esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

Despoblación y políticas de lugar

Un análisis con datos de la brecha demográfica, económica, y de actitudes en los últimos 25 años en España

EsadeEcPol Brief #23 Febrero 2022

AUTOR

Jorge Díaz-Lanchas
Profesor de economía en ICADE-Universidad Pontificia Comilla

Diego Loras
Doctorando en economía en ICADE-Universidad Pontifica Comillas

Ángel Martínez
Analista en EsadeEcPol

Toni Roldán
Director de EdadeEcPol

> "Los territorios dejados atrás, los que han vivido largos periodos de decadencia, migración y fuga de cerebros, los que han visto tiempos mejores y los recuerdan con nostalgia, a los que les han dicho repetidamente que el futuro está en otra parte, han utilizado las urnas como arma".
>
> **[The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), Andrés Rodríguez-Pose 2018]**

RESUMEN EJECUTIVO

La polarización territorial está entre las principales mega-tendencias de la globalización del siglo XXI. Las causas de la despoblación son estructurales y están asociadas a las dinámicas de la globalización y a las economías de aglomeración. En este *policy brief* analizamos los datos de la evolución de la despoblación en España a lo largo de los últimos 25 años y estudiamos las diferentes manifestaciones de la brecha territorial: demográficas, económicas y en las actitudes de los ciudadanos. También abordamos las diferentes opciones de políticas públicas disponibles que pueden servir para abordar el fenómeno.

La despoblación en España no es nada uniforme. De hecho, entre 1996 y 2020, la población en municipios pequeños y rurales creció, de media, un 9,6%. Sin embargo, ese crecimiento se distribuyó de forma muy desigual. Mientras que el conjunto de municipios rurales de algunas Comunidades Autónomas como Madrid (45%), Murcia (34%) o Cataluña (31%) creció de forma muy significativa, en otras comunidades como Asturias (-26,9%), Castilla y León (-19,7%), Galicia (-16,9%) o Extremadura (-9,6%) cayó de forma muy pronunciada.

El crecimiento de los municipios pequeños se concentra en el litoral mediterráneo y las islas, en torno a las capitales de provincia y grandes ciudades y en los ejes principales de comunicación. En Castilla y León, por ejemplo, aunque la mayoría de sus municipios pierden entre el 25% y el 50% de su población, los que colindan con capitales de provincia ganan población. Por su parte, los municipios pequeños cerca de las grandes ciudades - por ejemplo, municipios cercanos a Madrid en las provincias de Guadalajara o Toledo - experimentan un crecimiento superior al 50% en muchos casos.

El efecto de la pandemia en los flujos migratorios se ha traducido en una mejora del saldo de los municipios con menos de 10.000 habitantes en España. Sin embargo, esa mejora se explica, sobre todo, porque la pandemia frena el éxodo de los municipios pequeños y

Línea de investigación:

Ciudades

rurales (en más de 60.000 personas, comparado con la media de años anteriores) y no tanto por la llegada de población de las ciudades a los pueblos. En los municipios pequeños en provincias cercanas a Madrid y Barcelona (como Ávila o Girona) sí se observa un fuerte crecimiento de residentes provenientes de las grandes ciudades en 2020.

La brecha urbano-rural muestra marcadas diferencias demográficas. En las zonas rurales, por ejemplo, el porcentaje de población mayor de 65 años ronda el 40% mientras que en las zonas urbanas ese porcentaje es de 28%. También hay menos mujeres: mientras en las ciudades grandes hay 95 hombres por cada 100 mujeres, en las zonas rurales son 102.

La brecha económica urbano-rural es también profunda. Mientras que las regiones urbanas concentran más del 65% del empleo y son capaces de generar más del 66% de todo el PIB, las rurales congregan menos del 2% del empleo generando cifras similares en PIB. Son remarcables, a su vez, las diferencias en productividad, así como aquellas relativas al desempeño empresarial medido a través del tamaño medio de las empresas (4,5 trabajadores frente a 2,8 de las zonas rurales) y la tasa de supervivencia empresarial.

La brecha de ingresos (antes de impuestos) entre las zonas urbanas y rurales parece ser un fuerte incentivo a la atracción de talento joven: para los que se encuentran en percentil 20 de la distribución, la brecha es de 862 euros. Entre los que más renta ingresan, los del percentil 80 de la distribución, la brecha crece: los que están en las ciudades grandes ingresan casi 5000 euros más al año que sus equivalentes en municipios pequeños.

La brecha económica y demográfica, como en muchas otras economías avanzadas, está asociada a una brecha de valores y a un mayor descontento social en los territorios en declive. Los datos muestran que en los municipios grandes la población tiende a ser más tolerante con la inmigración, el aborto, la homosexualidad o la igualdad de género. Los datos también capturan diferencias en actitudes frente a las instituciones democráticas, con muestras de mayor descontento en los municipios rurales. Estos datos deben tomarse con cautela, puesto que están condicionados por la limitada disponibilidad de datos de calidad en España y otros factores como la diferente composición de la población.

Un elemento relevante para explicar las causas del descontento está ligado a la brecha de satisfacción con los servicios públicos en los diferentes territorios. Se observan algunos patrones interesantes que, en algunos casos, podrían resultar contraintuitivos. En relación con la educación, por ejemplo, el porcentaje de satisfacción de la ciudadanía tiende a descender cuanto mayor es el tamaño del municipio. En transporte, se da la tendencia opuesta. Cuanto más pequeño es el municipio, menor satisfacción con los servicios de transporte ofrecidos. Y algo similar ocurre con la sanidad.

La despoblación genera costes sociales más allá de los meramente económicos. Estos costes aumentan según crece la despoblación. De ahí que resulte necesario articular políticas efectivas para tratar de mitigar sus efectos a lo largo del tiempo. No existen soluciones mágicas para ello, y en el mejor de los casos el objetivo de las políticas será el de ralentizar un proceso que, para determinados territorios, es inevitable.

En los últimos tiempos se han multiplicado los compromisos de inversión en todos los niveles de gobierno para luchar contra la despoblación. El propio plan de recuperación del gobierno incluye un compromiso de 10.000 millones con este objetivo, aunque en realidad agrupa políticas muy variadas y poco aterrizadas en este sentido. En España, sin embargo, el debate sobre qué políticas e inversiones funcionan ha estado hasta ahora completamente ausente.

En nuestro análisis de la evidencia comparada encontramos lo siguiente:

- → Se pueden dar dinámicas de repoblación entre municipios rurales cercanos a las grandes ciudades.
- → Las políticas *top-down* de grandes infraestructuras (aeropuertos, etc.) tipo "elefantes blancos" no suelen ser una buena idea. Su efectividad está, además, fuertemente condicionada por la calidad institucional de la región.
- → El foco de las políticas, por tanto, debe centrarse en favorecer las condiciones para que se genere actividad económica en las zonas en declive, adaptando las políticas a las necesidades y oportunidades de cada lugar. Un buen ejemplo de este cambio de enfoque es el aplicado en Escocia con la "Highlands and Islands Enterprise", con bastante éxito: una agencia independiente encargada de identificar y priorizar las inversiones.
- → Dividimos entre dos tipos de políticas: (1) las políticas a gran escala que se centran en mitigar las dinámicas centro-periferia y (2) las políticas a pequeña escala que también varían según las características del municipio.
- → En el primer grupo, la evidencia muestra que las inversiones en infraestructuras que conectan la periferia con el centro, tienden a acelerar (más que a contener) las dinámicas de despoblación. Por otra parte, las infraestructuras que conectan núcleos de actividad en la periferia pueden contribuir a ralentizar el proceso de despoblación. A su vez, las políticas de descentralización de la gobernanza (toma de decisiones e instituciones) pueden generar dinámicas positivas de oportunidades en regiones en declive.
- → En el segundo grupo encontramos que las políticas de incentivos fiscales parecen tener un efecto positivo en disminuir el ritmo de despoblación, pero su efectividad varía con el tamaño del municipio y tienen efectos heterogéneos en el empleo. .
- → Las políticas de natalidad para municipios pequeños son una mala inversión si no se generan las oportunidades para que los jóvenes se queden después en esas zonas en declive. En cambio, las políticas activas de atracción de inmigración sí muestran efectos positivos, particularmente en municipios cerca de ciudades grandes o con una fuerte orientación al sector turístico.
- → La inversión en escuelas y la descentralización de universidades sí parece mostrar efectos positivos para frenar la despoblación y generar oportunidades en zonas en declive.
- → La expansión digital puede ser clave en una estrategia de repoblación pero teniendo en cuenta que el poder del *face-to-face* de las ciudades es mucho mayor, lo que limita los beneficios esperados de la digitalización.

esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

SUMARIO

1. Introducción 5

2. Anatomía de la despoblación en España: 1996-2020 6

3. Pandemia y despoblación: ¿hay retorno al mundo rural? 12

4. La brecha económica y sus causas 15

4.1. Los límites de la aglomeración: externalidades económicas negativas

5. Desafección política y brecha de valores 19

6. Políticas de lugar: ¿Qué se puede hacer ante la despoblación? 24

6.1. Políticas a gran escala que actúan sobre el centro-periferia

6.2. Políticas contra la despoblación aplicadas a pequeña escala

Referencias 30

1. Introducción

La globalización ha traído réditos muy distintos para diferentes territorios dentro de cada país, provocando divergencias de productividad e innovación que a su vez se han traducido en disparidades geográficas de renta y bienestar personal. Mientras unos territorios (ciudades conectadas, especialmente las más grandes) se benefician de las economías de aglomeración, creando círculos virtuosos de productividad, empleo y ganancias salariales, otros (núcleos urbanos remotos pequeños y zonas rurales) entran en dinámicas perversas de estancamiento, declive y, en última instancia, peores perspectivas vitales.

Los motivos últimos de las brechas van desde el propio cambio sectorial y la mayor integración económica entre países, hasta la propia generación de conocimiento e ideas *(knowledge economy)* en nichos espaciales muy concretos. España no es ajena a este proceso. Su rápida inserción en el mercado comunitario europeo, la aplicación de políticas de integración económica y de captación de talento nacional e internacional en conjunción con el desarrollo de su Estado del bienestar a lo largo de más de cuarenta años, han permitido florecer a sus grandes ciudades. Madrid se ha acabado convirtiendo en la tercera ciudad de Europa en población mientras que Barcelona, gracias a su alto nivel de desarrollo y dinamismo urbano, destaca entre las economías europeas por su relevancia como segunda ciudad del país.

Este mayor crecimiento económico de las grandes ciudades españolas ha venido acompañado de una mayor tensión en todas aquellas áreas que no están en disposición de competir fácilmente con las grandes ciudades, con la irremediable tendencia al despoblamiento. Un fenómeno por demás común en otros países de nuestro entorno, como los pertenecientes a la Europa del Este como Polonia, Países Bálticos, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria, Rumania, en países mediterráneos como el norte de Portugal, el sur de Italia y Grecia, o, en menor medida, en zonas centrales de Alemania, Francia o el norte de Finlandia.

Además, las políticas económicas españolas tampoco se han mantenido neutrales en esta asignación de recursos entre las ciudades (centro económico) y la periferia. Dadas las mayores ganancias que acarrean las economías de aglomeración en las grandes urbes, la política económica ha potenciado dichas aglomeraciones en pro de alcanzar mayores niveles de bienestar social agregado. Pese a que esta forma de actuar resulta eficiente (por ejemplo, el coste de los servicios públicos es más batato cuando la densidad es alta), no por ello se han de esconder los costes heterogéneos que conlleva.

La brecha se ha traducido también en emigración y fuga de cerebros hacia las ciudades, a la vez que el envejecimiento y los bajos salarios han desembocado en mayores niveles de pobreza relativa y en una falta de perspectivas en los territorios periféricos. Por si esto fuese poco, el declive secular de estos *lugares que se están quedando atrás* está sirviendo de caldo de cultivo de un cierto malestar hacia la forma en la que se organizan nuestras democracias, dando cabida

a que estos territorios *se tomen su propia venganza* (Rodríguez-Pose, 2018). Prueba de ello es que en los últimos años han saltado al plano político diferentes reivindicaciones sociales que se han canalizado, bien a través de nuevos partidos políticos de defensa de intereses localistas o, también en muchos casos de corte populista.

Bajo este contexto, con este *policy brief* pretendemos hacer una radiografía de la brecha territorial española con un doble objetivo: entender las divergencias existentes y orientar la política económica en consecuencia.

2. Anatomía de la despoblación en España: 1996-2020

La despoblación es una de las mega-tendencias más marcadas en la globalización del siglo XXI. Aunque no es sencillo definir qué se entiende por el proceso de despoblación sin llegar confundirlo con otro propio de las transiciones migratorias entre territorios de un país, una manera de delimitarlo sería considerando *la despoblación como aquel proceso crónico de pérdida de población que impide a un municipio retornar a sus niveles históricamente más altos.* Es transversal, afectando no sólo a las economías avanzadas como EEUU, Japón, Canadá o Suecia, sino también a los países emergentes. Este declive, aunque tiende a ser especialmente intenso en enclaves rurales y remotos, no es exclusivo de éstos, sino que puede afectar a territorios amplios, como ha sucedido en EE.UU. (Johnson & Lichter, 2019; Lessmann & Seidel, 2017; Li, et al., 2021).

