque los pequeños pueblos participan de todas esas dinámicas y *megatendencias* (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021). Sin embargo, este prometedor giro se queda en algo testimonial ya que en ningún caso se tiene prevista una gestión compartida entre diferentes ministerios, ni sus contenidos se inspiran en la interdisciplinariedad, de modo que la horizontalidad declarada se reajustaría finalmente a la rígida verticalidad departamental que la implementaría.

Entrando en su contenido se aprecia la omisión de tres "clásicos" en foros y congresos sobre el mundo rural, preocupaciones recurrentes en conversaciones con paisanos cuando se trata del futuro de su pueblo, y muy citados en la bibliografía que investiga sobre despoblación. Así, se echa muy de menos no profundizar sobre vivienda, en segundo lugar, se olvida que la población es móvil y los pueblos son espacios y comunidades abiertos y, por último, que la inmigración es relevante a todos los niveles, y muy complicada.

La vivienda es abordada de manera muy tangencial, a pesar de ser condición necesaria para los nuevos residentes y jóvenes. Sin ella, todo lo demás es redundante pero sólo la medida 1.22 trata sobre su rehabilitación, no diciendo más que generalidades. El plan no entra en las modalidades de acceso, especialmente la vía de alquiler, tampoco se alude a la vivienda social, casi inexistente en los núcleos más pequeños, ni se plantea la costosa rehabilitación de cascos urbanos antiguos de gran valor y exigente gestión técnica y presupuestaria, ni cómo agilizar mercados muy reducidos, poco transparentes y con abundantes condominios imposibles de enajenar.

Una segunda laguna es de tipo metodológico, más difusa, y tiene que ver con que se sigue considerando la despoblación según unas lentes municipalistas, cuando la mayoría de las personas del mundo rural se mueven en el mismo día, según días y meses, entre diferentes lugares, de modo que desdibujan los ámbitos municipales en que se proponen muchas de las políticas. Los padrones, que se toman como datos fundamentales en la planificación, tienen que completarse con otros muchos para interpretar la dinámica territorial en diferentes escalas y geometrías, más allá de delimitaciones administrativas como el municipio y la provincia. Tampoco se atienden las consecuencias de la población vinculada que, aunque aumenta el capital humano, el relacional y el social, introduce desequilibrios difíciles de gestionar por unas administraciones locales muy limitadas en medios y financiadas según esas cifras oficiales de población.

La tercera gran cuestión sin tratar es la inmigración extranjera. En sociedades pequeñas estas personas y sus gentes, tan heterogéneas y frágiles en términos de empleabilidad, autoestima, reconocimiento, género, escolarización, capacidad de

negociación, reagrupación familiar, y mil etcéteras se convierten en retos morales e intelectuales. Esta omisión resulta inexplicable, pues son muy estudiadas las dificultades de las políticas de acogida e integración para generar comunidades en las que arraiguen los nuevos residentes y contribuyan a su dinamismo e interculturalidad.

El plan reproduce muchas de las características de la política más general, algo esperable dada su creciente popularidad en los programas electorales (Collantes, 2020). En concreto, las burocracias que elaboran estos planes, estimuladas por grupos de presión, medios de comunicación y sobre todo por los gobiernos que las patrocinan y que compiten duro con los de otros lugares y niveles administrativos, y frente a partidos opositores, tratan de introducirse en todas las materias para satisfacer una demanda creciente de intervenciones públicas, más allá de la evidencia científica y de su viabilidad. Hay una especie de horror vacui en estos *policymakers* que afrontan un electorado sobreestimulado, dada la exitosa trayectoria de la agrupación electoral Teruel Existe, con un diputado y dos senadores en una de las circunscripciones más pequeña de España. Todo ello desencadena una profusión de planes con un patrón maximalista que desequilibra los presupuestos al normalizar discriminaciones fiscales que reducen ingresos y sumar gastos ingentes en inversiones, sin contrastar criterios de eficiencia y equidad, erosionando una ya débil cultura fiscal, a la par que aprobar un sinfín de reglamentos que encorsetan iniciativas, como denuncian los gestores del desarrollo rural a Esparcia y Mesa (2020).

