

INFORME SOBRE
LA DESPOBLACIÓN EN ARAGÓN.

INTRODUCCIÓN 334

UN DIAGNÓSTICO SOBRE EL PROBLEMA DE LA DESPOBLACIÓN EN ARAGÓN 336

1. Introducción	336
2. La intensidad del problema de la baja densidad de población en Aragón	338
3. Despoblación, un problema histórico	341
4. La despoblación en la actualidad: un diagnóstico y sus perspectivas	347
4.1. Tendencia a un agravamiento de la despoblación	347
4.2. El cambio en las explicación de la caída de la población: de la emigración al crecimiento natural negativo.....	348
4.3. El crecimiento natural negativo: ¿Baja natalidad, baja fecundidad, población envejecida?.....	350
4.4. El envejecimiento de la población: una cuestión central en el problema de la despoblación.....	352
4.5. La especialización económica y el futuro de las zonas despobladas	356
4.6. Acceso a servicios públicos e infraestructuras	359
4.7. La dispersión como obstáculo	360
5. Conclusiones	362
6. Anexo estadístico	367

MEDIDAS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN EN ARAGÓN 385

1. Introducción.....	385
2. Las medidas relativas a la despoblación.....	388
3. Medidas sobre la baja natalidad:.....	391
4. Medidas ante el envejecimiento de la población:.....	399
5. Medidas sobre las migraciones:.....	403
6. Medidas de ordenación territorial:.....	409
6.1. El desarrollo local como factor de equilibrio territorial.	411
6.2. Fomento de la localización empresarial:	414
6.3. Medidas relativas a la comarcalización (descentralización de servicios):	416
7. Medidas de tipo horizontal.	418
8. Conclusiones:.....	419

ANEXO: PRESTACIONES A LA FAMILIA EN LA UNIÓN EUROPEA 425

1. Prestaciones familiares	425
1.1 Introducción.....	425
1.2 El gasto en protección social a la familia en los Estados Miembros de la Unión Europea	426
1.3 Tipología de las prestaciones sociales a la familia en los Estados de la Unión Europea.....	428
2. Prestaciones sociales a la familia	430
2.1 Prestaciones económicas por hijo a cargo	430
2.2 Prestaciones por nacimiento.....	436
3. Fiscalidad y familia	439
3.1 Introducción.....	439
3.2 En particular, el mínimo exento.....	441
3.3 Comunidades Autónomas	442
4. Prestaciones dirigidas a determinados tipos de familias	444
4.1 Prestaciones para familias numerosas	444
4.2 Prestaciones para familias monoparentales	446
5. La mujer y el mercado laboral: conciliación de la vida familiar y laboral.....	448
5.1 Prestaciones por maternidad	448
5.2 Prestaciones de servicios para el cuidado de personas dependientes en la Unión Europea.....	453

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más graves a los que se enfrenta nuestra Comunidad Autónoma es el de su baja densidad demográfica unida a un desequilibrio territorial que concentra la población en unos pocos puntos y deja despobladas amplias zonas del territorio. Las consecuencias de este problema, agravado por las bajas tasas de natalidad que apuntan hacia una sociedad envejecida en un espacio territorial en gran parte despoblado, inciden no sólo en aspectos estructurales como el desequilibrio del sistema de pensiones por la disminución de la población activa sino en el propio ámbito de los derechos de los ciudadanos. En este sentido, desde la perspectiva de la despoblación territorial, la situación descrita puede poner en peligro la accesibilidad de los ciudadanos a las prestaciones básicas de un Estado de bienestar: educación, salud, cultura.

El Justicia de Aragón anunció en el mes de diciembre de 1999 la apertura de un expediente de oficio con el objeto de elaborar un informe especial en el que se realizase un diagnóstico del problema y se aportasen posibles soluciones. Desde aquel anuncio, en la sociedad aragonesa se ha acentuado la conciencia de la gravedad del problema y la propia Administración autónoma ha tomado la iniciativa presentando ante las Cortes de Aragón una Comunicación de la Diputación General sobre Política Demográfica que propició el posterior debate en sede parlamentaria y la aprobación de una serie de propuestas que el ejecutivo regional habrá de plasmar en medidas concretas cuya presentación se anuncia para el próximo otoño. En este marco, el Justicia de Aragón quiere contribuir al debate abierto en la sociedad aragonesa aportando las reflexiones que se contienen en el presente Informe especial.

La primera parte del Informe pretende ser un diagnóstico del problema de la despoblación en nuestra Comunidad, delimitando su intensidad, gravedad y características, premisa necesaria para poder articular una serie de medidas para afrontarlo con éxito, lo que constituye el objeto de la segunda parte del Informe. En la realización del Informe han colaborado D. José Luis Acín Fanlo, del Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Areas Rurales

(CEDAR), D. Vicente Pinilla Navarro, del CEDAR y profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza¹, y los también profesores de dicha Facultad, Dña. María Isabel Ayuda Bosque² y D. Luis Antonio Sáez Pérez³.

El presente Informe especial sobre la despoblación en Aragón, incluye como anexo un estudio comparado sobre las políticas familiares en los diversos Estados miembros de la Unión Europea en el que se analizan las prestaciones y transferencias públicas ligadas al fenómeno familiar. Las ayudas para el cuidado de personas dependientes, sean niños o ancianos, las medidas tendentes a la conciliación de la vida laboral y familiar son facetas de la intervención pública para la protección de la familia que, sin perjuicio de que puedan redundar en el plano demográfico, responden más a la idea de fomento de una institución básica en la sociedad como mecanismo activo de solidaridad y de garantía frente a la exclusión social.

¹ Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública.

² Departamento de Análisis Económico.

³ Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública.

UN DIAGNÓSTICO SOBRE EL PROBLEMA DE LA DESPOBLACIÓN EN ARAGÓN

1. Introducción ⁴

En el mundo actual la relación entre la población y el territorio sobre el que se asienta, el viejo dilema malthusiano población-recursos, genera situaciones y problemas muy diferentes y hasta antagónicos. Frecuentemente asociamos a los países menos desarrollados y más pobres, con una preocupante tendencia hacia la superpoblación y con la dificultad consecuente para lograr un nivel de desarrollo económico que permita una mejora del nivel y calidad de vida de sus ciudadanos. La propia tendencia a un incremento excesivamente rápido del conjunto de la población mundial hace surgir serias preocupaciones sobre la capacidad de esos países para afrontar con éxito este problema, y también, desde una perspectiva que podríamos calificar de neomalthusianismo ecológico, plantea un debate sobre la posibilidad de que el planeta no sea capaz de soportar los impactos producidos por las actividades humanas con su secuela de contaminación y generación de residuos⁵.