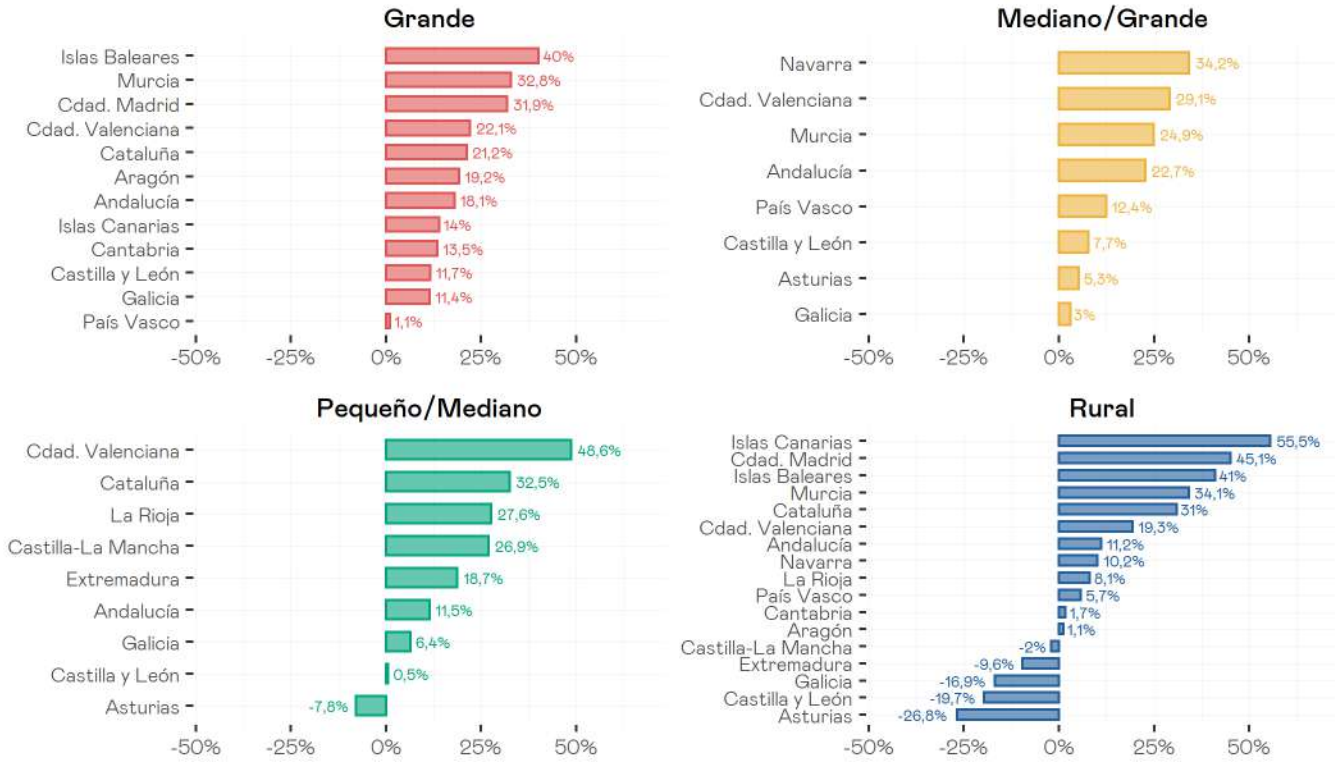
España, eso sí, es **uno de los casos más relevantes por su heterogeneidad.** Entre 1996 y 2020, la población entre municipios pequeños y rurales[1] creció un 9,6% en media. Sin embargo, ese crecimiento se distribuyó de forma muy desigual. Mientras que el conjunto de municipios rurales de las Comunidades Autónomas de Madrid (45%), Murcia (34%), Cataluña (31%), Comunidad Valenciana (19,3%) y Navarra (10%), y los archipiélagos de Canarias (55%) y Baleares (41%) crecieron muy por encima de la media nacional, los municipios rurales pertenecientes a las comunidades de Asturias (-26,9%), Castilla y León (-19,7%), Galicia (-16,9%), Extremadura (-9,6%) y Castilla-La Mancha (-2%), han perdido población de forma muy intensa en los últimos 25 años.

1 Definimos como municipios rurales y pequeños aquellos municipios que quedan fuera de las definiciones de áreas urbanas funcionales en 2020 (Schiavina, et al., 2019). Esto es, en lugar de recurrir al término administrativo de los municipios y su tamaño municipal, recurrimos a una medida más rica y completa que tiene en cuenta la densidad de población dividida, los posibles desplazamientos de trabajadores entre municipios y, en definitiva, la propia conformación de los mercados laborales locales. Esto nos lleva a que, por otro lado, nuestra categorización de las ciudades no se base únicamente en la población del municipio, sino que atienda a la densidad urbana que se conforma en torno a municipios que son poblacional e institucionalmente más relevantes, como serían las capitales de comarca, provincia, Comunidad Autónoma y las grandes ciudades españolas. Por último, categorizamos las áreas metropolitanas en ciudades pequeñas, medianas y grandes en función del cuartil de población en el que se sitúan en 2020.

Que los municipios rurales pierdan población impacta negativamente en el crecimiento de los municipios medianos o capitales de comarca. Éstos tienden a funcionar como proveedores de muchos servicios públicos y privados para los territorios rurales. Por tanto, una caída de población rural en regiones como Galicia, Castilla y León o Asturias, entre otros, hunde la demanda de los servicios de los municipios pequeños y medianos, alimentando las pérdidas de población futuras la región.

Por su parte, el litoral mediterráneo también concentra el crecimiento entre los municipios medianos y grandes, especialmente en los casos de Murcia, la Comunidad Valenciana, Cataluña y las Islas Baleares. Este crecimiento, junto con el caso de la Comunidad de Madrid, se explica principalmente por el auge de las áreas metropolitanas en torno a los municipios centrales de las ciudades. Las nuevas decisiones de localización de empresas y familias a lo largo de las ciudades, conlleva que sean las áreas urbanas, y no los municipios administrativos, los que realmente generan crecimiento a través de sus mercados laborales locales.

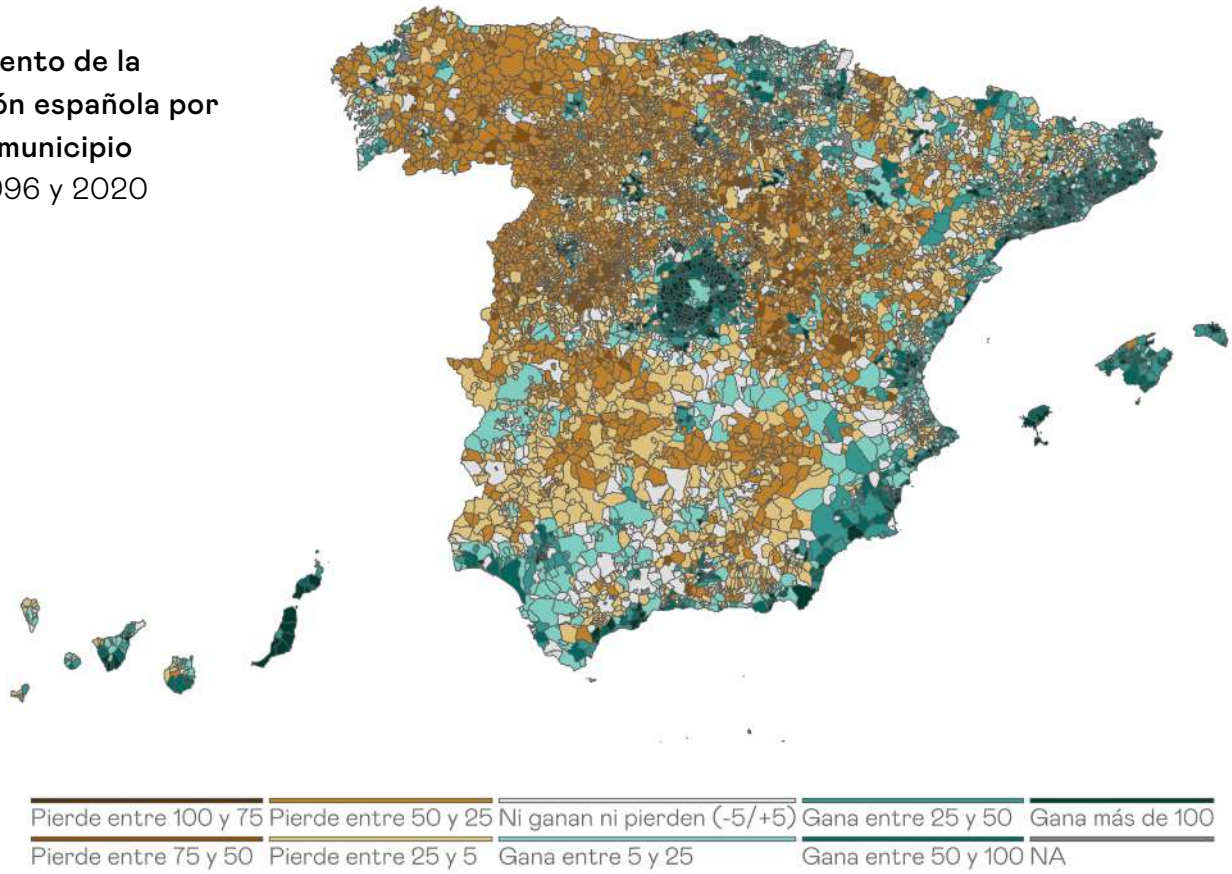
Gráfico 1
Crecimiento de la población española por tipo de municipio
Entre 1996 y 2020



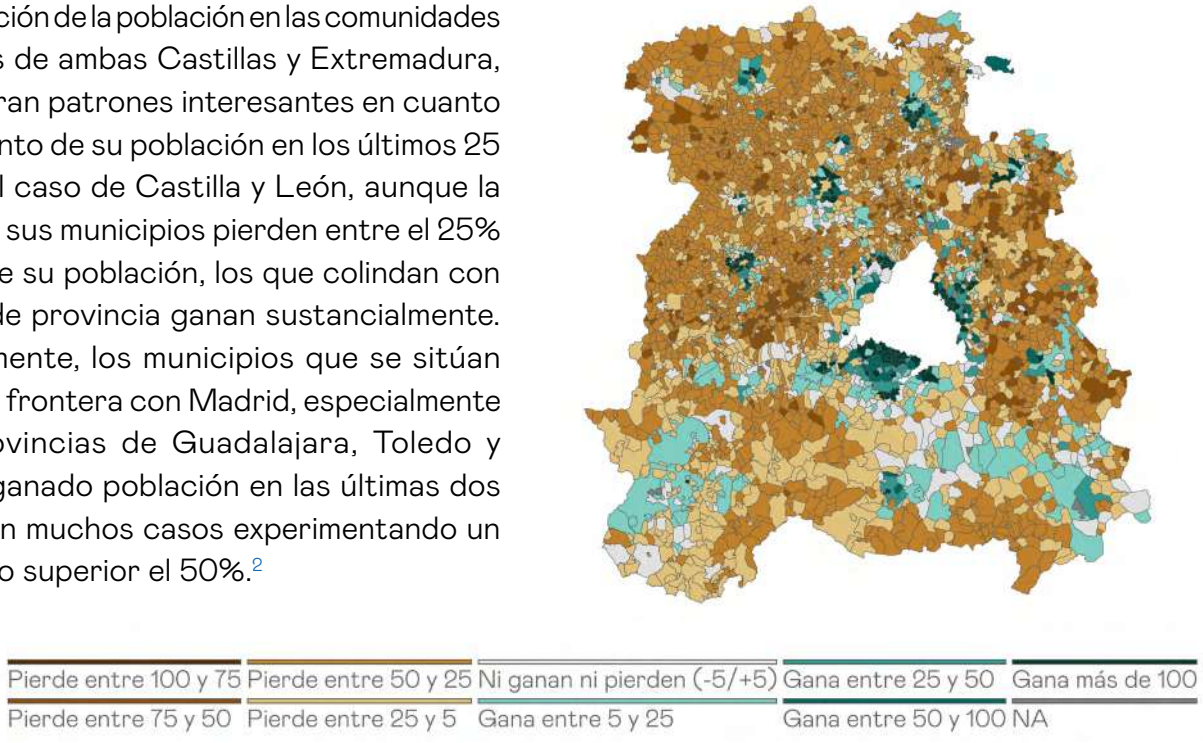
Fuente: Datos del Padrón (INE) | EcPol

Para ver esta heterogeneidad en mayor detalle, la Figura 1 recoge las tasas de crecimiento de cada municipio entre 1996 y 2020: la población española tiende a concentrarse en el litoral mediterráneo y las islas, en torno a las capitales de provincia y grandes ciudades españolas y en los ejes principales de comunicación.