Tampoco se ha tenido en cuenta la existencia de medidas ya vigentes equivalentes o muy similares a las anunciadas⁷. Es fácil incurrir en el adanismo cuando se desconocen los temas⁸, y más allá del juicio estético implica desaprovechar el *saber*

7• Oficinas frente a la despoblación cuando desde principios de los noventa los Grupos de Acción Local del programa LEADER la afrontaban [https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XII&publicaciones_id_texto=\(DSCD-12-CO-724.CODI.\)](https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XII&publicaciones_id_texto=(DSCD-12-CO-724.CODI.)) (21/04/2021) y <https://www.heraldo.es/noticias/aragon/2020/01/05/debate-investidura-pedro-sanchez-propuestas-aragon-1351877.html> (21/04/2021). El erasmus rural cuando la Universidad de Zaragoza va por su cuarta edición. Recuperado de: <https://www.rtve.es/noticias/20210401/erasmus-rural-para-jovenes-llevar-espiritu-emprendedor-campo/2084084.shtml> (21/04/2021).

8• En Castilla-La Mancha varios políticos reiteran que su norma recién aprobada en 2021 es la primera ley contra la despoblación, cuando en Aragón la primera es de 2000. Recuperado de: <https://www.miciudadreal.es/2021/06/21/volver-a-nuestros-origenes-combatiendo-la-despoblacion/> (21/04/2021).

hacer de los pioneros e impide posibles sinergias y una mayor creatividad. Derivada comprensible en la administración española, sin tradición de cooperación ni horizontal, ni vertical, ni con la sociedad civil. En el plan sólo se reconoce la colaboración público-privada, es decir, entre empresas y administraciones públicas, cuando en el medio rural la economía social y el tercer sector junto con un rico tejido asociativo son actores relevantes para activar el territorio.

En esa línea el plan desaprovecha los variados contrafuertes institucionales formales e informales del medio rural, robustos en capital social, capital humano y relacional, aunque sea escaso en número. Las medidas se plantean desde arriba, por unos ministerios centralizados que prescinden de metodologías participativas que han mostrado su eficacia, como los programas LEADER y en su momento la Ley de Desarrollo Rural Sostenible de 2007. Las realidades rurales españolas son muy heterogéneas y para que las estrategias sean eficientes son precisos grados de iniciativa grandes por parte de los agentes locales en términos de creatividad, compromiso para valorar ellos mismos el impacto social y económico, sostenible e integrador de lo que se propone y se adaptan a contextos diferentes. Por lo que unas medidas que prescindan de las dinámicas de desarrollo "desde abajo" y sentidas como propias por su sociedad civil tienen pocas probabilidades de culminar, como concluye para el conjunto de la Europa rural periférica Labianca (2021).

Por último, gran parte de las políticas recogidas inciden en planes de infraestructuras, especialmente en las telemáticas y en equipamientos, junto con algunas propuestas muy voluntaristas que rozarían la ingeniería social al sugerir la implantación inmediata de centros de investigación y dinámicas productivas que requieren largos períodos de maduración, con altas tasas de fracasos e incertidumbres. Y por el contrario, en un repertorio así de amplio escasean las referencias a los intangibles que darían valor a esos factores "duros", como la configuración de equipos profesionales, redes colaborativas, proyectos supramunicipales, economía creativa y circular, comunidades educativas, formas alternativas de gestión energética, de modelos empresariales y del estado de bienestar, envejecimiento activo, transferencia de innovación e investigación entre los diferentes subsistemas y actores de los procesos creativos, facilitar ambientes de acogida y mentalidades abiertas. Hay ejemplos de proyectos en esas líneas que han tenido éxito en otros lugares y en esta estrategia apenas se proponen ni como fórmulas experimentales. Tampoco se entra a valorar la capacidad y motivaciones de las personas que van a implementar unas estrategias así de complejas, ni se proponen cómo mejorar su formación, cuando los recursos humanos son clave en cualquier gobernanza.