En los países desarrollados e industrializados, principalmente en los europeos, predomina sin embargo la idea justamente contraria, es decir la de valorar que el actual crecimiento de su población es insuficiente para asegurar el mantenimiento en ellos de los niveles existentes de actividad económica o las instituciones del estado del bienestar. En un reciente informe que sobre esta cuestión publicaban las Naciones Unidas, España mostraba una de las tasas de reemplazamiento de la población peores, con la tasa de fecundidad total más baja del mundo, lo que lleva a algunos especialistas a señalar que se debe incentivar la inmigración, si se quieren evitar algunos problemas asociados a este

⁴ Para la realización de este trabajo ha sido de extrema utilidad la información demográfica puesta en la red por el Instituto Aragonés de Estadística (IAE).

⁵ Desde una óptica que introduce lúcidamente el problema distributivo, Naredo (1987) señaló como el problema central no es tanto el volumen de población como la generalización de la intensidad de los estándares de consumo y de contaminación propios de los países desarrollados, incluso para el tamaño de la población actual.

comportamiento demográfico (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 1999)⁶.

En Aragón, al menos desde hace dos décadas, el debate sobre la cuestión demográfica tiende a centrarse más en la distribución de la población en el territorio que en su crecimiento global, pese a que desde hace ya varios años el crecimiento real de la población aragonesa tiene signo negativo. Es sin duda razonable el predominio que la primera cuestión ha tenido, ya que pone de relieve la intensidad de un problema que es percibido como grave no sólo por las principales instituciones y fuerzas políticas aragonesas, sino también por gran parte de la ciudadanía⁷.

El objetivo de este trabajo es precisamente delimitar la intensidad, gravedad y características que el problema de la despoblación tiene en Aragón, con objeto de que sea posible, a través de su mejor conocimiento, poner en marcha políticas adecuadas para hacerle frente con éxito.

El esquema que vamos a seguir parte de la valoración de la situación existente de bajas densidades de población en Aragón, para continuar con un análisis de largo plazo que nos permite precisar más claramente el problema como de tendencia a la despoblación. Seguidamente entramos en el análisis de las características de este problema, señalando los rasgos que presenta y sus principales causas y consecuencias, y la delimitación de las zonas o tipos de municipios más afectados.

⁶ A pesar de ser la tasa de fecundidad española la más baja del mundo, es muy similar a la de un número apreciable de países europeos.

⁷ En la pasada legislatura, una interpelación del grupo parlamentario de Chunta Aragonesista (20/96, BOCA nº 65, 21 de octubre de 1996), condujo a un debate que concluyó con la aprobación de una moción (2/97, BOCA nº 94, 6 de marzo de 1997) que instaba al Gobierno de Aragón a presentar una comunicación sobre política demográfica. Aunque ésta fue presentada a finales de 1998 (BOCA nº 239, 3 de febrero de 1998) la finalización de la legislatura impidió su debate posterior. Recientemente, en febrero de 2000, el Gobierno de Aragón surgido de las últimas elecciones, ha enviado su propia comunicación a las Cortes sobre política demográfica (BOCA nº 37, 24 de febrero de 2000) objeto de debate parlamentario en la actualidad.

2. La intensidad del problema de la baja densidad de población en Aragón

Como es bien sabido, la población europea se distribuye muy desigualmente entre sus diversas zonas. Dentro de la Unión Europea su mayor concentración tiene lugar en una amplia franja que abarcan aproximadamente los paralelos 45 y 55 grados norte y corresponde a la zona limitada por el sur por el eje Burdeos-Marsella-Génova, y por el norte por la línea Glasgow-Hamburgo. Tanto las regiones al norte de dicha franja (los países escandinavos y casi toda Escocia) como al sur (buena parte de Italia, la península Ibérica y Grecia) presentan las menores densidades de población (Dirección General de Política Regional y Cohesion, 1999, 203)⁸. Dentro de estas zonas menos densamente pobladas podemos señalar además, que los casos más extremos de baja concentración de población tienen lugar en zonas con climas muy extremos en el norte o con zonas de montaña en sur.

Aragón, con una extensión de 47.720 Km² y una población en 1998 de 1.183.234 habitantes, se sitúa en la franja sur que hemos delimitado, por lo tanto en una zona con tendencia a mostrar bajas densidades de población. Además está en la Península Ibérica que es una de las áreas más montañosas de Europa, caracterizándose además dentro de ésta por tener una orografía especialmente abrupta⁹. No es por lo tanto sorprendente que la densidad media de Aragón se encuentre entre las más bajas de Europa (la duodécima, siendo menor sólo la de 4 regiones suecas, 4 finlandesas, una portuguesa, una escocesa y Castilla-La Mancha). En 1998, Aragón tenía una densidad de 24,8 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a los 78,8 de España y los 116 que era la media de la Unión Europea (ver cuadro 1).

⁸ Esta clasificación es evidentemente simplista y deja fuera zonas que no encajan del todo en ella. Sería el caso de Irlanda situada en una zona de altas densidades y que tiene sin embargo una baja densidad, o el de algunas regiones italianas con densidades elevadas a pesar de encontrarse en la zona sur que hemos delimitado.

⁹ Un 31,2% del territorio aragonés está por encima de los 1.000 metros y un 27,6% entre 600 y 1.000 metros. En el caso de Teruel se alcanza un 61,9% por encima de los 1.000 y un 23,1 entre 600 y 1000. Para Huesca sus porcentajes respectivos son del 29,4% y 26,2%. En Zaragoza aunque sólo el 6,5% supera los 1.000, un 32,6% se encuentra entre los 600 y 1.000. Ver Faus y Rubio (1981), p. 52.