Crecimiento de la población española por tipo de municipio
Entre 1996 y 2020



Si diferenciamos por áreas geográficas, podemos ver la evolución de la población en las comunidades autónomas de ambas Castillas y Extremadura, que muestran patrones interesantes en cuanto al crecimiento de su población en los últimos 25 años. En el caso de Castilla y León, aunque la mayoría de sus municipios pierden entre el 25% y el 50% de su población, los que colindan con capitales de provincia ganan sustancialmente. Adicionalmente, los municipios que se sitúan cerca de la frontera con Madrid, especialmente en las provincias de Guadalajara, Toledo y Ávila han ganado población en las últimas dos décadas, en muchos casos experimentando un crecimiento superior el 50%.[2]

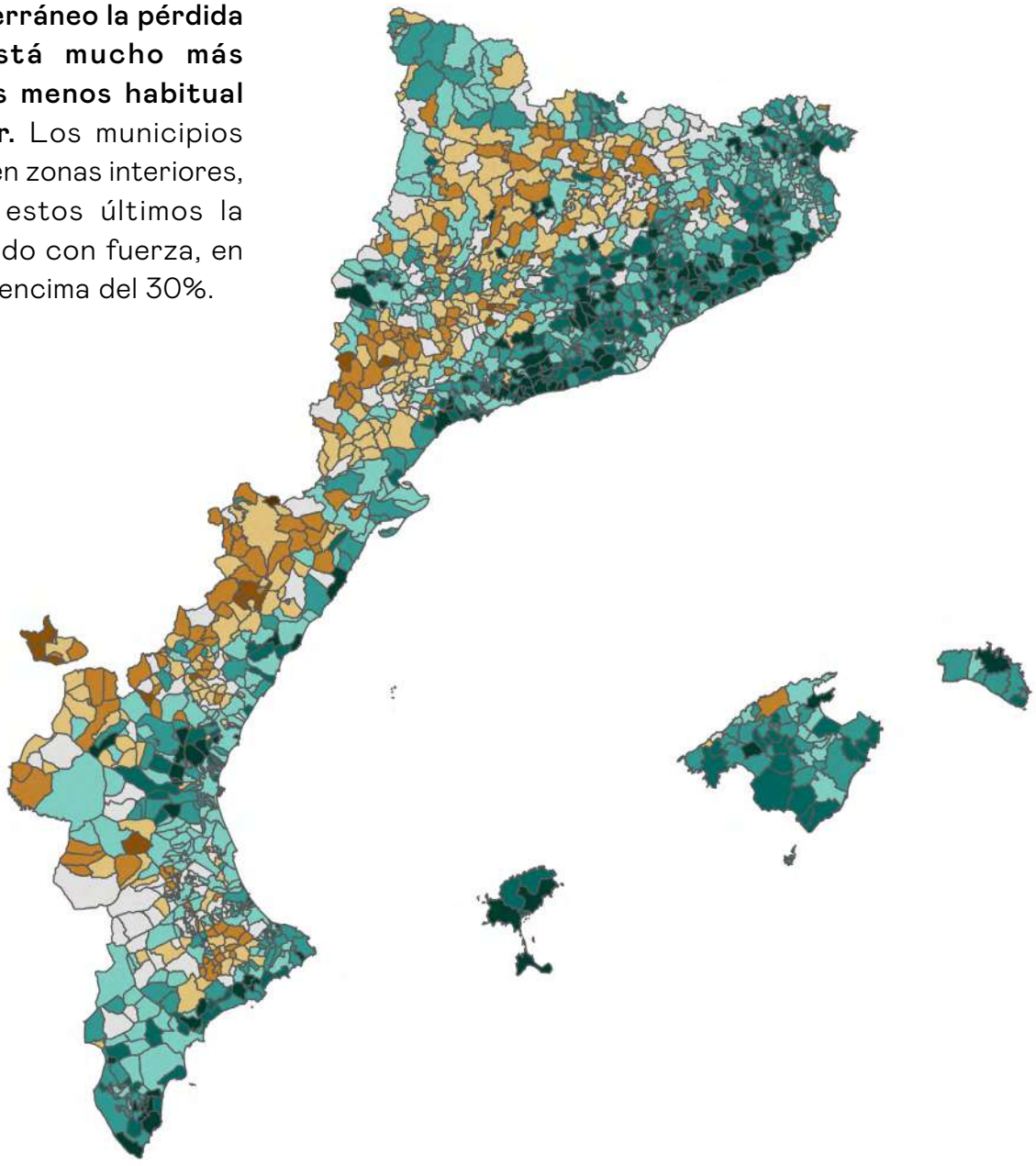


Fuente: Datos del Padrón (INE) | EcPol

2 Estas dinámicas demográficas pueden responder a causas históricas (Oto-Peralías, 2020) que han dado lugar a que España tenga una atípica desigual distribución de población en el conjunto de las economías europeas (Gutiérrez, et al., 2020).

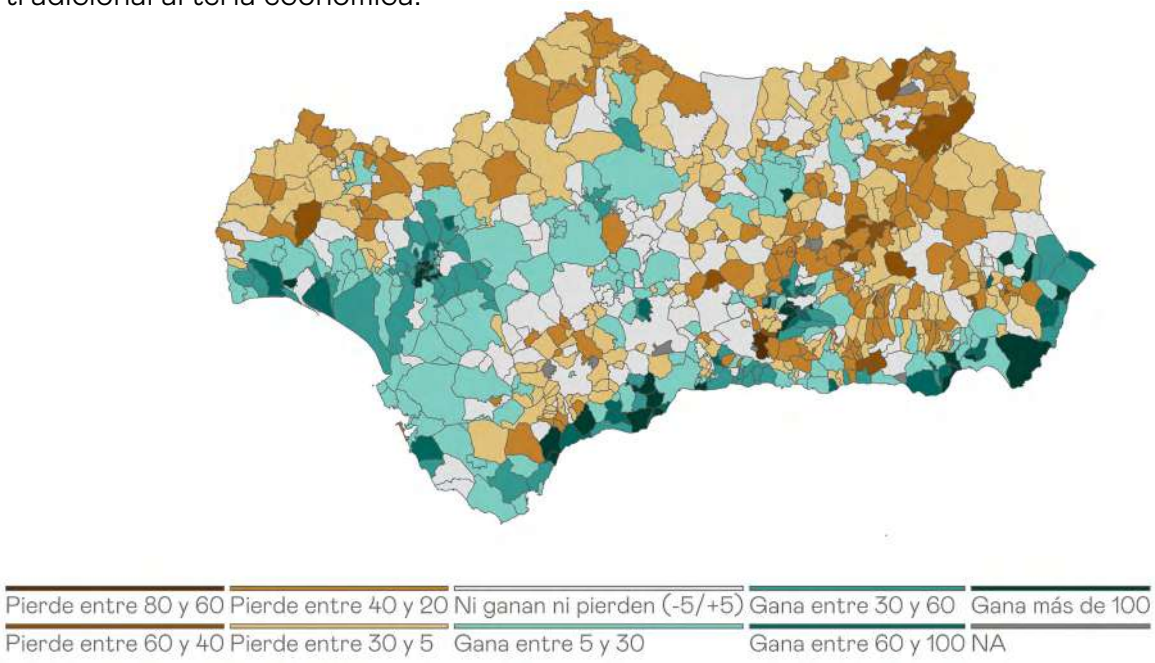
Estas tendencias confirman la heterogeneidad en los procesos de despoblación dentro de una misma comunidad, o incluso provincia: **los municipios pequeños cerca de ciudades medianas o en la periferia de grandes ciudades son capaces de experimentar un nivel elevado de crecimiento.**

En el **litoral mediterráneo la pérdida de población está mucho más concentrada y es menos habitual que en el interior.** Los municipios que pierden están en zonas interiores, mientras que en estos últimos la población ha crecido con fuerza, en muchos casos por encima del 30%.



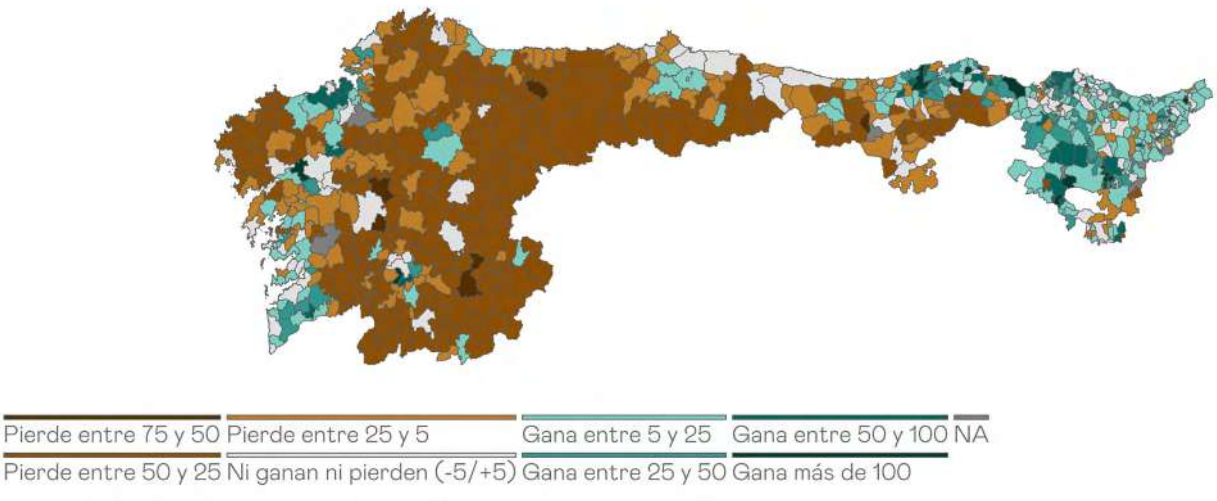
Fuente: Datos del Padrón (INE) | EcPol

El patrón es similar **en Andalucía, donde hay un menor crecimiento en las zonas interiores frente a ganancias considerables en los municipios cercanos al mar.** Dentro de los municipios del interior, aquellos cerca del Guadalquivir han evitado pérdidas de población frente a los alejados de esa tradicional arteria económica.



Fuente: Datos del Padrón (INE) | EcPol

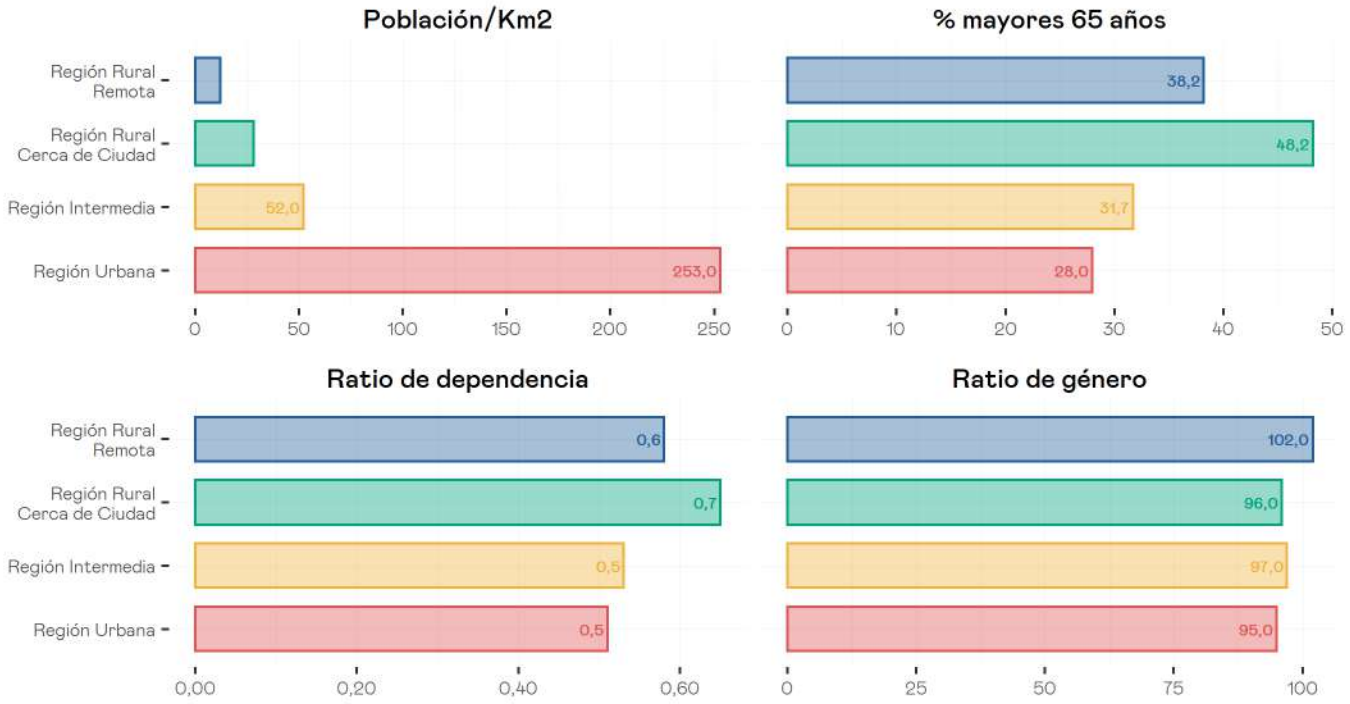
Las provincias situadas en el litoral cantábrico muestran patrones extremadamente diferenciados: **en Galicia, los municipios que pierden población son mayoría mientras que aquellos que ganan son las capitales de provincia y algunos costeros.** La imagen para Asturias es muy similar: solo los cercanos a Oviedo y ciertos puntos en el litoral consiguen evitar grandes pérdidas. Sin embargo, en Cantabria la mayoría de los municipios cercanos a la costa logran considerables ganancias de población, al igual que los cercanos a la frontera con el País Vasco. De hecho, **la imagen para Euskadi es extraordinariamente positiva: la inmensa mayoría de sus términos municipales han ganado mucha población desde 1996, y no sólo ni principalmente los costeros.**



Fuente: Datos del Padrón (INE) | EcPol

Dividiendo los municipios entre territorios urbanos, intermedios y rurales[3], la figura 2 recoge indicadores demográficos relacionados con las diferencias en los procesos de despoblación.

Gráfico 2. **Características demográficas por tipo de territorio**



Fuente: Datos de las Regional Statistics (OCDE, 2019) | EsadeEcPol
Nota: La ratio de dependencia hace referencia al número de menores de 15 años y mayores de 65 sobre la población en edad de trabajar (15-64 años). La ratio de género está expressado en porcentaje y se calcula como el número de hombres y el número de mujeres.

Como era de esperar, las mayores diferencias están en la densidad de población, donde además puede apreciarse una ligera diferencia entre las zonas rurales remotas y aquellas que están cerca de una ciudad, donde la densidad de población es mayor. La ratio de dependencia (el porcentaje de menores de 15 años y mayores de 65 años entre el porcentaje de población entre 15 y 65 años) es muy superior en las zonas rurales respecto a las zonas urbanas y de ciudades intermedias, llegando a producirse una brecha de diez puntos porcentuales. Esta brecha aumenta cuando nos referimos al porcentaje de población mayor de 65 años sobre la población entre 15 y 65 años, que en las zonas rurales oscila entre un 38% y un 48% mientras que en las regiones urbanas apenas suponen un 28%.