En suma, las medidas que se proponen son excesivas en número y contenidos para ser gestionadas con agilidad dentro de una estrategia coherente, porque abarcan múltiples áreas de gestión yuxtapuestas sin una reflexión sobre su relevancia e idoneidad. En consecuencia, muchas de ellas resultan ajenas a la especificidad del fenómeno de la despoblación. Es probable que esas mismas medidas tuvieran sentido dentro de otros planteamientos sobre el crecimiento y la sostenibilidad de un territorio. Pero la mayoría no contribuyen al desarrollo de las pequeñas comunidades rurales *à la Sen*, en el sentido de capacitar más y mejor a las personas que los habitan y generar sociedades más abiertas, dinámicas, cohesionadas y eficientes, en las que puedan vivir quien lo desee.

4. *Discusión y conclusiones*

En el estudio de las estrategias, el clásico esquema fines-medios de la Política Económica facilita su sistemática y ha sido aplicado a los tres documentos presentados por el Gobierno de España para el Reto Demográfico, derivando una serie de conclusiones para el debate.

Los fines que se plantean son enunciados en términos de equidad, "como igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos" y como "cohesión territorial". Los primeros se concentrarían en el bienestar de las personas con un sentido social, mientras que la cohesión tiene una acepción habitualmente más macro y geográfica, orientada hacia metas de tipo más funcional, como la competitividad y los niveles de renta y consumo, si bien los aspectos sociales suelen incorporarse.

El problema con ellos es que, a pesar de la extensión de los tres documentos, en ningún momento se explica qué se entiende por igualdad y por cohesión, conceptos dependientes de los contextos históricos, políticos y territoriales. Es cierto que las medidas, numerosísimas, podrían aclararlos si se pusieran en relación con estas metas, pero dada la superficialidad con que se describen, tampoco contribuyen y restan credibilidad al plan. Por otro lado, hay una descoordinación grande entre los diferentes documentos del Reto Demográfico, descompensados en estructura y contenidos, pues en unos se explican detenidamente los objetivos, en otro la arquitectura institucional y por otra parte las medidas más inminentes, con fondos adscritos procedentes de Europa. Otras distorsiones derivan de los indicadores para su evaluación. Se maneja

una detallada batería de ecuaciones que miden, sobre todo, variaciones de población, densidad, población activa, estructura demográfica, etcétera, y vienen a indicar que si se tiene más, la situación es mejor. Por tanto, más que la equidad y la cohesión, respecto de las cuales no hay ninguna ratio relacionable, se manifiesta tácita pero muy potente una meta cuantitativa e incrementalista sobre la demografía rural.

No resulta extraña la fortaleza de este planteamiento, ya que refleja el debate en medios de comunicación, parlamentos, e incluso foros académicos, en los que prima una interpretación sobre la despoblación de tipo incrementalista, en la que lo deseable es siempre crecer, sin apenas profundizar en nada más. No se reflexiona sobre las escasas probabilidades de invertir unas tendencias tan robustas, cuando las proyecciones demográficas indican un ligero crecimiento en el conjunto de España a medio y largo plazo, pero negativo en las regiones más afectadas por la despoblación, caso del INE, o bien un decrecimiento para todo el país, según las tesis de las Naciones Unidas, aparentemente más convincentes, frente al elevado y sostenido flujo inmigratorio que prevé el instituto estadístico español.

Tampoco se argumenta sobre las posibles ventajas de residir en un territorio en baja densidad que decrece, que las hay, al igual que problemas, ni se anticipan respuestas que puedan promover una dinamización económica, social y cultural en pequeñas comunidades más allá del número de residentes. De manera que en el Reto Demográfico sólo se considera un escenario de recuperación demográfica en territorios cuyas previsiones lo hacen inviable. Se prescinde de que cuando las metas son imposibles generan frustración e inspiran malas decisiones.