Si dentro de Aragón descendemos al nivel provincial comprobaremos cómo las menores densidades son las de Huesca y Teruel, mientras que Zaragoza tiene valores considerablemente más elevados, aunque muy inferiores a la media española. Coinciden de esta forma las áreas con menor densidad con las más montañosas de Aragón. Los valores de Teruel corresponden ya a lo que se considera un desierto demográfico, menos de 10 habitantes por kilómetro cuadrado, y los de Huesca alcanzan cifras sólo levemente superiores (ver cuadro 1).

Podemos precisar algo más cuáles son las zonas más afectadas por estas bajas densidades con datos comarcales (ver cuadro 1). Las comarcas que entrarían dentro de la caracterización antes citada de desierto demográfico serían en total quince. En ellas se incluirían todas las de Teruel, excepto Andorra, Bajo Aragón y Teruel, todas las pirenaicas y Monegros en Huesca, el Campo de Daroca, Ribera Baja del Ebro y Campo de Belchite en Zaragoza. Como vemos, la práctica totalidad de las zonas de montaña aragonesas, tanto en el norte como en el sur, y la franja semidesértica que se extiende por Huesca y Zaragoza. De todo el resto de comarcas, sólo tres supera la media aragonesa (Cinca Medio, Somontano del Moncayo y Ribera Alta del Ebro) y una (Zaragoza) se sitúa en valores elevados característicos de un área metropolitana.

El desequilibrio territorial es por lo tanto uno de los rasgos sobresalientes de Aragón, como ha sido puesto de relieve en numerosas ocasiones, y vendría caracterizado por la extrema concentración de la población y la actividad económica en el área metropolitana de Zaragoza¹⁰, mientras en el resto de Aragón, el nivel de ocupación humana del territorio y de actividad económica, oscilaría entre el bajo de las comarcas con mejores resultados, y el ínfimo de las que hemos caracterizado como desiertos demográficos, que son casi la mitad de las comarcas aragonesas.

¹⁰ La población de la comarca de Zaragoza era en 1998 un 54,2% del total de Aragón (datos del Instituto Aragonés de Estadística), mientras que el valor añadido bruto generado en el área metropolitana de Zaragoza era en 1992 un 64,3% del total de Aragón (Bono et al., 1995, 188).

En suma, los niveles más preocupantes de baja densidad de población, afectan a quince comarcas, situadas sobre todo en zonas de montaña, tanto del Pirineo como del Sistema Ibérico, o extremadamente áridas, que representando un 44,8% del territorio aragonés, sólo suponen un 11% de su población total.

Como veremos más adelante, este desequilibrio territorial aún es más grave, ya que la población aragonesa no sólo está espacialmente muy mal distribuida, sino que un número muy pequeño de municipios concentra a gran parte de ella, mientras que un abundante grupo de núcleos de población tienen cifras de población tan reducidas que su propia supervivencia no está asegurada a medio plazo.

3. Despoblación, un problema histórico

Hasta ahora hemos tratado de delimitar las zonas con densidades de población más bajas, hasta niveles que como hemos señalado cuestionan la propia supervivencia del poblamiento en las comarcas que se encuentran en las situaciones más extremas. Nos interesa a continuación dar un paso más tratando de mostrar cómo además de una situación de baja densidad demográfica hay que hablar de un problema de despoblación, es decir, de una tendencia continuada, como mínimo secular, a una disminución acusada de la población, en términos absolutos, en algunas zonas de Aragón. Además, trataremos, aunque sea muy sumariamente, de señalar cuáles son las causas que han generado dicha tendencia a la despoblación en Aragón.

A comienzos del siglo XIX, y en el contexto de una economía tradicional de base esencialmente agraria, el tamaño de la población de las distintas comarcas de Aragón venía esencialmente condicionado por la disponibilidad de recursos naturales y la capacidad humana para adaptarse a éstos y en general a las condiciones del medio natural. Las densidades existentes eran bajas desde la perspectiva actual, aunque relativamente homogéneas en el conjunto de Aragón. Las densidades más altas de la depresión central del Ebro, por su mayor potencialidad agrícola y medio físico menos abrupto, se situaban entre los 15 y 25 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que las inferiores del norte y sur montañoso oscilaban entre los 10 y 15 habitantes por kilómetro cuadrado (Peiró, 1988, 408-409).

Durante el siglo XIX van incorporándose al proceso industrializador, ya iniciado a finales de la centuria anterior en Inglaterra, las diversas áreas de Europa occidental. Aunque este proceso se desarrolla en España a un ritmo considerablemente más lento al de las zonas más desarrolladas de Europa, desde mediados de la centuria es perceptible el dinamismo de algunos núcleos en los que tiende a concentrarse la industria moderna o las actividades económicas a ella asociadas. En España tuvo por lo tanto el proceso industrializador un carácter marcadamente polarizado, lo que supuso que frente al

crecimiento e impulso de las zonas con mayor éxito en la incorporación de las nuevas tecnologías y actividades, otras permaneciesen más o menos aisladas o marginadas de éstas (Germán 1995).

El territorio aragonés quedó encajado entre las dos zonas que mayor dinamismo económico mostraron, el area litoral barcelonesa y el País Vasco marítimo. Otros núcleos relevantes en el proceso de desarrollo económico español como Madrid o Valencia, cerraban un rectángulo, en el medio del cual se situaba Aragón. En este contexto las diversas comarcas de Aragón reaccionaron y aprovecharon de forma muy diversa las oportunidades que el crecimiento económico moderno generó en España. Podrían delimitarse básicamente, desde este punto de vista, dos zonas: la parte central de Aragón, en la que se aprecia cierto dinamismo vinculado a una especialización en productos agrarios y en su transformación para el abastecimiento de los núcleos urbanos en expansión, y las zonas norte y sur de Aragón, muy montañosas, que se enfrentaron a una grave crisis económica como consecuencia de la desarticulación de su economía tradicional (Gallego, Germán y Pinilla, 1995 y 1996). Además, la ciudad de Zaragoza aprovechó su situación estratégica, en el centro de la zona con más intenso crecimiento agrario, para desarrollar inicialmente una industria agroalimentaria, primero harinera y luego azucarera, y algo más tarde una industria de construcciones metálicas (Germán 1998). De esta forma, en la segunda mitad del siglo XIX y primer tercio del XX contrasta el crecimiento y dinamismo de buena parte de la región central de Aragón con la grave situación de crisis a la que se enfrentaron las zonas de montaña o aquellas con menores posibilidades de aprovechar las oportunidades productivas antes citadas. La crisis de los pilares sobre los que se asentaba la economía tradicional de la montaña: trashumancia ovina, agricultura de subsistencia e industria textil tradicional, generó una situación enormemente problemática para estas zonas (Pinilla, 1995).