La ratio de género (porcentaje de hombres sobre mujeres dentro de cada región) es especialmente relevante cuando hablamos de natalidad, ya que en aquellas zonas con relativamente menor número de mujeres es esperable que se produzcan menos nacimientos en el futuro. Aquí, las zonas rurales remotas salen de nuevo mal paradas, con una diferencia de casi cinco puntos porcentuales respecto a las urbanas. Mientras que en las regiones urbanas hay 95 hombres por cada 100 mujeres en las zonas rurales esta situación se invierte y el número de hombres sube a 102, **reduciéndose así la tasa de natalidad potencial y las posibilidades de repoblación de dichas zonas.**

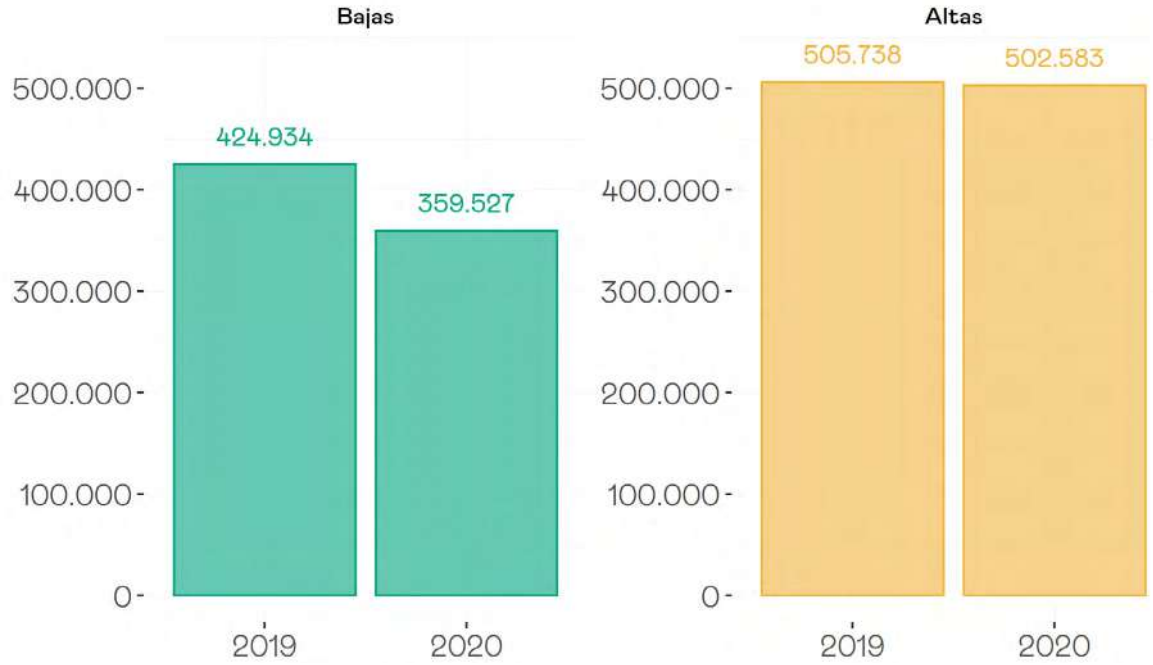
3 Esta categorización es la usada por OCDE y Comisión Europea para poder comparar entre territorios (a nivel de NUTS-3 o provincias) pertenecientes a distintos países.

3. Pandemia y despoblación: ¿hay retorno al mundo rural?

Para entender cómo está operando la dinámica de despoblación en la pandemia, y si se han revertido o no algunas de las tendencias destacadas anteriormente, hemos realizado un análisis a partir de la Encuesta de Variaciones Residenciales (2017-2020) del INE que permite identificar los movimientos interiores y exteriores de población, sabiendo además el tamaño del municipio de alta y de baja en cada variación residencial.

Efectivamente, encontramos que en 2020 ha mejorado el saldo de los municipios con menos de 10.000 habitantes en España. Pero esta mejora se explica fundamentalmente por una caída en el número de personas que se han mudado desde estos municipios (bajas) y no tanto por una llegada extraordinaria de personas desde otros municipios o desde el extranjero (altas). La cuantía de esta diferencia entre 2019 y 2020 no es pequeña: durante 2020 aproximadamente, 360.000 personas se mudaron desde municipios de menos de 10.000 habitantes frente a 425.000 personas en el año anterior.

Gráfico 3. **Flujos de población desde municipios de menos de 10.000 habitantes**

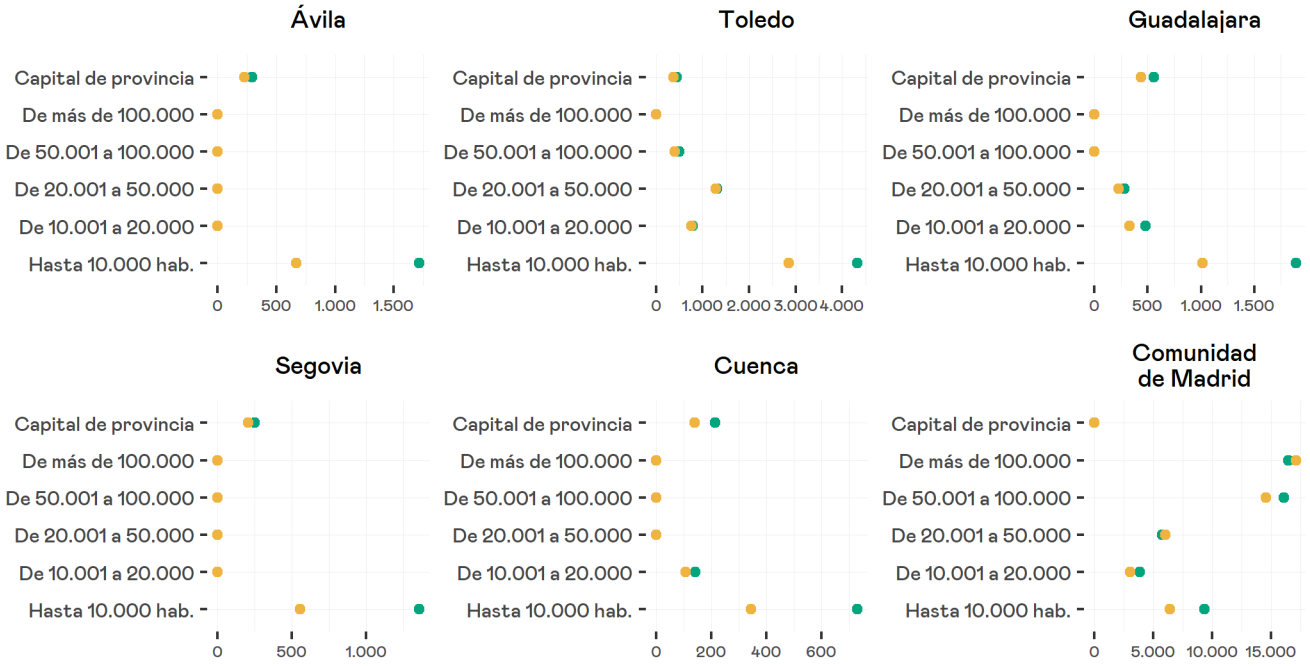


Fuente: Datos de la Encuesta de Variaciones Residenciales (INE) | EsadeEcPol

Se ha especulado con que la posibilidad de teletrabajar ha permitido a trabajadores de las grandes ciudades pasar a residir en municipios más pequeños. Para comprobarlo, hemos analizado si los flujos de población que partían desde Madrid y Barcelona en 2020 cambiaron en comparación con la media de los tres años anteriores.

En Madrid, **el número de madrileños que se mudaron a las provincias contiguas aumentó significativamente en 2020.** Fueron muchos más comparado con el resto de provincias de España. Además, el flujo de madrileños que se mudaban a las capitales de provincia de Ávila, Toledo, Segovia o Guadalajara apenas cambió, concentrándose todo el cambio en el flujo hacia los municipios de menos de 10.000 habitantes en estas provincias. En el caso de Ávila, por ejemplo, llegaron casi 1.000 madrileños de más, una cantidad ligeramente superior a la registrada en Segovia, con 800 nuevos residentes extra en 2020, presumiblemente como consecuencia de la pandemia. **También aumentó significativamente el número de capitalinos que pasó a residir en municipios pequeños dentro de la propia Comunidad de Madrid:** casi 3.000 personas extra en 2020.

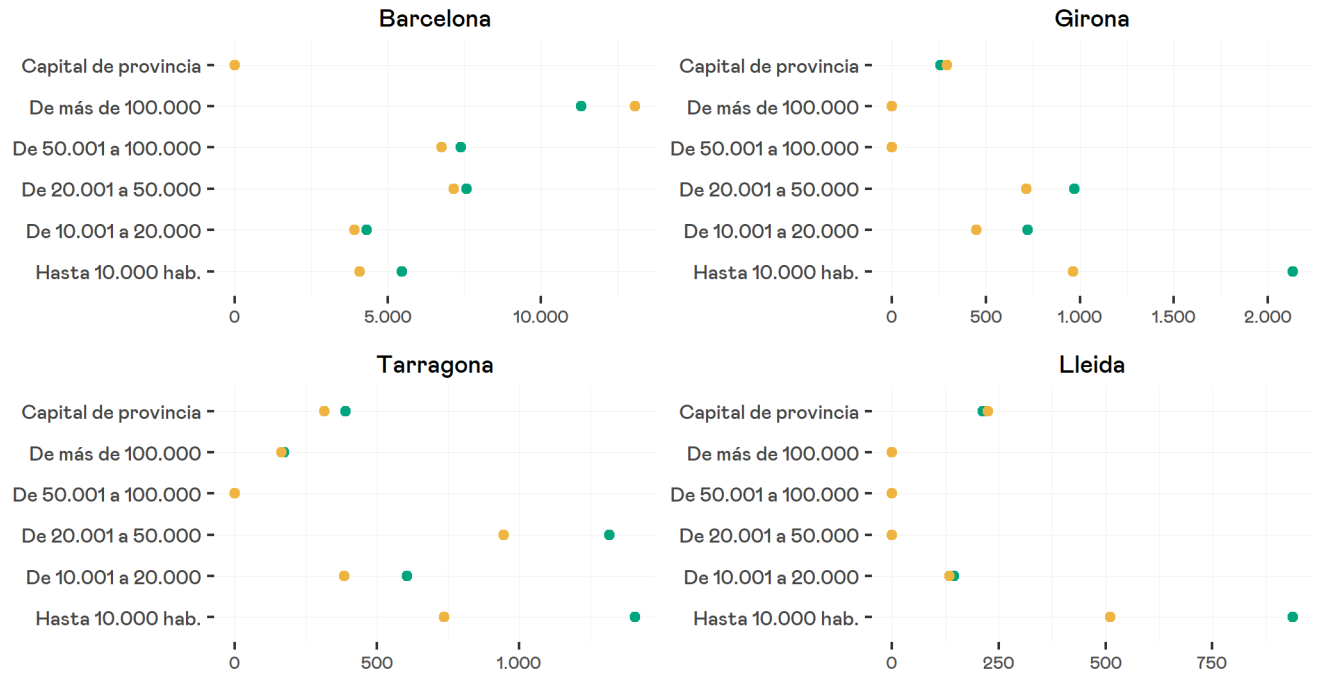
Gráfico 4
Flujos de población desde Madrid capital hacia provincias vecinas por periodo y tamaño del nuevo municipio de residencia
Cifras en 2020 y media de 2017 a 2019



Fuente: Datos de la Encuesta de Variaciones Residenciales (INE) | EsadeEcPol

Hemos detectado patrones similares con el flujo de barceloneses que pasaron a residir en pequeños municipios de Tarragona, Girona y Lleida. Además, en el caso de las dos primeras, también puede verse un aumento del flujo desde Barcelona a ciudades intermedias (10.00-50.000 habitantes), un patrón no observado con Madrid. El aumento registrado es muy considerable, ya que en las tres provincias se duplicó el flujo de barceloneses en 2020. Como en Madrid, aumentó el número de barceloneses que pasaron a residir en municipios pequeños dentro de su propia provincia. No obstante, el tamaño de este cambio no es tan acusado: y en este caso supone únicamente 1.000 personas extra.

Gráfico 5
Flujos de población desde Barcelona capital hacia provincias vecinas por periodo y tamaño del nuevo municipio de residencia
Cifras en 2020 y media de 2017 a 2019



Fuente: Datos de la Encuesta de Variaciones Residenciales (INE) | EsadeEcPol

Efectivamente, **parece que la pandemia frenó buena parte del éxodo rural,** mejorando así el saldo poblacional de dichas zonas al menos durante ese año. Sin embargo, y **por la misma razón, se redujeron los flujos migratorios desde el extranjero hacia zonas rurales.** Estos, aun siendo considerables, fueron sobradamente sustituidos por los residentes urbanos.

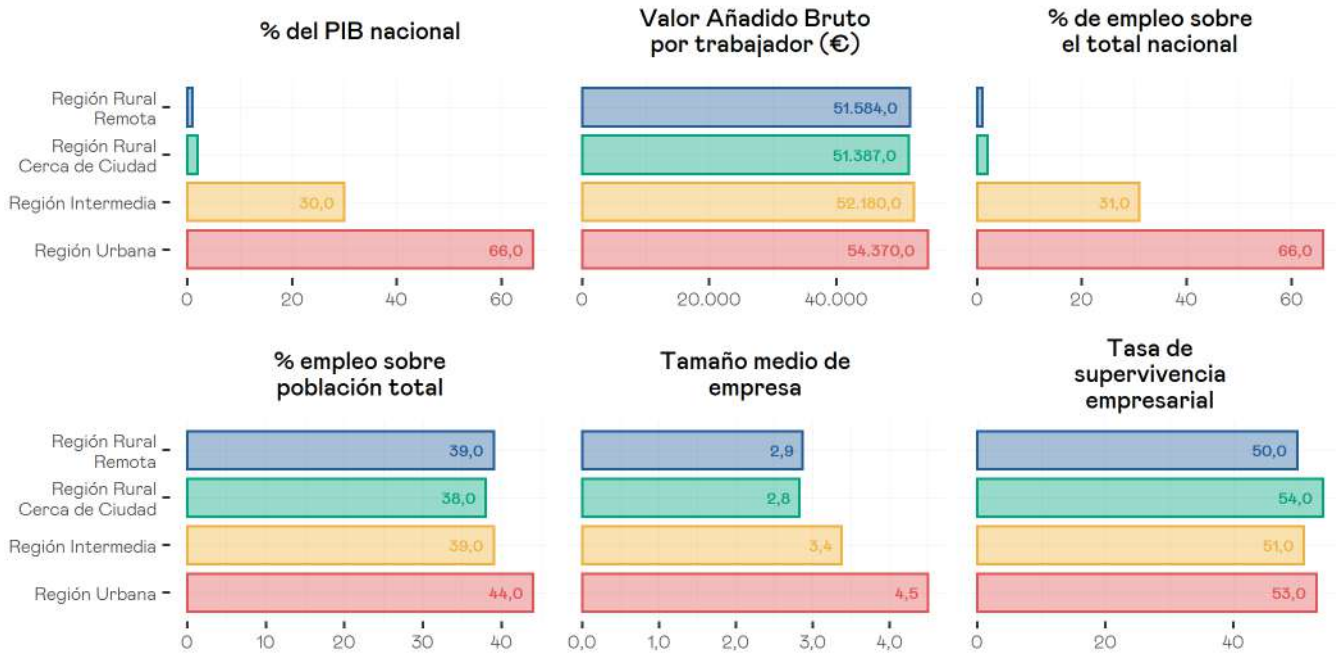
Estas variaciones de población, aunque positivas, seguramente sean temporales y, en el mejor de los casos, tendrán lugar en municipios cercanos a las grandes ciudades. De ahí que **no podamos pensar que la pandemia ha favorecido una vuelta hacia las zonas rurales.**

4. La brecha económica y sus causas

La despoblación responde a causas estructurales de largo plazo transversales al conjunto de las economías avanzadas. Estas causas modifican la distribución de recursos y factores de producción a lo largo del territorio, provocando que la actividad económica sea cada vez más heterogénea en el espacio.