De este modo los objetivos no quedan claros dentro de un enfoque funcional y orgánico de los territorios, muy convencional pero poco relevante. No se repara en las asociaciones e instituciones informales, que activan el capital social rural, ni tampoco las aspiraciones de tipo personal ajenas a la renta y el consumo. Más que personas que se reconocen, y tienen motivaciones diversas, cuantitativas y cualitativas, que precisan factores tangibles e intangibles, ser y tener, parecería que los autores del plan tienen en mente a un *homo economicus* cuya felicidad sólo culmina consumiendo más y más.

Las medidas carecen de sentido estratégico, sin marcos de referencia analíticos o institucionales que las articulen con cierto sentido, enunciadas en modo declarativo, omitiendo algunos de los retos más relevantes como la vivienda, la población inmigrante, y la movilidad rural en áreas funcionales supramunicipales. Aunque sí hay novedades en la gobernanza para cooperar horizontal y verticalmente, incluso con agentes sociales y sociedad civil, aportación muy importante; en cambio no valora el

saber hacer en la gestión de programaciones que sí han dinamizado el rural periférico como el LEADER, y se insiste en enfoques desde arriba sectoriales. Se plantean inversiones muy costosas en *factores duros*, sigue el culto hacia las infraestructuras, como siempre las de transporte y ahora las telemáticas, evaluadas con sesgos, en lugar de los intangibles que tienen que ver con el talento, la tolerancia y la creatividad, más relevantes en un emergente capitalismo creativo postmaterial de una sociedad sostenible más humana y cuidadora.

Por tanto, la valoración de las políticas relativas a la despoblación por parte del Gobierno de España para el Reto Demográfico es muy crítica, falta rigor.

5. Referencias

- Alcaide, P. (2011). *Balance económico regional (autonomías y provincias). Años 2000 a 2010*. Fundación de las Cajas de Ahorro.
- Andersson, H., Brandstedt, E., y Torpman, O. (2021). Review article: the ethics of population policies. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. <https://doi.org/10.1080/13698230.2021.1886714>
- Báguena, J. A. (2002). Notas sobre el Plan Integral de Política Demográfica. En V. Pinilla, y L. A. Sáez (coords.), *Despoblación y políticas públicas en Aragón* (pp. 85-96). Gobierno de Aragón. Recuperado de: <http://observatoriopoblacion.aragon.es/wp-content/uploads/2019/04/Despoblaci%C3%B3n-y-pol%C3%ADtuicas-p%C3%BAblicas-en-Arag%C3%B3n.pdf> (21/05/2021).
- Casero, A., Ortells, S., y Rosique, G. (2014). La espectacularización de la política. Consecuencias democráticas de la disolución de las fronteras entre información, entretenimiento y privacidad en la era digital. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, (99), 45-54. Recuperado de: <http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/127530> (21/05/2021).
- Collantes, F. (2020). Tarde, mal y... ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural. *Panorama social*, (31), 15-32. Recuperado de: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/09/Fernando-Collantes.pdf> (21/05/2021).
- 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.
- Conejos, A. (2019). *Aprendiendo a entender. Un estudio sobre juventud rural*. Cátedra DPZ sobre Despoblación y Creatividad. Recuperado de: http://catedradespoblaciondpz.unizar.es/wp-content/uploads/2021/09/Informe_Catedra_-2020-1_Conejos.pdf (21/05/2021).