Consecuencia de los distintos ritmos de crecimiento económico, y por lo tanto de las muy diferentes oportunidades económicas existentes, fue que se activara, sobre todo desde mediados del siglo XIX, un movimiento migratorio que partiría de las zonas con más dificultades hacia aquellas que estaban

experimentando un crecimiento más intenso. En el caso de Aragón, la corriente migratoria partió de las zonas rurales, y especialmente de las áreas de montaña, y se dirigió sobre todo a Barcelona. Otros núcleos también dinámicos como la propia Zaragoza, Valencia, Madrid, o en menor medida algunas repúblicas americanas con intenso crecimiento económico como Argentina o Cuba, también tendieron a atraer contingentes apreciables de emigrantes aragoneses.

La activación de estos movimientos migratorios, que desde 1900 tienden a aumentar significativamente, coincidió con el denominado proceso de transición demográfica, consistente en un profundo cambio en el comportamiento demográfico de una población. Una caída primero de la mortalidad, y algo más tarde de la natalidad, son sus rasgos más sobresalientes, debiendo destacarse el hecho del intenso crecimiento de la población que tiene lugar en su transcurso. La transición demográfica tuvo lugar en España desde algo antes de 1900, en las zonas más precoces, hasta bien entrados los años sesenta, lo que determinó un intenso crecimiento de la población española. En este contexto, el crecimiento de la población aragonesa fue débil, comparado con el español, debido sobre todo a la intensidad que los movimientos migratorios tuvieron en Aragón y que determinaron una salida importante de población del territorio. El conjunto de Aragón tuvo saldos migratorios negativos muy importantes, y sólo la ciudad de Zaragoza mostró un comportamiento justamente inverso, caracterizado por su importante crecimiento urbano (Germán 1986).

Después del paréntesis representado por la guerra y los desastrosos resultados económicos del periodo autárquico, la reanudación del crecimiento económico desde mediados de los años cincuenta y la culminación de la industrialización en los años sesenta intensificaron todavía más los movimientos migratorios, que sólo la crisis económica de los setenta y el bajo crecimiento demográfico posterior redujeron sustancialmente. En Aragón, la década de los cincuenta y sobre todo la de los sesenta, suponen la culminación del vaciamiento demográfico de algunas comarcas aragonesas, mientras que la ciudad de Zaragoza experimentó un crecimiento sin precedentes que le llevó a prácticamente duplicar su población.

Podemos recapitular señalando como frente al intenso crecimiento que experimentó la población española desde mediados del siglo XIX hasta los años setenta del XX, la población aragonesa creció mucho más lentamente, siendo la principal causa que explica este comportamiento la importancia de los movimientos migratorios antes citados. Como consecuencia de ello, algunas comarcas de Aragón alcanzaron sus máximos poblacionales históricos a mediados del siglo XIX, sería el caso de buena parte del Pirineo aragonés, mientras que otras lo logran entre esas fechas y 1900, como buena parte de Teruel¹¹.

Si comparamos por lo tanto la evolución de la población aragonesa a lo largo del siglo percibiremos evoluciones muy dispares entre las distintas zonas. A nivel provincial, Huesca y Teruel tienen en la actualidad volúmenes de población muy inferiores al de 1900, un 18,6% y 42,9% menor respectivamente, mientras que en Zaragoza los valores actuales superan en un 98,9% a los de 1900 (ver cuadro 2). A nivel comarcal las diferencias también son intensas, ya que mientras once comarcas han perdido más de un 50% de su población en estos cien años, diez han perdido entre un 25 y 50%, tres ofrecen también resultados negativos, y sólo siete ofrecen resultados positivos (ver cuadro 3).

Las que más intensamente se han despoblado, han sido las pirenaicas (con la excepción del Alto Gállego que gracias a la pujanza demográfica de Sabiñanigo casi ha compensado las pérdidas del resto de la comarca) y las del Sistema Ibérico zaragozano y turolense. En general, también las demás comarcas rurales han perdido población, mostrando sólo pequeñas ganancias algunas en las que el desarrollo de la agricultura de regadío ha conseguido al menos estabilizar la población (Litera y Bajo Cinca). El resto de las comarcas que han ganado población se caracterizan por la importancia de la industria y las actividades del sector servicios (sobre todo Zaragoza, pero también Ribera Alta del Ebro, Andorra y Cinca Medio) o por la localización en ellas de capitales provinciales que han actuado como centros administrativos (Hoya de Huesca y Teruel). En todas estas comarcas se localizan las ciudades aragonesas que

¹¹ A nivel provincial, en Huesca el máximo poblacional se logró en 1857, en Teruel en 1910, en el conjunto de Aragón en 1981, y en Zaragoza en 1996. Las cifras posteriores son en todo los casos inferiores a esos máximos.

mayor crecimiento demográfico han tenido (Andorra, Huesca, Monzón, Teruel, Zaragoza).

La despoblación tampoco ha afectado de la misma manera a los distintos núcleos de población. Podríamos señalar, que igualmente que ha ocurrido de forma general en toda Europa Occidental, en este siglo, aunque arrancando ya del anterior, tiene lugar un intenso proceso de urbanización, coincidente con la industrialización, que generó importantes movimientos de población predominantemente de las zonas rurales a las ciudades o núcleos urbanos en crecimiento. Si examinamos la distribución de la población por municipios según su tamaño, también el contraste entre 1900 y la actualidad es poderoso (ver cuadro 12). En 1900 casi la mitad de la población aragonesa se concentraba en municipios que tenían entre 1.000 y 5.000 habitantes, y casi un cuarto más en los todavía más pequeños. Es decir, la población aragonesa era esencialmente rural, no llegando a un 25% la que vivía en núcleos que podemos considerar urbanos, poniendo además un límite inferior bastante bajo (5.000 habitantes). En la actualidad, por el contrario, más de la mitad de la población aragonesa reside en la urbe zaragozana, y otro 20% en los mayores de 5.000 habitantes. Con lo que la población estrictamente rural queda reducida al 25%. Este cuadro también muestra otro dato preocupante: ciento treinta y seis municipios aragoneses tienen actualmente menos de cien habitantes, lo que plantea una seria preocupación sobre su supervivencia a medio plazo.