En España, mientras las regiones urbanas concentran más del 65% del empleo y son capaces de generar más del 66% de todo el PIB, las rurales, especialmente las remotas, congregan menos del 2% del empleo generando cifras similares en PIB. Son remarcables, a su vez, las diferencias en productividad (Valor Agregado Bruto o VAB por trabajador) y uso del factor trabajo entre territorios, así como aquellas relativas al desempeño empresarial medido a través del tamaño medio de las empresas (4,5 trabajadores frente a 2,8 de las zonas rurales) y la tasa de supervivencia empresarial en el que, nuevamente, las regiones urbanas consiguen mejores resultados.

Gráfico 6
Características económicas por tipo de territorio

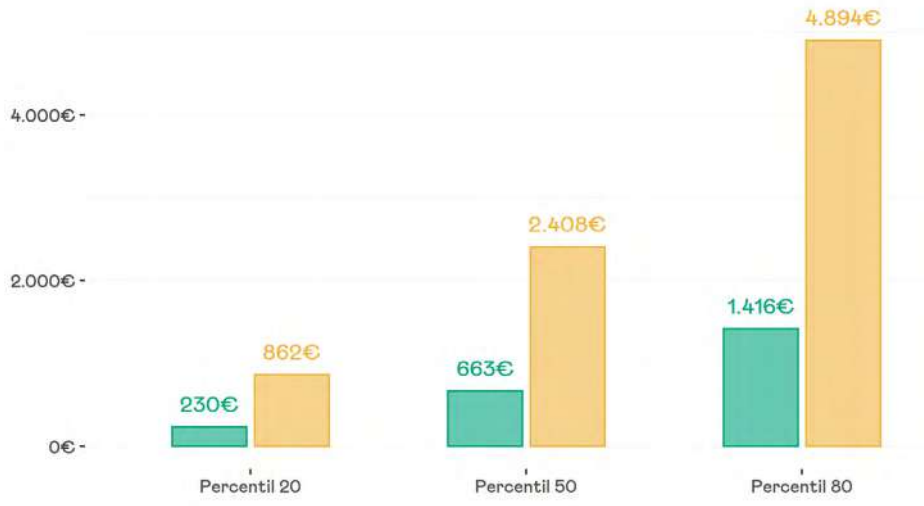


Fuente: Datos de las Regional Statistics (OCDE, 2018) | EsadeEcPol
Nota: La tasa de supervivencia empresarial se define como el porcentaje de empresas creadas 3 años antes y que siguen en activo. El tamaño medio de la empresa refleja el número medio de trabajadores.

Estas diferencias entre territorios alientan las dinámicas de despoblación. Aquellos territorios que parten con alguna ventaja comparativa se convierten en el destino preferente de los flujos internos nacionales. Estos flujos persiguen los beneficios de la aglomeración económica, los cuáles derivan en patrones que podemos denominar de *centro económico (ciudades) y periferia* (territorios rurales y, en parte, intermedios remotos). El centro consigue aprovechar las externalidades que surgen en territorios muy densamente poblados generando las *economías de aglomeración* que potencian el crecimiento de las ciudades (Duranton y Puga, 2004). Estas externalidades permiten que este centro se vuelva más productivo alcanzando mejoras salariales, ya sea porque las empresas acceden a más proveedores y disponen de mayores posibilidades de mercado (Puga, 2010) o porque los consumidores pueden adquirir una mayor variedad de bienes y servicios (Duranton y Puga, 2020). Por si esto fuese poco, las ciudades permiten el intercambio constante de ideas generando con ellos nuevos nichos de innovación. Es este poder del *face-to-face* de las ciudades lo que realmente provoca que las diferencias territoriales sean difíciles de revertir.

La siguiente Figura 7 muestra las diferencias en salarios entre zonas urbanas y rurales de España. Un mayor salario (antes de impuestos) atrae a futuros trabajadores hacia zonas urbanas y dinámicas. De todas formas, estas diferencias salariales se reducen cuando incorporamos el rol redistributivo del sistema fiscal y de pensiones español.

Gráfico 7
Brecha urbano-rural. Salario en favor de las zonas urbanas en España
Jubilados y **personas en edad de trabajar**



Fuente: Datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (2019) | EsadeEcPol

Dadas las diferencias salariales entre territorios, la periferia es incapaz de competir y las generaciones más jóvenes potencialmente más formadas abandonan estos territorios para aprovechar las externalidades positivas de las ciudades. Así, empieza el *proceso de despoblación* de la periferia con el que se reducen las capacidades de demanda y producción de esta área en pro de un centro económico que ahora es capaza de expandir sus ganancias de productividad y de mercado. Por un lado, la búsqueda de nuevos mercados por parte de empresas en la periferia se ve limitada al disponer ésta de menor capacidad de demanda y consumo. Por el otro, la creación de nuevas empresas se resiente pues es más fácil acceder a proveedores y clientes en el centro económico.

Además, la continua caída de los costes de transporte (integración económica) desde el centro hacia la periferia, lleva a que la ésta tenga que competir con las empresas que, localizándose en el centro económico, ahora tienen más fácil la distribución de bienes y servicios hacia la periferia. En otras palabras, las grandes ciudades expanden sus áreas de influencia a lo largo del territorio mientras que las zonas periféricas se ven abocadas a especializarse en la provisión de bienes y servicios básicos de primera necesidad, lo que establece una jerarquía en la que las ciudades grandes distribuyen la mayor parte de la actividad económica a lo largo del territorio (Díaz-Lanchas, et al., 2021b).

Este proceso se agudiza conforme un país se va integrando en los circuitos internacionales. Las ciudades que explotan los beneficios de la aglomeración parten de condiciones más favorables a la hora de relacionarse con el resto del mundo y, lo que es más importante, la presión a importar bienes provenientes de otros países no se distribuye de forma igualitaria entre los territorios. La llegada a un país de flujos internacionales de bienes, capital y personas genera altos niveles de competencia provocando que aquellos sectores e industrias que antes producían para el mercado nacional ya no puedan competir con el empuje internacional y sufran pérdidas hasta el punto de desaparecer. Ejemplos de estas divergencias regionales los encontramos, por ejemplo, en los territorios del interior de Estados Unidos en su competencia con las importaciones provenientes de China (Autor, et al., 2013, 2016).

En la era de la deslocalización empresarial a través de las cadenas de producción globales, el resultado es la acentuación de las disparidades entre territorios (Iammarino, et al, 2019) como consecuencia de la reducción drástica de costes de transporte y comunicación entre países. Mientras las grandes ciudades aprovechan los beneficios de la apertura comercial gracias a disponer de empresas y mano de obra cualificada que les permite competir internacionalmente, las ciudades pequeñas y los territorios más remotos pierden productividad, capacidad de crecimiento y se acaban especializando en pocos sectores tecnológicamente maduros (Tabuchi y Thisse, 2011).

Estos patrones de centro-periferia también tienen lugar en áreas económicas más extensas como el mercado comunitario europeo. El eje geográfico que discurre desde Londres hasta Milán, pasando por Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Austria y las áreas de Düsseldorf, Frankfurt y París, configuraría el centro económico europeo frente a una periferia económica que padece fuertes procesos de despoblación en regiones de Europa del Este y del Sur. No obstante, esta zona aún alberga destacados puntos de gran dinamismo económico y demográfico como el litoral mediterráneo francés, las ciudades de Barcelona, Madrid y Varsovia, o las regiones del sur de Suecia y el norte de Dinamarca (Eurostat, 2021).

4.1. Los límites de la aglomeración: externalidades económicas negativas

Según crecen las ciudades, los costes de vivir en ellas empiezan a crecer. Estos costes de congestión o *deseconomías* de escala en grandes ciudades marcan sus límites al crecimiento, y abarcan desde el coste del suelo a la sobreutilización de los sistemas de transporte, pasando por el exceso de contaminación (Duranton y Puga, 2020). Por ejemplo: una mayor atracción de trabajadores por parte de las grandes ciudades hace subir el precio del suelo como consecuencia de una combinación de oferta de vivienda limitada y una mayor demanda, tanto de vivienda como de actividades comerciales. De ahí que, además, se esté produciendo un aumento de las rentas extraordinarias entre los propietarios del patrimonio inmobiliario en estos núcleos (Collier, 2018).

Este encarecimiento del precio de la vivienda puede expulsar empresas y trabajadores del centro debido a la subida los costes de producción y a la reducción del salario real. Por su parte, una vivienda más costosa implica disyuntivas acerca de los costes de *commuting* de forma que los individuos puedan preferir vivir lejos de zonas urbanas en pro de los territorios rurales relativamente cercanos, bien conectados. Por último, tendríamos los costes derivados de la contaminación, que no solo son económicos, sino que afectan a la salud pública.

Todas estas deseconomías de escala pueden ocasionar una salida desde las grandes urbes hacia municipios pequeños pero cercanos de las grandes ciudades de modo que sigan aprovechando los beneficios de la aglomeración si la conectividad al centro es elevada. Ejemplos de esta dinámica positiva de repoblación los podríamos encontrar en están teniendo lugares en países como Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda (Li, et al., 2019) e incluso en la región de Cataluña (Solana-Solana, 2010).

5. Desafección política y brecha de valores

Hasta hace relativamente poco tiempo la creciente brecha entre el mundo urbano y el rural no había tenido una manifestación política clara en los países occidentales. Pero de un tiempo a esta parte, se han venido agudizando las tensiones en determinadas regiones. Rodríguez-Pose (2018) define el proceso de la siguiente manera: *"Los territorios dejados atrás, los que han vivido largos periodos de decadencia, migración y fuga de cerebros, los que han visto tiempos mejores y los recuerdan con nostalgia, a los que les han dicho repetidamente que el futuro está en otra parte, han utilizado las urnas como arma".* Según el autor, los territorios en declive económico serían la variable fundamental para explicar el descontento político.

Este descontento puede expresarse en forma de reivindicaciones políticas en formas muy distintas y fluctuantes, en defensa de intereses localistas (como el movimiento de la España Vaciada en España) o a través de plataformas de corte populista que ponen en tela de juicio a las propias instituciones democráticas.

En algunas elecciones recientes dentro de los países avanzados ciertos patrones de voto parecen seguir un *patrón geográfico.* El voto a favor de Brexit se concentró sobre todo en antiguas zonas industriales degradadas del norte y este de Inglaterra, incluidas muchas ciudades y municipios del conocido Red Wall, bastión histórico del partido laborista. En todas las grandes ciudades del Sur de Inglaterra (Londres, Brighton, Cambridge, Oxford) el Remain ganó. Una historia similar sucedió en la victoria de Trump en 2016. Como documenta el propio Rodríguez-Pose (2018), **todas las ciudades de más de un millón de habitantes en EEUU apoyaron a Hilary Clinton en las elecciones de 2016** mientras que el cambio de orientación de voto en los *rustbelt states* (Iowa, Ohio, Pennsylvania y Wisconsin) fue determinante en la victoria. En las anteriores elecciones francesas, en 2017, el patrón fue muy similar con el apoyo a Le Pen. En la segunda ronda de estas mismas elecciones, **la ciudad más grande en la que ganó Le Pen fue Toulon, de 165.000 habitantes** (Rodríguez-Pose, 2018). En las últimas dos elecciones alemanas la AfD, la fuerza de extrema derecha cosechó una buena parte de su apoyo en las zonas más deprimidas y con mayor declive demográfico de Alemania del Este. En las últimas elecciones en Holanda y Austria las fuerzas de extrema derecha también recibieron menos apoyo en las ciudades que en las zonas rurales

Existe una vasta literatura en ciencia política y en economía que estudia las causas de la desafección política y el auge de partidos anti-sistema. El objetivo aquí es mucho más modesto: tratar de delimitar las posibles razones de esta desafección que pueden estar asociadas con la polarización urbano-rural y las formas que podría estar tomando en España. A grandes rasgos, estas causas pueden agruparse en dos categorías: las causas económicas y las de origen cultural.

Las "causas económicas" estarían asociadas con la pérdida de oportunidades, la percepción de

desigualdad o el declive económico progresivo de determinados territorios como resultado de las dinámicas de la globalización y aglomeración, ya comentadas. No se trataría exclusivamente de regiones empobrecidas como consecuencia de las dinámicas de centro-periferia. Por el contrario, buena parte de **este descontento social se ha conformado en regiones que, aun siendo no siendo pobres, vienen padeciendo un crónico estancamiento económico** durante las últimas décadas. Tales serían el caso de regiones en el norte Italia o la zona central de Francia. Es en estas regiones en las que los individuos tienden a tener peores perspectivas sobre su futuro personal, las cuáles manifiestan a través de un mayor descontento social (Díaz-Lanchas, et al., 2021b).