- Dafflon, B. (2015). The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. En E. Ahmad, y G. Brosio (eds.), *Handbook of multilevel finance* (pp. 271-308). Edward Elgar Publishing.
- Esparcia, J., y Mesa, R. (2020). *Leader en España: cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora*. Universitat de València.
- Furió, E. (1996). *Evolución y cambio en la economía regional*. Ariel.
- Goerlich, F. J., Maudos, J., y Mollá, S. (2021). *Distribución de población y accesibilidad a los servicios en España*. IVIE-Fundación Ramón Areces.
- Gutiérrez, E., Moral-Benito, E., Oto-Peralías, D., y Ramos, R. (2020). The spatial distribution of population in Spain: an anomaly in European perspective. *Banco de España. Documentos de Trabajo*, (2028). Recuperado de: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosTrabajo/20/Files/dt2028e.pdf> (21/05/2021).
- Jori, G. (2013). Población, política sanitaria e higiene pública en la España del siglo XVIII. *Revista de Geografía Norte Grande*, (54), 129-153. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022013000100008>
- Kourtiti, K., Neuts, B., Nijkamp, P., y Wahlström, M. H. (2021). A Structural Equation Model for Place-based City Love: An Application to Swedish Cities. *International Regional Science Review*, 44(3-4), 432-465. <https://doi.org/10.1177/0160017620979638>
- Labianca, M. (2021). Towards a Visionary Approach for rural areas. From the key features to planning the future of LEADER. *Perspectives on rural development*, (5), Università del Salento. Recuperado de: <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/prd/issue/current> (21/05/2021).
- Layard, R. (2006). Happiness and public policy: A challenge to the profession. *The Economic Journal*, (116), 24-33. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01073.x>
- Layard, R. (2010). Measuring Subjective Well-Being. *Science*, (327), 534-535. <https://doi.org/10.1126/science.1186315>
- Leahey, E., Beckman, C. M., y Stanko, T. L. (2017). Prominent but less productive: The impact of interdisciplinarity on scientists' research. *Administrative Science Quarterly*, 62(1), 105-139. <https://doi.org/10.1177/0001839216665364>
- León, S. (2009). ¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 128(1), 57-87. Recuperado de: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_128_OCT_DEC_2009_57_871234884004991.pdf (21/05/2021).
- Marango, S., Bosworth, G., y Curry, N. (2020). Applying Neo-Endogenous Development Theory to Delivering Sustainable Local Nature Conservation. *Sociologia Ruralis*, 61(1), 116-140. <https://doi.org/10.1111/soru.12315>
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019). *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*. Recuperado de: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf (25/04/2021).

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) (2020). *Plan de recuperación, transformación y resiliencia: Proyectos tractoros para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación*. Recuperado de: https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/participacion-publica/plan_recuperacion_transformacion_resiliencia.aspx (11/11/2020).
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). *Plan de Recuperación: 130 medidas ante el Reto Demográfico*. Recuperado de: https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf (23/04/2021).
- Nussbaum, M., y Sen, A. (eds.) (1993). *The quality of life*. Clarendon Press. <http://dx.doi.org/10.1093/0198287976.001.0001>
- OECD (2020). *Rural Well-being: Geography of Opportunities*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d25cef80-en>
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2021). *Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España.
- Ortega y Gasset, J. (1931). *Rectificación de la República*. Revista de Occidente, (Cuadernos de Política; III). Recuperado de <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2004/08/12/pagina-16/33665926/pdf.html> (15/01/2021).
- Peón, D., Martínez-Filgueira, X. M., e Iglesias, E. L. (2020). Productive vs. residential economy: factors behind the recovery of rural areas in socioeconomic decline. *Revista galega de economía*, 29(2), 111-140. <https://doi.org/10.15304/rge.29.2.6744>
- Pinilla, V., y Sáez, L. A. (2021). What do public policies teach us about rural depopulation: the case study of Spain. *European Countryside*, 13(2), 330-351, 10.2478/euco-2021-00xx
- Rebollo, L. (2018). Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978. *Revista de derecho político*, (101), 461-502. <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21969>
- Reig, E. (2017). *La competitividad de las regiones españolas ante la economía del conocimiento*. Fundación BBVA. Recuperado de: <https://www.fbbva.es/publicaciones/la-competitividad-de-las-regiones-espanolas-ante-la-economia-del-conocimiento/> (23/04/2021).
- Reques, P. (2008). Longevidad y territorio. Un análisis geodemográfico de la población centenaria en España. *Revista española de geriatría y gerontología*, 43(2), 96-105. [https://doi.org/10.1016/S0211-139X\(08\)71162-4](https://doi.org/10.1016/S0211-139X(08)71162-4)
- Robeyns, I. (2020). Wellbeing, place and technology. *Wellbeing, Space and Society*, 1(100013). <https://doi.org/10.1016/j.wss.2020.100013>
- Rodríguez-Pose, A. (2017) The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- Sáez, L. A., Pinilla, V., y Ayuda, M. 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. Recuperado de: http://ruralager.org/wp-content/uploads/Ager-01_6.pdf (23/04/2021).