En el caso de Aragón esto es bien perceptible desde diversos puntos de vista. En primer lugar, porque con origen en Aragón surge un movimiento migratorio cuyo principal destino son ciudades con intenso crecimiento situadas fuera de Aragón, como Barcelona, Valencia o también Madrid. Además, dentro del propio Aragón la población se redistribuye, tendiendo a concentrarse en ciudades o pueblos grandes, mientras que los núcleos pequeños tienen cada vez una importancia relativa menor. Así, si a principios de siglo más de la mitad de la población aragonesa vivía en los municipios actualmente con menos de mil habitantes, éstos suponían en 1998 sólo un 13,8% de la población total. De forma inversa, la población de los núcleos de más de cinco mil habitantes, era un 23,8% del total, ascendiendo en la actualidad hasta un 71,8% (ver cuadro 3).

Pero no sólo el proceso de urbanización supuso en Aragón esa tendencia a la concentración de la población en los núcleos mayores, sino que además se aprecia un auténtico derrumbe de la población que vive en los núcleos de menos de cinco mil habitantes, mientras que simultáneamente el crecimiento de la que vive en los mayores es también considerable. Como puede verse en el cuadro tres, el crecimiento de la población residente en los distintos tipos de municipios es inversamente proporcional a su tamaño: cuanto más pequeños, mayor descenso de la población, cuanto más grandes mayor crecimiento.

Por lo tanto desde el punto de vista de la red urbana aragonesa, lo más destacable es tanto la redistribución de la población a favor de los mayores y la enorme contracción en valores absolutos de la que se localiza en los pequeños.

El caso más extremo en esta contracción de los núcleos más pequeños ha sido el completo despoblamiento de algunos de ellos. Aragón ocupa una triste primera posición en la Península Ibérica en cuanto a número de pueblos deshabitados, situándose la mayor parte de ellos en la provincia de Huesca, con más de trescientos deshabitados¹². El abandono de la población de estos lugares supone además para Aragón la pérdida de muy variadas y ricas manifestaciones, tanto las referentes a su pasado histórico y artístico como las que hacen alusión a su diversa cultura tradicional. Especialmente visible es la destrucción que afecta al ingente y rico patrimonio histórico-artístico, al vasto conjunto de muebles e inmuebles que paulatinamente se van perdiendo y olvidando, siendo cada vez más el número de iglesias, ermitas, palacios, castillos y otros elementos que -debido al éxodo del ser humano y su consiguiente abandono- ya no son ni reparados ni mantenidos, cayendo y desapareciendo¹³.

¹² Sobre los pueblos deshabitados oscenses, ver Acín (1997).

¹³ Un mapa con la localización de los pueblos deshabitados en Aragón puede verse en Acín y Pinilla (coord.) (1995), pp. 9-13. En esta misma obra puede encontrarse una amplia colección de trabajos que abordan el tema de los pueblos deshabitados desde una perspectiva interdisciplinar.

4. La despoblación en la actualidad: un diagnóstico y sus perspectivas

4.1. Tendencia a un agravamiento de la despoblación

La despoblación no sólo es un problema secular, que como vemos ha acabado configurando un escenario preocupante para muchas comarcas de Aragón, caracterizado por las bajísimas densidades que se han alcanzado o por la enorme pérdida de población en los núcleos más pequeños. Lo que puede plantear hoy en día mayor preocupación es que la tendencia al descenso de la población sigue predominando en la mayor parte de las comarcas aragonesas y que esta tendencia es más intensa en las que en una perspectiva de largo plazo más población han perdido

Así, de las quince comarcas que caracterizamos anteriormente como desiertos demográficos, menos de diez habitantes por kilómetro cuadrado, en sólo dos (Jacetania y Sobrarbe) ha crecido la población entre 1991 y 1998, mientras en todas las demás la tendencia más reciente indica una profundización en la caída de la población. Las comarcas que muestran una tendencia regresiva más preocupante son las situadas en la provincia de Teruel, y la franja continua formada por el Campo de Belchite-Ribera Baja del Ebro-Monegros. Pero el problema todavía es más grave, ya que la tendencia regresiva no se limita a las comarcas más despobladas, sino que es común a todo Aragón con la excepción de las dos anteriormente citadas, Jalón Medio, Hoya de Huesca y Zaragoza. Podemos concluir señalando que de prolongarse la tendencia regresiva de casi todo el conjunto de Aragón, el problema de la despoblación se agudizará en las zonas en las que la situación ya es grave y tenderá a ser progresivamente importante en las demás, dependiendo lógicamente en este sentido de cuál es su situación actual.

La otra dimensión de este problema tiene que ver con el hecho de que como la caída de la población en esta década ha afectado con mayor gravedad a los núcleos de menor tamaño, hay serias dudas sobre la supervivencia de

muchos de ellos, que pueden pasar a engrosar la ya abultada nómina de pueblos deshabitados. Sólo los núcleos de más de 20.000 habitantes, es decir las tres capitales provinciales, muestran una tendencia positiva en su crecimiento demográfico. Los municipios de tamaño medio han estancado prácticamente su población durante la década de los noventa, teniendo en conjunto un leve decrecimiento¹⁴. Entre los que perdieron población entre 1991 y 1998, la intensidad de la caída fue inversamente proporcional a su tamaño, es decir, a menor tamaño mayor pérdida de población.