Según la explicación de las "causas culturales", el rápido cambio cultural vivido en las últimas décadas entre las nuevas generaciones, con mayor nivel educativo y que han optado hacia valores más progresistas asociados con el medio ambiente, la religión, la inmigración o las cuestiones de género, estaría entrando en conflicto con aquellos valores de las generaciones más mayores, causando una fuerte reacción política en forma de voto a partidos populistas (Norris & Inglehart, 2019). **Sectores sociales antes predominantes en Europa occidental estarían percibiendo una amenaza a su status o a sus valores más tradicionales.** Evidencia más reciente (Luca, et al., 2022) apunta a que existe esta brecha entre territorios urbanos-rurales a lo largo de 66 países y para varias décadas.

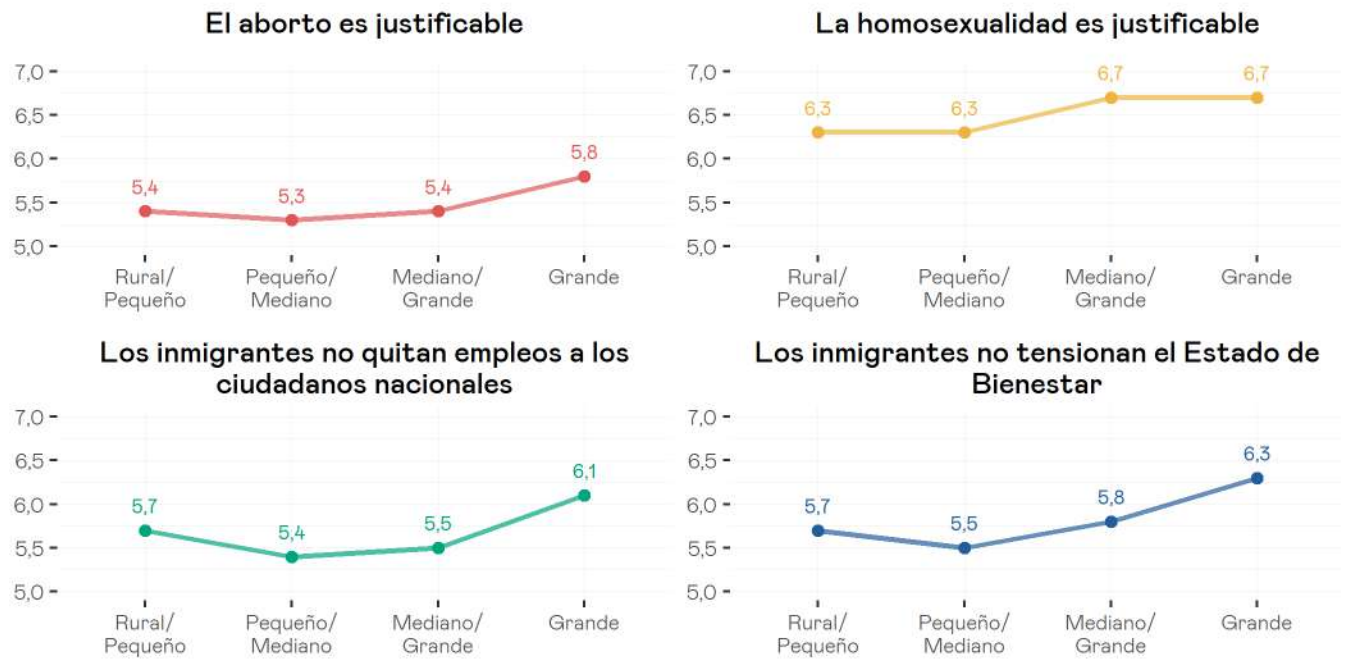
Esta brecha territorial se traduce también en diferencias en actitudes hacia la inmigración, el género o la familia. En los siguientes gráficos exploramos[4] algunas preguntas relacionadas con actitudes en relación a la inmigración, al rol de la mujer, a la homosexualidad y el aborto por tamaño de población. Hay que tomar estos datos con extrema cautela, puesto que la explicación de estas diferencias puede estar fuertemente condicionada por la edad, la coyuntura política u otros factores. Los gráficos muestran (en una escala de 1 a 10) que en los municipios grandes (más de 500,000 habitantes) la población tiende a ser más tolerante con la inmigración, y también con el aborto o la homosexualidad, aunque en estas dos áreas la tendencia es ligeramente menos nítida.

4 Debe añadirse aquí que entre 2017 y 2020 se recogió información adicional dentro del European Values Study. Sin embargo, decidimos centrarnos en los datos de 2008-10 por dos fuertes razones de corte analítico y metodológico. Por una parte, la nueva muestra es sensiblemente menor que para el periodo anterior, hasta el punto de que el error en ciertos sub-grupos se dispararía hasta niveles que impiden la detección de tendencias comparativas claras; además, la emergencia de la pandemia durante 2020 hace dudar que no se hayan introducido sesgos significativos en la recogida de datos que pueden cruzarse de manera particularmente intensa e impredecible con nuestra variable de interés, en tanto que los efectos de los confinamientos fueron muy distintos en ámbitos urbanos y rurales. A esto hay que añadir que resulta extraordinariamente complicado (y fuera de la ambición y capacidad de este trabajo) extrapolar tendencias a partir de dos puntos en el tiempo con características contextuales tan distintas. Así, aquí apenas abrimos algunas puertas que deberán ser exploradas con mayor detalle en el futuro, con datos más ricos y sólidos. Vale la pena indicar en cualquier caso que, en áreas clave, la tendencia observada en 2008-10 se mantendría según los datos preliminares del 2017-20, especialmente en lo que respecta a la brecha de percepciones sobre la inmigración. También, aunque comparativamente modulada, en cuestiones de género. Los aspectos de tolerancia por derechos reproductivos o libertad sexual se ven igualmente modulados, confirmando provisionalmente la intuición arriba descrita de que su peso podría ser ligeramente menor al de la cuestión migratoria. Más difícil resulta la interpretación de los datos de confianza institucional, que presentan inconsistencias que requerirían de una exploración más a fondo con datos más detallados para delinear la forma específica de esta dimensión de la brecha y que no dependan de factores coyunturales. Por último, cabe destacar que, aunque los datos son limitados para España, en investigaciones muy recientes que amplían el foco a todos los países desarrollados e incluyen controles más estrictos para aislar el efecto de la dimensión territorial (Luca et al, 2022) van en la misma dirección que los análisis exploratorios aquí elaborados.

Gráfico 8

Actitud frente a la inmigración, el aborto y la homosexualidad por tamaño del municipio

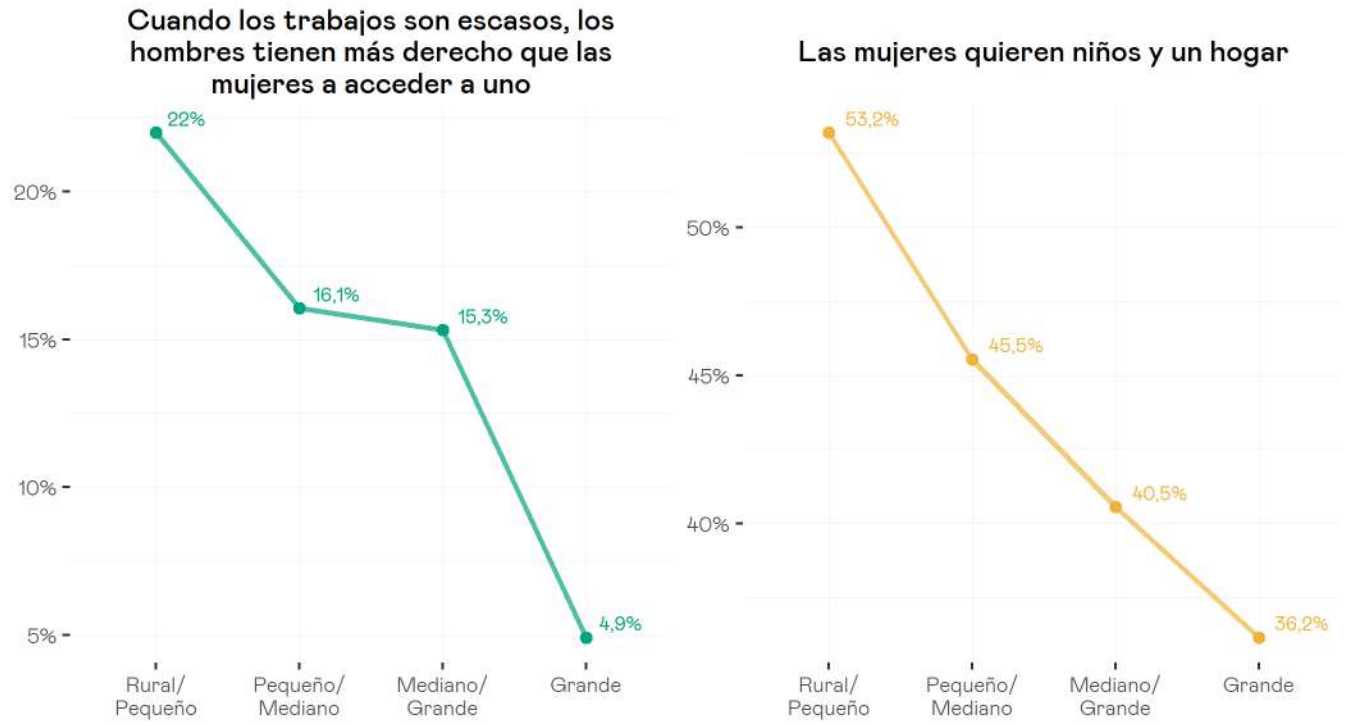
Valoración media de las siguientes afirmaciones en una escala del 1 al 10



Fuente: Datos del European Value Study (2008-2010) | EsadeEcPol

Gráfico 9

Personas que se muestran muy de acuerdo o de acuerdo con las siguientes afirmaciones



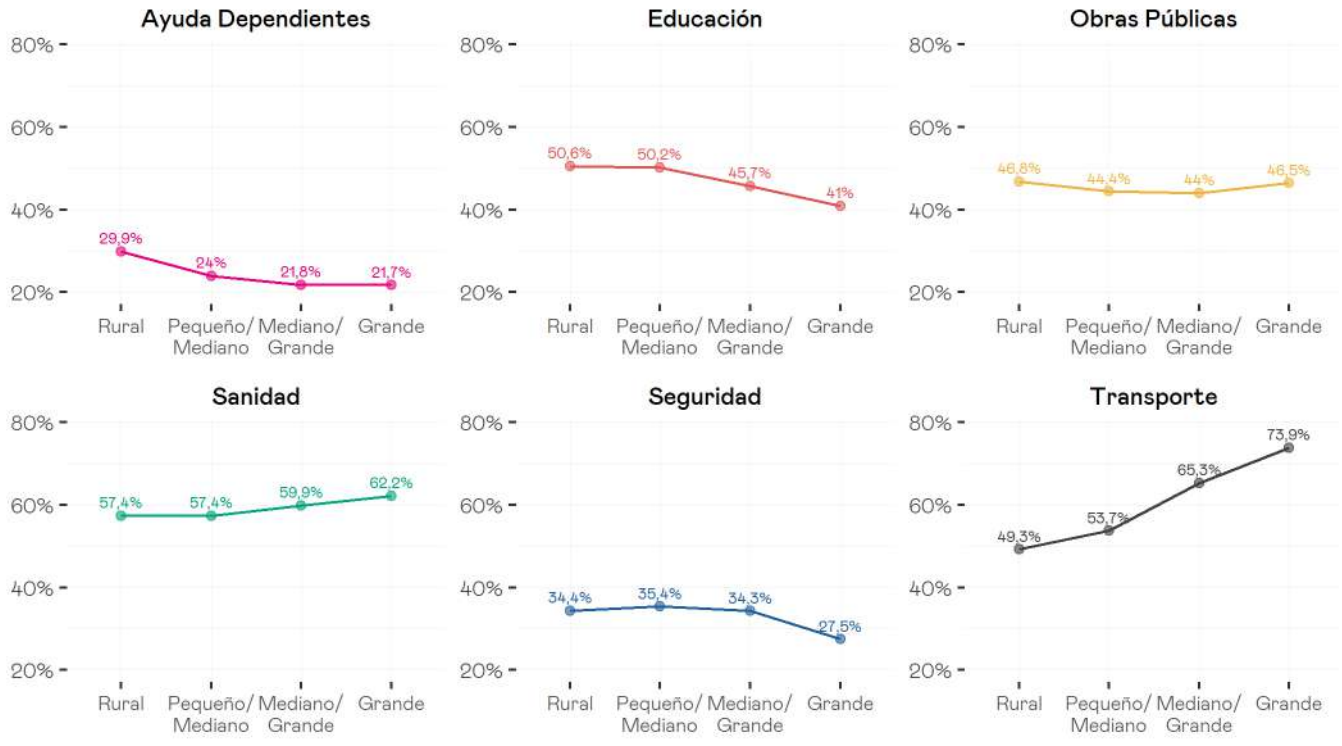
Fuente: Datos del European Value Study (2008-2010) | EsadeEcPol

Con relación al género se reproducen también ciertos patrones por tamaño de municipio. En los siguientes gráficos se muestran los porcentajes de individuos que están de acuerdo o muy de acuerdo con los siguientes dos enunciados: (1) "Cuando los trabajos escasean, los hombres tienen más derecho que las mujeres a acceder a uno que las mujeres"; (2) "Las mujeres quieren niños y un hogar". Las respuestas indican que, a medida que aumenta el tamaño del municipio, menos población está de acuerdo con cada uno de los enunciados ligados al género.

Un segundo elemento relevante para explicar las causas del descontento puede estar en la forma en la que los individuos perciben los servicios públicos a lo largo del territorio. No se trataría de un análisis de valores personales sino de percepción y satisfacción con el alcance del Estado. Para ello, medimos la satisfacción con una serie de servicios públicos.