Stiglitz, J. E., Sen, A., y Fitoussi, J. P. (2009). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/258260767_Report_of_the_Commission_on_the_Measurement_of_Economic_Performance_and_Social_Progress_CMEPSP (11/11/2020).

Terman, J. N., Kassekert, A., Feiock, R. C., y Yang, K. (2016). Walking in the Shadow of Pressman and Wildavsky: Expanding Fiscal Federalism and Goal Congruence Theories to Single-Shot Games. *Review of Policy Research*, 33(2), 124-139. <https://doi.org/10.1111/ropr.12166>

Wiseman, J. (1990). Principles of political economy. *Constitutional Political Economy*, 1(1), 101-124. <https://doi.org/10.1007/BF02393035>

Wolf, Ch. (1995). *Mercados o gobiernos*. Instituto de Estudios Fiscales.

Extended abstract

Depopulation is an issue that in Spain has been slow to enter the national agenda, but once it has done so, as cleavage of regional financing, it has generated a profusion of regulations that spills over into practically all areas of government. So, the central government has presented from 2019, in just two years, two strategies in three extensive documents that make up the so-called *Reto Demográfico* (*Demographic Challenge*), with autonomous institutional dynamics and substantial differences in their approaches. They are the *Plan de Recuperación: 130 medidas contra el Reto Demográfico* (*Recovery Plan: 130 measures against the Demographic Challenge*), in the spring of 2021, and the *Directrices Generales de la Estrategia Nacional contra el Reto Demográfico* (*General Guidelines of the National Strategy against the Demographic Challenge*), with an initial document in March 2019 and a draft in November 2020. They are a set of very significant policies, in constant debate over their definition and application, which should be evaluated taking advantage of scientific knowledge and comparative experience, as this article poses.

In this study, two solid theoretical frameworks from economics are employed, which are recognized as a basic procedure for evaluating policies, complementary to each other. On the one hand, using arguments from Political Economy, it introduces an innovative vision of the efficiency of the institutions according to a subjective criterion that would take, in our case, as its more inspiring principle, the freedom of people to choose where to reside. In this way, the government should not so much pursue a certain number of inhabitants in a village, but make easy that wishes and choices match about how, with whom, and where to live. From Political Economy, other concepts are also provided to estimate the consistency of strategies through the ends-means scheme, assessing their intrinsic coherence and according to the contexts in which they are applied, taking into account the underlying value judgments inherent to all policies, which in this case, as usual, being decisive, they are not made explicit.

A fundamental starting point in this work is the consideration of depopulation as something more than a simple statistical phenomenon, solvable as if it were the unknown variable of a function, a perspective that underlies the government's strategy. Instead, the article considers that the demographic trends are the consequence of multiple interdependent causes related to well-being, the vibrancy of

the communities in which they live, and the subjectivity with which life is valued in them. Thus, a second analytical line is introduced that gives a greater substantive content to the previous one, taking as references the debates on development understood as a process of enhancing people's capabilities by expanding their real freedoms. These discussions hold a deep inter and transdisciplinary theoretical work and are taking into account by the United Nations, the European Union and the OECD to improve diagnostics and the subsequent implementation of more rigorous policies.

According to all that, based on the combination of these theories, and on the most relevant literature on shrinking rural areas and on the comparative analysis of other strategies already carried out, the targets, policies and inspiring principles of the *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (National Strategy against the Demographic Challenge)* are studied.