4.2. El cambio en la explicación de la caída de la población: de la emigración al crecimiento natural negativo

En el apartado tercero señalábamos que la clave para entender el intenso proceso de despoblación sufrido por muchas comarcas aragonesas desde, al menos, principios de siglo, tenía que ver sobre todo con los muy abultados saldos migratorios negativos que afectaron a aquéllas¹⁵. El elevado número de aragoneses que abandonaron sus lugares de origen no fue compensado por la elevada natalidad que todavía existió hasta décadas recientes, mientras caía la mortalidad. Sin embargo, desde mediados de los años setenta tiene lugar, no sólo en Aragón sino en el conjunto de España, una sustancial reducción de los flujos migratorios interiores¹⁶. En el caso de Aragón, llama la atención en primer lugar, el hecho de que desde finales de los años setenta su saldo migratorio pasa a ser positivo, por primera vez al menos desde mediados del siglo XIX. Huesca y Teruel, las dos provincias que mostraban saldos fuertemente negativos, también como mínimo desde principios de siglo, presentan una importante reducción de éstos en términos absolutos y en el caso de Huesca, incluso un saldo positivo desde 1989 (ver gráfico 2). Podemos señalar, por lo tanto, que desde el punto de

¹⁴ Callizo (1998) ofrece una visión más positiva del comportamiento demográfico de los municipios urbanos utilizando datos del quinquenio 1991-95. Nuestros datos de los años 1991-98, obligan a matizar esta previsión optimista, ya que sólo parece clara para las capitales de provincia, o para algunos municipios concretos de tamaño inferior, ya que el conjunto de todos los de menos de 20.000 habitantes vio disminuir su población.

¹⁵ Un análisis completo del conjunto de los movimientos migratorios internos en España, con los datos correspondientes a Aragón, en Silvestre (2000).

¹⁶ Una discusión sobre las razones que explican la sustancial reducción de la “intensidad migratoria neta interna” en España desde 1974 se halla en Fuente (1999).

vista de la explicación de la despoblación, la naturaleza del problema ha cambiado o se ha complicado. La emigración deja de ser la principal causa de declive demográfico en la mayor parte de las comarcas que pierden población y es reemplazada por el crecimiento vegetativo o natural negativo. Así, entre 1988 y 1994, con la excepción de la comarca de Zaragoza y Andorra, todas las demás comarcas tuvieron un crecimiento vegetativo de su población negativo (ver cuadro 4). Por lo tanto, incluso en las que veíamos antes que la población había crecido, ello fue efecto de un saldo migratorio positivo. En otras siete comarcas en las que la población ha descendido, su saldo migratorio fue positivo, por lo que la caída de población tiene que ver también con un crecimiento natural negativo.

La cuestión es, por lo tanto, precisar cuál es la principal causa que explica el comportamiento regresivo de la población en las comarcas aragonesas. Podemos decir al respecto, que de las veintinueve comarcas que perdieron población en esos siete años (sobre un total de treinta y tres comarcas existentes en Aragón), sólo en cinco fue la emigración quien más contribuyó a dicha pérdida poblacional. En todos los demás casos el crecimiento vegetativo negativo pasó a ser el principal factor explicativo, sin olvidar que en veintiuna de ellas coincidieron signos negativos en ambas variables.

Los datos de movimiento de población en Aragón, emigración e inmigración, entre 1990 y 1995 ponen de relieve que tanto el principal origen como destino respectivamente de los inmigrantes o emigrantes es el propio Aragón u otras partes de España. Es seguro que estos datos infravaloran el aporte procedente del exterior, ya que no están contabilizados todos los inmigrantes indocumentados o en situación no regular.

La estimación de la tasa migratoria y la de crecimiento vegetativo para los municipios aragoneses según su tamaño (ver cuadro 4), añade gravedad al problema. A pesar de que los más pequeños (menos de 100 habitantes) tuvieron un saldo migratorio positivo, su crecimiento vegetativo fue intensamente negativo. Este alto valor negativo de su crecimiento natural fue común a todos los municipios menores de 1.000 habitantes. Fueron los de más de 20.000 y menos

de 100.000 habitantes (es decir Huesca y Teruel) los que tuvieron un crecimiento natural y un saldo migratorio positivos más elevados.

Los datos disponibles más recientes, los correspondientes a 1997, mueven todavía más al pesimismo (ver cuadro 4b). Sólo una comarca aragonesa tiene un crecimiento vegetativo levemente positivo (Alto Gállego); en todas las demás éste es negativo, y en veinte de ellas además con valores considerablemente elevados. En cambio, el saldo migratorio tiende a adquirir un signo positivo, aunque una cuantía pequeña, en 18 comarcas, compensando a aquél sólo en cinco comarcas.

Podemos concluir señalando que en la actualidad, en casi todo Aragón es más grave para su tendencia regresiva demográfica el crecimiento natural negativo que la salida de sus habitantes, aunque en un número apreciable de comarcas persisten también saldos migratorios negativos.

4.3. El crecimiento natural negativo: ¿Baja natalidad, baja fecundidad, población envejecida?

Si en la actualidad, el mayor problema demográfico en las comarcas que tienen tendencia a la despoblación, es el crecimiento natural negativo, es importante averiguar cuál es su causa. Desde luego la clave no ésta en un empeoramiento de la esperanza de vida. Más bien ocurre lo contrario, ya que ésta ha aumentado ininterrumpidamente en las últimas décadas. Aunque en la actualidad la tasa bruta de mortalidad aragonesa es superior a la española, ello no se debe a que existan peores índices de salud, sino exclusivamente a la estructura envejecida de la población ya que el cálculo de tasas estandarizadas por grupos de edades muestra mejores resultados para las tres provincias aragonesa que para el conjunto de España (Escolano, 1999, 29-30). Sin embargo las diferencias en las tasas brutas de mortalidad entre las diversas comarcas han llegado a ser elevadas (ver cuadro 4). Así, por ejemplo, la del Campo de Belchite casi duplica a la de la comarca de Zaragoza. La raíz del problema está en este caso en el alto grado de envejecimiento de la población que hace que el número de fallecimientos relativos al total de la población tienda

a ser elevado incluso para niveles de salud similares. En consecuencia son las comarcas con población más envejecida las que tienen tasas brutas de mortalidad más elevadas.

El problema se percibe mucho mejor cuando comparamos las tasas brutas de mortalidad entre los municipios agrupados según su tamaño. En este caso el resultado es el esperado, a menor tamaño mayor tasa de mortalidad, lo que como veremos también se debe también al envejecimiento de su población.