En relación con la educación, el porcentaje de satisfacción de la ciudadanía tiende a descender cuanto mayor es el tamaño del municipio. Es decir, **no parece que la percepción sobre la educación sea un problema en el mundo rural, sino más bien al contrario.** En transporte, se da la tendencia opuesta. **Cuanto más pequeño es el municipio, menor satisfacción con los servicios de transporte ofrecidos. De manera pareja ocurre con la sanidad y las obras públicas**, aunque las diferencias son menores que en el caso del transporte. En relación **con la seguridad se percibe una insatisfacción según aumenta el tamaño del municipio.** Por último, **servicios sociales** como las ayudas a dependientes caracterizados por una mayor cercanía social tienen, sin embargo, **adquieren una mayor satisfacción en municipios pequeños.**

Gráfico 10
% de satisfacción con diferentes servicios públicos según tamaño del municipio

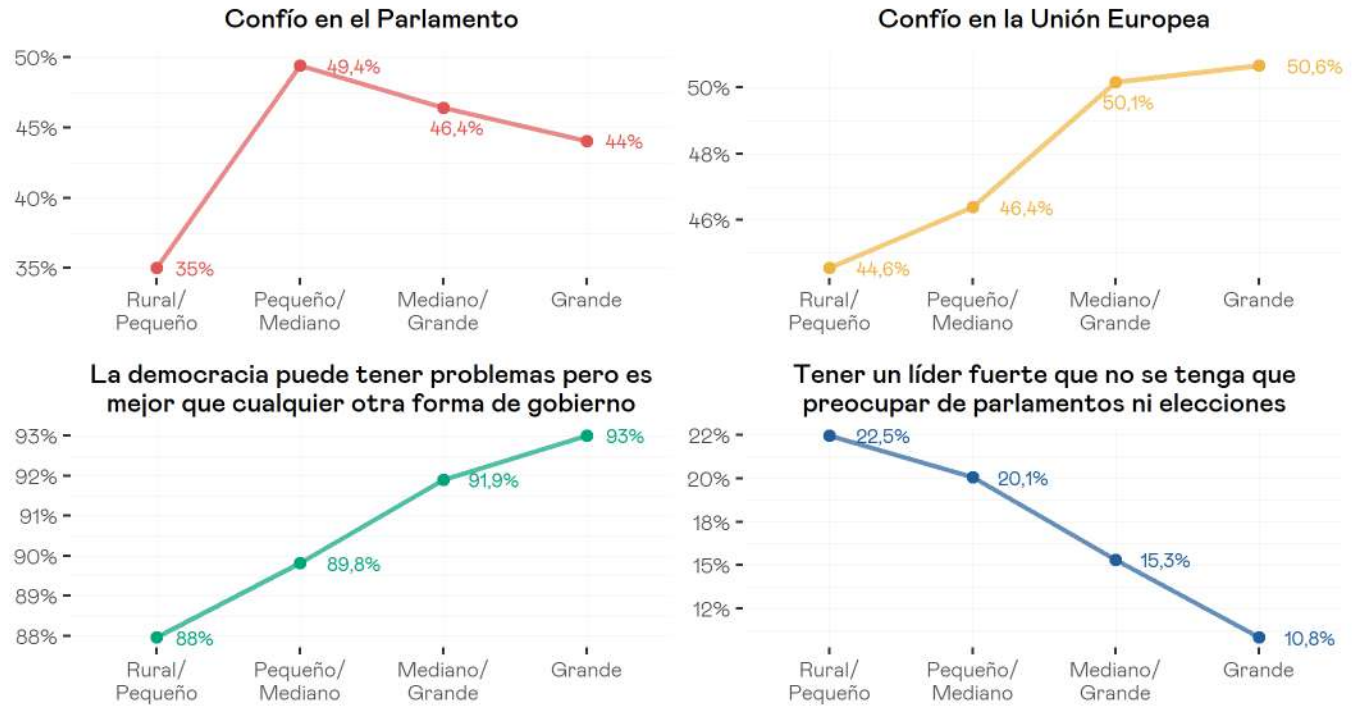


Fuente: Datos del CIS | EsadeEcPol

Otra dimensión íntimamente relacionada a tener en cuenta es la del apego o desafección hacia las instituciones y en la democracia, como explora el gráfico a continuación. En la primera fila del gráfico se muestra el nivel de confianza con dos instituciones clave, el Parlamento y la Unión Europea (UE). En ambos casos se aprecia que el porcentaje de población que confía en ambas instituciones es menor en las zonas rurales y municipios pequeños respecto a las grandes ciudades.

En la segunda fila observamos el porcentaje de población que está de acuerdo o muy de acuerdo con dos afirmaciones sobre la necesidad de tener un sistema democrático. El patrón es similar al de los gráficos anteriores. Se aprecia una menor confianza en el sistema democrático en regiones rurales respecto a grandes ciudades, las cuales muestran el mayor grado de apoyo.

Gráfico 11
Personas que se muestran muy de acuerdo o de acuerdo con las siguientes afirmaciones



Fuente: Datos del European Value Study (2008-2010) | EsadeEcPol

6. Políticas de lugar: ¿Qué se puede hacer ante la despoblación?

La emergencia de territorios despoblados genera costes sociales más allá de los meramente económicos. De ahí que resulte necesario articular políticas efectivas para tratar de mitigar los efectos de la despoblación. **No existen soluciones mágicas para ello y, en el mejor de los casos, tendremos que esperar mejoras económicas relativas, pero no absolutas, de esa periferia.**

Como hemos explicado, la dinámica de despoblación es imparable y difícilmente revertirá en las próximas décadas salvo en determinadas zonas. Una opción podría ser optar por no hacer nada y dejar que los individuos se vayan de los territorios despoblados, prosperen y mejoren sus condiciones vitales en las ciudades. En ese escenario en términos per cápita emporará la provisión de servicios públicos hacia los entornos rurales y las ciudades pequeñas y remotas. Además, se ahondará en las transferencias de rentas (pensiones y subsidios) hacia los territorios despoblados debido a que, aquellas personas que habrían decidido quedarse, pertenecerán en su mayor parte a las generaciones avanzadas. De este modo, **cuanto mayor sea la despoblación actual de los territorios, mayores serán los costes presentes y futuros en los que incurrirá la provisión de servicios** y rentas a las zonas despobladas. Además, como hemos visto, los costes políticos de no hacer nada podrían ser muy altos para la gobernabilidad y la estabilidad democrática.

La opción de actuar, tampoco está libre de costes, pero, seguramente, permitirá alcanzar una sociedad más inclusiva en el largo plazo. En los últimos tiempos se han multiplicado los compromisos e inversiones para "luchar contra la despoblación". Por ejemplo, en el Plan de Recuperación, el Gobierno asegura un compromiso de 10.000 millones para este objetivo. Sin embargo, estos compromisos no han ido acompañados de un debate sobre las evidencias existentes de efectivad de las diferentes políticas.

Tradicionalmente las políticas regionales han tenido un sesgo top-down. Sin embargo, el éxito de las grandes políticas de infraestructuras, tipo "elefantes blancos" (aeropuertos etc) es más que cuestionable. En este sentido, el foco de las políticas, debería centrarse en favorecer las condiciones para que se genere actividad económica en las zonas en declive, adaptando las políticas a las necesidades y oportunidades de cada lugar. Un buen ejemplo de este cambio de enfoque es el aplicado en Escocia con la "Highlands and Islands Enterprise", con bastante éxito, una agencia independiente encargada de identificar y priorizar las inversiones.

Diferenciaremos entre medidas con efecto macroeconómico dentro del binomio centro-periferia, frente a aquellas que operan a escala territorial.

6.1. Políticas a gran escala que actúan sobre el centro-periferia

→ **Políticas de infraestructuras entre regiones.**

Es común que los gobiernos regionales busquen atraer infraestructuras a sus regiones para conectarse al resto del país. Si las conexiones son bajas la inversión en infraestructuras puede tener sentido. El problema surge por la forma en la que se toma esta decisión: Las regiones con **peor calidad institucional muestran menores de la inversión en infraestructuras** (Crescenzi, et al., 2016).

Además, a la hora de **conectar periferia y centro cabe la posibilidad de que la primera se "vacíe" en beneficio del segundo.** En ese momento será más fácil distribuir la actividad económica desde al centro a todo el territorio periférico aprovechando las economías de aglomeración de las ciudades. De ser este el caso, las disparidades entre territorios aumentarán en lugar de reducirse. Evidencia de este fenómeno lo podemos encontrar para los casos de Países Bajos (Meijers, et al., 2012) o China (Yu, et al., 2016), entre otros.

Una manera de evitar este vaciamiento sería **uniendo regiones periféricas entre ellas,** de modo que se generen círculos virtuosos de actividad económica. Aun así, el centro seguiría concentrando actividad económica, pero en una menor cuantía relativa (Barbero & Zofío, 2016).

→ **Descentralización de instituciones**

Si la integración dentro de los países genera tensiones entre territorios metiendo a la periferia en despoblación y declive, el s**ector público a través de un proceso de descentralización territorial de su administración podría mitigar esta tendencia.** No sólo fiscalmente sino a través de la **descentralización de su gobernanza**. Esta descentralización desplazaría parte de la toma de decisiones políticas a zonas periféricas. Los decisores políticos podrían, en primer lugar, recopilar más información sobre las necesidades y preferencias de los territorios. Además, podrían crear esquemas regulatorios y fiscales que doten a los territorios periféricos de sus propias capacidades de producción. Un buen ejemplo de ello sería la configuración de los gobiernos autonómicos a través del Estado de las Autonomías, que ha permitido la diversificación de muchas ciudades españolas fuera de las grandes urbes (Díaz-Lanchas & Mulder, 2021). Asimismo, la descentralización de instituciones como la practicada por Alemania (IVIELab, 2020) o, a menor escala, por las propias instituciones europeas a través de las agencias europeas o las sedes del Joint Research Centre, serían ejemplos de estas prácticas.

Es más, con una descentralización territorial de la toma de decisiones, se podría favorecer la interlocución entre decisores políticos, empresas y trabajadores de modo que se detecten las fortalezas regionales y se exploten sus ventajas comparativas (Santos, et al., 2015).

6.2. Políticas contra la despoblación aplicadas a pequeña escala

La Tabla X recoge buena parte de las políticas aplicadas a pequeña escala territorial en distintos países de Europa y Estados Unidos según su naturaleza. El crecimiento drástico en los últimos años de la evaluación es muestra del mayor interés que suscitan. Por ello, en casos en los que la evidencia disponible apunte en direcciones contrarias, se han incluido trabajos con resultados opuestos.

Si anteriormente indicábamos que la despoblación se caracteriza por una fuerte heterogeneidad territorial, **las políticas públicas han de incorporar esta heterogeneidad de modo que no traten de igual manera los municipios de menos de 500 habitantes frente aquellos entre 1000 y 5000 habitantes** o, incluso, las ciudades pequeñas.

→ **Incentivos fiscales.**

El debate sobre los incentivos fiscales a la despoblación es especialmente relevante en el momento actual pues el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 plantea reducciones en la cuota a la Seguridad Social para las provincias españolas que tienen una densidad de población por debajo de los 12,5 hab. por km2. Si bien el abanico de impuestos que se podrían modificar para incentivar la atracción es amplio, lo cierto es que la reducción de impuestos a las empresas es la política que más se ha utilizado. El tipo de incentivo fiscal otorgado a las empresas que se instalan en un territorio poco poblado varía desde una reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social hasta una zona libre de impuestos.

Los incentivos analizados se concentran en regiones despobladas de los países nórdicos y los efectos encontrados se dividen en dos, o bien creación de empleo directa como en el caso de Noruega (Ku, et. al. 2020) o bien en forma de un aumento salarial y una mayor atracción de empresas en Suecia y Finlandia (Bennmarker, et. al. 2009; Korkeamäki & Uusitalo, 2008). Cualquiera de ambas opciones ayudaría a reducir la brecha de ingresos urbano-rural, pero es clave evaluar las medidas que se adopten y aplicarlas de manera diferenciada según el tipo de municipio. Finalmente, las rebajas fiscales pueden contribuir a fijar población en el territorio como se ha visto en los casos de Australia (Kettlewell y Yerokhin, 2019) y Colorado en Estados Unidos (Lynch y Zax, 2011).

→ **Gasto educativo.**

Existe un fuerte debate acerca del mantenimiento de centros educativos en áreas despobladas. Aunque resulte ineficiente en términos de gasto, lo cierto es que éstos pueden funcionar como freno ante la despoblación. En este sentido, la evidencia más actual para los casos de Finlandia (Lehtonen, 2021) y Dinamarca (Sorensen et al., 2021) apunta a que el cierre de colegios en municipios menores de 500 habitantes y de

institutos en municipios entre 1000 y 5000 habitantes, acelera la tasa de despoblación tanto en el corto como en el medio plazo. No obstante, hay que considerar que la evidencia nos muestra que el cierre de escuelas tiene un efecto negativo sobre el aprendizaje de los alumnos (Kirshner et al.,2010).

Atendiendo a la educación superior, ésta puede potenciar la generación de innovación y de capacidades en territorios despoblados, como serían el caso de las universidades implantadas en el interior de los Estados Unidos (Estados del Medio Oeste de Estados Unidos), o incluso frenar la despoblación como en el caso de Suecia (Lovén et al., 2020). Por último, Fonseca & Nieth, (2021) realizan un análisis cualitativo comparado de los casos específicos de universidades en regiones periféricas de Portugal, Países Bajos y Dinamarca, y encuentran que estas universidades tienden a involucrarse más con las administraciones públicas fomentando la estrategia innovadora de la región.

→ **Gasto en transporte y digitalización**.

La conectividad digital y de infraestructuras en las zonas rurales también puede favorecer la repoblación. Cañal y Álvarez (2021) encuentran que la proximidad a hospitales, escuelas o autovías ayuda a mantener población en las zonas rurales de Asturias. Levkovich et al., (2020) se centran en el caso de los Países Bajos y encuentran que las autovías favorecen la migración de individuos desde zonas urbanas hacia rurales. Por último, López (2022) analiza la digitalización de los municipios rurales españoles encontrando que ésta permite asentar población y mejorar el acceso a servicios culturales, de ocio o de las Administraciones Públicas.