As a whole, it can be seen that the strategy incurs a very common bias, since it is usually rewarded by public opinion, consisting in believing that a greater number of ends and policies make it more efficient and rigorous. This leads to some lengthy sections, usually merely declarative, scattered throughout any government area that hinted at some hypothetical impact on a behaviour favourable to residing in a small town, that is, all of them, regardless of their logic, sense, and viability. This *horror vacui* is very counterproductive by making agile and effective management difficult, in addition to many of the measures being very unfocused, without truly influencing depopulation, more influenced by cultural and sociological issues, basically how to value rural life, than by economic and budgetary, in which legislators are worried, although they all count.

The main objectives are stated in terms of equity, "as equal opportunities and the free exercise of rights" and as "territorial cohesion". The former would focus on the well-being of people with a social sense, while cohesion usually has a more macro and geographical perspective, oriented towards goals of a more functional nature, such as competitiveness and levels of income and consumption.

The matter with them is that, despite the length of the three documents of the national strategy, at no time is it explained what is meant by equality and cohesion, goals influenced by historical, political, and territorial contexts. It is true that the policies, being more specific, could clarify them, if there was some internal coherence in their wording. But given the triviality with which they are described, they cannot be used either, and all that reduces the credibility of the plan. On the other hand, there is a great lack of coordination between the different documents of the *Reto Demográfico*, unbalanced in structure and content when they are related to each

other since in some the objectives are explained in detail, in another the institutional architecture and in another part the more measures imminent, these ones guided more than anything by the urgency with which to allocate funds from Europe on the occasion of COVID-19 than by previous careful analysis.

The judgments and values associated with the strategy, which could be an important reference and interpellate more committed behaviours, are not voiced and remain implicit in the indicators that will value their impact. These are a detailed battery of equations that measure, above all, variations in population, density, labour force, demographic structure, etc., and they come to point out that more is always better. Therefore, more than equity and cohesion, with respect to which there is no relatable relationship, a quantitative and incremental goal appears tacit but very powerful as the ultimate goal that gives meaning to everything.

Therefore, there is not a strong deliberation on the low probability of reversing such robust demographic decreasing trends, when the population projections indicate slight growth in the whole of Spain, but negative in any case at the regions most affected by depopulation. Nor is it argued about the possible advantages of residing in a low-density territory. And when goals are impossible they generate frustration and inspire bad decisions.

So the objectives are not clear within a functional and organic approach to the territories, very conventional but not very relevant. No attention is paid to informal associations and institutions, which activate rural social capital, nor to aspirations unrelated to income and consumption. More than people who have diverse, quantitative and qualitative motivations, who require tangible and intangible factors, being and having, it would seem that the authors have in mind a *homo economicus* whose happiness only culminates by consuming more and more.

The measures lack strategic meaning, without analytical and institutional frameworks that articulate them, stated in a mere declarative way, omitting some of the most relevant challenges for sparsely rural areas such as housing, the immigrant population, and rural mobility in functional supra-municipal areas. Although there are developments in governance to cooperate public horizontally and vertically, even with civil society, a very important contribution, on the other hand, it does not value the know-how of programs down-top that have energized peripheral rural areas such as LEADER, and insists on approaches from above sectoral. Very expensive investments are raised in hard factors, the cult of infrastructures continues, as always those of transport and now telematics, instead of the intangibles that have to do with talent,

tolerance, and creativity, more relevant in a creative and post-material capitalism of a more humane and caring sustainable society.

Consequently, the assessment of the *Estrategia Nacional contra el Reto Demográfico* is unfavourable, due to its imperfect diagnosis, unfocused design, and weak way of carrying it out. It dispenses with research on the subject and does not take into account the experiences of other plans. Internally, there is little coherence between its measures and objectives. The number of policies is enormous, on many occasions proposing actions already underway, others highly dependent on cooperation with sub-central levels of government, and quite a few at a very incipient level. And it does not propose transversal actions adapted to the idiosyncrasy of the territories. But what most limits its effectiveness is the impossibility of achieving the effectively intended goals, which clearly state the indicators with which it will be valued. All of them associate their performance with the growth of the population, something impossible even in the case of those vibrant places, because in most of the depopulated rural areas, due to the path dependence of their demographic structure and the general population trends of aging and low birth rates, it is not possible.