Pero además, el número de nacimientos en relación al total de la población es muy bajo en la mayor parte de las comarcas aragonesas. La propia tasa bruta de natalidad del conjunto de Aragón es muy baja si la comparamos con la media española, que de por sí es también muy baja como vimos antes desde una perspectiva internacional. También en este caso las diferencias pueden llegar a ser elevadas, ya que las comarcas con tasas brutas de natalidad más bajas (Sobrarbe, Ribagorza, Campo de Belchite, Campo de Daroca) apenas superan la mitad de la media aragonesa. De nuevo la comparación de la tasa bruta de natalidad según tamaños de municipios es también aquí mucho más esclarecedora. A menor tamaño, tasa más baja, que se va elevando hasta alcanzar el máximo en los municipios de 20.000 a 100.000 habitantes y descender levemente posteriormente.

La baja tasa de natalidad puede deberse a dos razones: a una baja tasa de fecundidad, es decir un reducido número de niños nacidos por mujer en edad fértil, o a que el número de mujeres en edad fértil con respecto al conjunto de la población sea pequeño.

En el primer sentido hay que comenzar señalando que la fecundidad española es en términos internacionales extremadamente baja. Dentro de la propia Unión Europea, la fecundidad española es la más baja de todas. Por ejemplo, en 1997 el número medio de hijos por mujer en edad fértil en España era de 1,17 frente a una media de la UE de 1,44. Pues bien en Aragón todavía este dato era inferior, ya que el número medio de hijos por mujer en edad fértil era de sólo 1,08 (INE 1999). Si dentro de Aragón descendemos al nivel provincial, los

datos son divergentes. Teruel tiene una tasa de fecundidad algo más elevada que la media aragonesa, Huesca levemente superior y Zaragoza levemente inferior (Escolano 1999, 27). Los datos comarcales no muestran una pauta clara, aunque ofrecen diferencias significativas entre las tasas de fecundidad general de las diversas comarcas (ver cuadro 5). La única regularidad que se aprecia con claridad es que en la parte de Aragón más afectada por el problema de la despoblación, Teruel, las tasas de fecundidad tienden a ser más elevadas que en el resto. Podríamos concluir señalando que Aragón, en su conjunto, participa de una tendencia en la fecundidad común al conjunto de España, y es su bajo nivel, que alcanza cifras por debajo de lo que se considera mínimo para asegurar el reemplazamiento de las generaciones. Sin embargo los datos comarcales no muestran, en este sentido, un comportamiento peor en las comarcas más despobladas¹⁷. En resumen, el muy generalizado control voluntario de la natalidad determina el bajo número de nacimientos, siguiendo una pauta común a los países del sur de Europa.

La baja natalidad viene también determinada por el número relativo de mujeres en edad fértil (se consideran las mujeres entre 15 y 49 años). A este respecto los datos comarcales son concluyentes, ya que las comarcas con mayor grado de despoblación tienen un porcentaje de mujeres en edades fértiles considerablemente más bajo. Esto se comprueba al calcular el coeficiente de correlación lineal entre densidades de población en las comarcas y mujeres en edades fértiles, cuyo resultado es de 0,97. En definitiva puede postularse que a mayor grado de despoblación menos porcentaje relativo de mujeres capaces de procrear hijos.

4.4. El envejecimiento de la población: una cuestión central en el problema de la despoblación

De lo expuesto anteriormente, puede deducirse que el envejecimiento de la población ocupa un lugar central en la explicación del problema de la despoblación. Hasta ahora hemos visto cómo este envejecimiento influye

¹⁷ El cálculo del coeficiente de correlación lineal entre densidades de población y tasa de fecundidad general da un resultado de -0,09, por lo que es evidente que no existe entre ambas variables ninguna relación lineal.

negativamente en la existencia de tasas de mortalidad elevadas, a pesar de que los índices de salud son buenos, y también en reducir la tasa de natalidad como consecuencia de que el porcentaje de mujeres en edades fértiles es relativamente bajo. Nos interesa por lo tanto averiguar hasta qué medida el problema del envejecimiento es grave en Aragón y cómo afecta a las distintas comarcas y núcleos de población, ya que como hemos visto es clave para poder saber cuál puede ser la tendencia futura de evolución de la población aragonesa.

El problema del envejecimiento de la población no es exclusivo de Aragón, sino compartido con todos los países de la Unión Europea. Tiene por lo tanto un componente común con los países desarrollados explicado tanto por la sustancial prolongación de la vida de las personas como por la enorme reducción de la fecundidad. En Aragón, y especialmente en las comarcas más despobladas, este problema de envejecimiento tendría otra causa mucho más específica que es la fuerte emigración que muchas de sus comarcas han experimentado durante casi toda la centuria, y especialmente en los años cincuenta y sesenta. Los emigrantes tienden a ser personas jóvenes, por lo que contribuyen de forma esencial al envejecimiento relativo de la población de sus zonas de partida. No es por lo tanto nada extraño que encontremos una clara asociación positiva entre aquellas comarcas que más población perdieron hasta fechas recientes como consecuencia de la emigración y altos índices de envejecimiento.

En general, la población aragonesa es una población envejecida, pero algunas de sus comarcas, especialmente las más despobladas, muestran índices de envejecimiento muy elevados, que duplican, algunas con creces, la media aragonesa (ver cuadro 7). De esta forma los índices de envejecimiento (población de más de 65 años dividida por población de menos de 14) son extraordinariamente elevados en el Aragón más ruralizado. Así, de las ocho comarcas aragonesas que superan el crítico valor doscientos (es decir dos mayores por cada persona con edades entre 0 y 14 años) ninguna de ellas tiene una densidad de población que supere los diez habitantes por kilómetro cuadrado. De esta forma la gravedad del problema reside en que por un lado, el envejecimiento es en buena medida consecuencia de la emigración anterior, pero por otro el propio envejecimiento se convierte en una causa importante para

explicar la continuada tendencia a la despoblación. Sólo aquellas comarcas en las que existen núcleos urbanos importantes o actividades económicas que demandan mano de obra joven (sobre todo la industria y los servicios) tienden a romper esta pauta. Así los menores índices de envejecimiento comarcal son los de Jacetania (turismo), Alto Gállego (industria en Sabiñanigo y turismo en la comarca), Hoya de Huesca (industria y servicios en Huesca), Cinca Medio (industria en Monzón), Bajo Cinca (agricultura intensiva de regadío), Aranda (calzado en Illueca), Ribera Alta del Ebro (industria del automóvil), Zaragoza (industria y servicios), Cuencas Mineras (minería), Andorra (central térmica) y Teruel (servicios e industria).