→ **Políticas de natalidad e inmigración.**

Si fomentar la natalidad en entornos despoblados resulta complicado cuando ésta no viene acompañada de políticas educativas para los primeros niveles formativos, se podría recurrir a medidas que atrajesen inmigración no sólo nacional si no también internacional. Aquí, la evidencia es ambigua. Hay análisis que sugieren que la inmigración internacional que España recibió en la década de los 90 sí que ayudó a que la población en áreas despobladas aumentase o, al menos, frenase la despoblación (Collantes et al., 2013). Sin embargo, Bayona-i-Carrasco y Gil-Alonso (2012) analizan un periodo similar para el caso de Cataluña encontrando que la inmigración internacional apenas frena el ritmo de despoblación. Solo aquellos municipios que se localizan cerca de centros urbanos o muy orientadas a la actividad turística han podido poner fin a la despoblación gracias a la llegada de inmigrantes extranjeros. Nuevamente, los municipios pequeños y rurales pero cercanos a las grandes ciudades son lo que potencialmente pueden repoblarse frente a los territorios remotos.

→ Una agencia independiente: el ejemplo de Escocia.

Entre las políticas contra la despoblación en países europeos destaca el enfoque de los territorios del norte de Escocia. Con una orografía y climatología difíciles más una falta histórica de desarrollo social y económico, la región escocesa de las Highlands sufrió un proceso de despoblación acelerado a partir de la segunda mitad del S. XIX. Para evitar esta dinámica demográfica, a partir de los años 70 se crea la "Highlands and Islands Enterprise" (HIE, 2019). Esta agencia independiente y con financiación estable fuera del ciclo político se encarga de implementar políticas territoriales en diversos ámbitos bajo de una estrategia "desde abajo" (McCullough, 2018), que persigue atender las necesidades los habitantes del propio territorio quienes, además, trabajan en colaboración con la HIE para levantar propuestas que posteriormente se elevarán para su financiación. Frente a un marco clásico de relaciones "desde arriba" como las, en ocasiones, perseguidas por los programas de desarrollo territorial de la Unión Europea a través de las demarcaciones de fondos por áreas temáticas, la estrategia *bottom-up* puede resultar más eficiente en la consecución de sus objetivos. De hecho, en los últimos 20 años, la región ha incrementado su población en torno al 12,7%, muy por encima de la media de Escocia que se sitúa en el 7,7% (National Records Scotland).

Políticas de gasto público

Estudio	País	Periodo	Tamaño Muestral	Categoría	Metodología	Resultados Obtenidos
Lehtonen, 2021	Finlandia	2010-2018	2297 colegios y 336 municipios	Educación Primaria/Secundaria	Diferencias en diferencias	Mantener escuelas abiertas fija población evitando una aceleración de la tasa de depoblación.
Sorensen et. al., 2021	Dinamarca	2011-2021	8 colegios rurales	Educación Primaria/Secundaria	Diferencias en diferencias y entrevistas cualitativas	Cerrar escuelas hace que el ritmo de pérdida de población se incremente significativamente tanto en el corto como en el largo plazo.
Lovén et. al. 2020	Suecia	1990-2013	21 municipios, 63.000 individuos	Educación superior	Diferencias en diferencias	Preservar universidades en regiones pequeñas ayuda a frenar la despoblación reteniendo a las personas que de otra manera emigrarían para estudiar.
López, 2022	España	2013-2020	7327 entidades singulares de población	Telecomunicaciones	Causal Forest	Para entidades locales de menos de 2000 habitantes, disponer de un acceso a internet de 100 Mbps mejora la renta media disponible, incrementa la población, reduce la tasa de paro e incrementa la afiliación a la Seguridad Social.
Levkovich, et. al., 2020	Países Bajos	1961-1990	811 municipios	Infraestructuras de transporte	Estimación de Variables Instrumentales	Las autovías ayudan a la migración de individuos desde las zonas urbanas a las rurales.
Cañal and Álvarez, 2021	España	1970-2018	78 municipios	Infraestructuras generales	Mínimos Cuadrados Ordinarios	La proximidad a hospitales, escuelas o autovías ayuda a mantener población en las zonas rurales.

Incentivos fiscales

Estudio	País	Periodo	Tamaño Muestral	Categoría	Metodología	Resultados Obtenidos
Bennmarker, et. al. 2009	Suecia	2001-2004	Más de 50.000 trabajadores	Impuestos (cotizaciones a la seguridad social)	Diferencias en diferencias	Los incentivos fiscales a empresas en zonas despobladas no incrementan el empleo en las empresas ya existentes, pero si hacen que la creación y atracción de empresas incremente. También hace que los salarios suban.
Ku, et. al. 2020	Noruega	2000-2006	880.812 trabajadores	Impuestos (cotizaciones a la seguridad social)	Diferencias en diferencias	Los incentivos fiscales a empresas en zonas despobladas incrementan el empleo y los sueldos.
Kettlewell and Yerokhin, 2019	Australia	1921-1961	Más de 250 municipios	Impuestos (zona libre de impuestos para empresas)	Diferencias en diferencias y modelo de regresión discontinua	Los incentivos fiscales a las empresas en zonas despobladas ayudan a fijar población.
Lynch and Zax, 2011	Colorado (EEUU)	1990-2000	53.334 establecimientos	Impuestos (zona libre de impuestos para empresas)	Regresiones de Heckit	Los incentivos fiscales a las empresas funcionan para la generación de empleo en las zonas rurales, frente a las zonas urbanas donde no funcionan

Políticas inmigración

Estudio	País	Periodo	Tamaño Muestral	Categoría	Metodología	Resultados Obtenidos
Collantes et. al., 2013	España	1991-2008	22 provincias	Flujos naturales de inmigración extranjera	Estimaciones y técnicas con-trafactuales	La inmigración internacional ayuda a reducir la despoblación o incluso a revertirla a corto plazo.
Bayona-i-Carrasco and Gil-Alonso, 2013	España	1996-2009	480 municipios	Flujos naturales de inmigración extranjera	Construcción de tipologías	La inmigración internacional no frena la despoblación de los municipios rurales. Sólo los municipios que viven del turismo y los cercanos a zonas urbanas se benefician de esta.

Políticas microeconómicas de distinta naturaleza

Estudio	País	Periodo	Tamaño Muestral	Categoría	Metodología	Resultados Obtenidos
Alamá-Sabater et. al., 2021	España	2010-2019	542 municipios	Desarrollo Ad-ministrativo	Modelo de crecimiento espacial (SAR y SEM)	Las políticas que se enfocan en clusters de unidades administrativas ayudan a reducir la despoblación.
Mount and Cabras, 2016	Inglaterra	-	715 municipios	Aspectos so-cio-educativos	Modelo de Ecuaciones Estructurales	Mantener un bar/pub en los pueblos ayuda a mantener población.

REFERENCIAS

Alamá-Sabater, L., Budí, V., Roig-Tierno, N., & García-Álvarez-Coque, J. M. (2021). Drivers of depopulation and spatial interdependence in a regional context. *Cities,* 114.

Autor, D., Dorn, D., & Hanson, G. (2013). The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. *American Economic Review,* 103:6, 2121–2168.

Autor, D., Dorn, D., & Hanson, G. (2016). The China Shock: Learning from labor market adjustment to large changes in trade. *Annual Review of Economics,* 8:1, 205–240.

Barbero, J., & Zofío, J. L. (2016). The multiregional core-periphery model: The role of the spatial topology. *Networks and Spatial Economics, 1*6(2), 469-496.

Bayona-i-Carrasco, J., & Gil-Alonso, F. (2013). Is Foreign Immigration the Solution to Rural Depopulation? The Case of Catalonia (1996–2009). *Sociologia Ruralis,* 53(1), 26-51.

Bennmarker, H., Mellander, E., & Öckert, B. (2009) Do regional payroll tax reductions boost employment?, *Labour Economics.* 16(5), 480-489

Cañal Fernández, V. & Álvarez Pinilla, A. (2021) Are infrastructures important to stop rural depopulation? *XIII Congreso de Economía Agroalimentaria.* Universidad Politécnica de Cartagena. 239-242

Collantes, F., Pinilla, V., Sáez, L. A., & Silvestre, J. (2014). Reducing depopulation in rural Spain: the impact of immigration. Population, Space and Place, 20(7), 606-621.

Collier, P., (2018). The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties. London, UK: Allen Lane. 256 pages.

Crescenzi, R., Di Cataldo, M. & Rodríguez-Pose, A., (2016). Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions. *Journal of Regional Science,* 56 (4), 555-582.

Cruz Roja Española (2020), La vulnerabilidad social en el contexto de la España despoblada, *Boletín sobre vulnerabilidad social, N. 21,* septiembre 2020.

Díaz-Lanchas, J., & Mulder, P. (2021). Does decentralization of governance promote urban diversity? *Evidence from Spain. Regional Studies,* 55(6), 1111-1128.

Díaz-Lanchas, J., Sojka, A., & Di Pietro, F. (2021a). Of losers and laggards: the interplay of material conditions and individual perceptions in the shaping of EU discontent. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society,* 14(3), 395-415.

Díaz-Lanchas, J., Zofío, J. L., & Llano, C. (2021b). A trade hierarchy of cities based on transport cost thresholds. *Regional Studies,* 1-18.

Duranton, G. & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In Henderson, V., Thisse, F. (Eds.), Handbook of Regional and Urban Economics, vol. 4. pp. 2063–2117. Amsterdam: North-Holland.

Duranton, G., & Puga, D. (2020). The economics of urban density. Journal of Economic Perspectives, 34(3), 3-26.

Eurostat (2021), Eurostat regional yearbook, *European Union, Luxembourg,* 2021 Edition, ISBN 978-92-76-37761-0.

Fonseca, L., & Nieth, L. (2021). The role of universities in regional development strategies: A comparison across actors and policy stages. *European Urban and Regional Studies,* 28(3), 298-315

Gutiérrez, E., Moral-Benito, E., Oto-Peralías, D & Ramos, R., (2020), The spatial distribution of population in Spain: an anomaly in European perspective, Documento de trabajo de Banco de España, N.º 28.

Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2019). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of economic geography,* 19(2), 273-298.

IVIELab (2020). Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal. Fundación IVIE, Valencia.

Johnson, K., & Lichter, D. (2019). Rural depopulation: growth and decline processes over the past century. *Rural Sociology, 84(1), 3-27.*

Kettlewell, N., & Yerokhin, O. (2019). Area-specific subsidies and population dynamics: Evidence from the Australian zone tax offset. *Papers in Regional Science, 98(1), 451-476.*

Kirshner B. , Gaertner M. & Pozzoboni K. (2010). Tracing Transitions : The Effect of High School Closure on Displaced Students EDUCATIONAL EVALUATION AND POLICY ANALYSIS 2010 32: 407

Ku, H., Schönberg, U., & Schreiner, R. C. (2020). Do place-based tax incentives create jobs?. *Journal of Public Economics,* 191.

Lehtonen, O. (2021). Primary school closures and population development—is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not?. *Journal of Rural Studies,* 82, 138-147.

Lessmann, C., & Seidel, A. (2017). Regional inequality, convergence, and its determinants—A view from outer space. *European Economic Review,* 92, 110-132.

Levkovich, O., Rouwendal, J., & Ommeren, J. (2020). The impact of highways on population redistribution: the role of land development restrictions, *Journal of Economic Geography*, 20(3), 783–808.

Li, Y., Westlund, H., & Liu, Y. (2019). Why some rural areas decline while some others not: An overview of rural evolution in the world. *Journal of Rural Studies,* 68, 135-143.

Lovén, I., Hammarlund, C., & Nordin, M. (2020). Staying or leaving? The effects of university availability on educational choices and rural depopulation. *Papers in Regional Science,* 99(5), 1339-1365.

Luca, D., Terrero-Davila, J., Stein, J. & Lee, Neil (2022) Progressive cities: urban-rural polarisation of social values and economic development around the world. *International Inequalities Institute Working Papers Series,* London School of Economics and Political Science, N. 74.

Sørensen, J. F. L., Svendsen, G. L. H., Jensen, P. S., & Schmidt, T. D. (2021). Do rural school closures lead to local population decline?. *Journal of Rural Studies,* 87, 226-235.

Lynch, D., & Zax, J. S. (2011). Incidence and substitution in enterprise zone programs: The case of Colorado. *Public Finance Review,* 39(2), 226-255.

Meijers, E., Hoekstra, J., Leijten, M., Louw, E., & Spaans, M. (2012). Connecting the periphery: Distributive effects of new infrastructure. *Journal of Transport Geography,* 22, 187-198.

Mount, M., & Cabras, I. (2016). Community cohesion and village pubs in Northern England: An econometric study. *Regional Studies,* 50(7), 1203-1216.

Norris, P., & Inglehart, R. (2019). Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism. *Cambridge University Press*.

Oto-Peralías, D. (2020). Frontiers, warfare and economic geography: The case of Spain. *Journal of Development Economics,* 146, 102511.

Puga, D. (2010). The magnitude and causes of agglomeration economies. *Journal of regional science,* 50(1), 203-219.

Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society,* 11(1), 189-209.

Santos, M., Hausmann, R., & Cheston, T. (2015). La complejidad económica de Chiapas: Análisis de capacidades y posibilidades de diversificación productiva. *CID Working Paper Series,* Harvard Center for International Development Faculty, N. 302.

Schiavina M., Moreno-Monroy A., Maffenini L. & Veneri P. (2019), GHSL-OECD Functional Urban Areas 2019, *Publications Office of the European Union,* Luxembourg, EUR 30001 EN, ISBN 978-92-76-11258-7, doi:10.2760/67415, JRC 118845.

Solana-Solana, M. (2010). Rural gentrification in Catalonia, Spain: A case study of migration, social change and conflicts in the Empordanet area. *Geoforum*, 41(3), 508-517.

Tabuchi, T., & Thisse, J. F. (2011). A new economic geography model of central places. *Journal of Urban Economics,* 69(2), 240-252.

Yu, N., de Roo, G., De Jong, M., & Storm, S. (2016). Does the expansion of a motorway network lead to economic agglomeration? Evidence from China. *Transport Policy,* 45, 218-227.