Este problema es mucho más perceptible si pasamos del nivel comarcal al municipal. En este caso el grado de envejecimiento de los municipios pequeños es extremo. Sólo las poblaciones de más de 1.000 habitantes ofrecen valores próximos a la media aragonesa y más acordes con estructuras de población no tan envejecidas. Es patente como a menor tamaño municipal, el grado de envejecimiento es mayor y viceversa (ver cuadro 7). El caso extremo lo plantean un número significativo de municipios en los que, con datos del año 1991, ni siquiera hay jóvenes (17) o por cada persona joven (entre 0 y 14 años) el número de mayores de 65 años es de más de 10 (46 municipios), de entre cinco y diez (92), o entre uno y cinco (534). Sólo en 40 municipios aragoneses es superior el número de jóvenes al de adultos mayores de 65. En los últimos años la situación se agrava con celeridad (ver cuadro 13). En 1996, y a partir de los datos de los municipios de la provincia de Teruel, que es la única provincia de Aragón para la que están disponibles los datos de población por grupos de edad para todos sus municipios, se comprueba como sólo en esta provincia hay ya 13 municipios sin jóvenes de 0 a 14 años (6 municipios sin jóvenes en 1991) y el número de municipios con más de 10 personas mayores de 65 años por cada joven de 0 a 14 años es de 33 frente a 18 en 1991.

El envejecimiento tiene además un aspecto preocupante, y es que afecta en mayor medida a las mujeres que a los varones. En las comarcas con mayor grado de envejecimiento, si el cálculo se hace por sexos, el resultado es enormemente llamativo (ver cuadro 8). La población femenina está todavía mucho más

envejecida que la masculina. Ello puede deberse a dos causas: al hecho de que las mujeres tienen una vida generalmente más prolongada que los varones, lo que eleva su número entre las mayores de 65 años, y a que quizás haya habido también una tendencia migratoria algo superior entre mujeres que entre los varones.

El envejecimiento de la población, como hemos visto, arroja oscuras perspectivas sobre la capacidad de muchos municipios e incluso comarcas para asegurar el mantenimiento de los volúmenes de población existentes, en algunos casos ya ínfimos.

Este elevado envejecimiento de la población en ciertas comarcas y en los municipios más pequeños, también plantea dudas sobre la posibilidad de que el volumen de actividad económica se mantenga, ya que los índices de reemplazo de la población en edad activa son también preocupantes. Si este índice, que es un cociente entre la población que próximamente va a abandonar el mercado laboral (entre 60 y 64 años) y la que va a entrar en él (entre 15 y 19 años) es inferior a 100, nos encontraremos en situaciones en las que la población comarcal o local, no va a ser capaz por sí misma de asegurar el suministro de fuerza de trabajo necesario para las diversas actividades económicas. Pues bien, sólo en seis comarcas aragonesas (Hoya de Huesca, Bajo Cinca, Aranda, Zaragoza, Cuencas Mineras y Andorra) su valor es inferior a 100. Además en nueve de ellas (Sobrarbe, Campo de Belchite, Bajo Martín, Campo de Daroca, Calamocha, Maestrazgo, Albarracín, Gúdar-Javalambre, Matarraña) se sitúa entre 150 y 200, lo que pone de relieve los problemas de estas comarcas al respecto. No es casual que estas nueve comarcas, tengan todas ellas densidades de población muy bajas, que las sitúan en lo que hemos calificado reiteradamente como desiertos demográficos. En general, a nivel comarcal es elevado el número de comarcas en las que las perspectivas son rotundas en el sentido de que no va a ser posible reemplazar a la población actualmente activa, ya que en 27 comarcas va a ocurrir precisamente eso.

Si el análisis lo hacemos ahora a nivel municipal, comprobaremos como en los municipios más pequeños las personas próximas a la edad de jubilación

superan con amplitud a las que se prevee que entren próximamente en el mercado de trabajo, y sólo en los mayores de 5.000 habitantes no se plantea este problema.

4.5. La especialización económica y el futuro de las zonas despobladas

Con la estructura demográfica que hemos examinado podemos decir de forma rotunda que en muchas comarcas y municipios aragoneses la tendencia previsible es a un sustancial empeoramiento de la situación desde el punto de vista de la despoblación, como creemos que ha quedado suficientemente argumentado anteriormente. Pusimos también de relieve en el epígrafe tercero, cómo la intensa emigración que sufrieron las comarcas más castigadas por este problema tuvo que ver con las oportunidades que ofrecían frente a otras zonas, sobre todo urbanas, más dinámicas. Desde la perspectiva actual, nos interesa, por lo tanto, analizar las posibilidades que tienen las zonas despobladas para ofrecer incentivos suficientes, económicos y no económicos, para evitar seguir perdiendo población, frenando las posibles salidas, y también conseguir atraer población con voluntad de establecerse de forma definitiva en ellas.

Comenzaremos abordando el tema desde el punto de vista de la capacidad de las zonas más despobladas para generar actividades económicas susceptibles de estabilizar la población e incluso atraer población bien sea originaria de estas zonas o no, dejando para el apartado 4.6 otros aspectos también relacionados con este tema.

Las comarcas con mayor nivel de despoblación, muestran un perfil económico en el que el número de personas que trabajan en el sector agrario tiende a ser elevado o muy elevado (ver cuadro 9). Ello es un problema, ya que el sector agrario tiene una capacidad muy limitada para generar puestos de trabajo. Desde luego la agricultura de secano sigue una tendencia en la que sólo una intensa mecanización hace viable su subsistencia, por lo que no existen desde ese punto de vista esperanzas fundadas de que pueda ser éste un yacimiento de empleo significativo. En cuanto a la agricultura de regadío, podemos señalar que pueden existir diversas opciones, desde regadíos especializados en cultivos

intensivos, que demandan contingentes importantes de mano de obra, aunque sólo en algunos momentos del ciclo agrícola, y otras zonas de regadío en las que el carácter extensivo de los cultivos y las posibilidades de mecanización que ofrecen algunos de ellos tampoco ofrece grandes expectativas. Podríamos señalar por lo tanto que el regadío sería más importante como una vía para elevar las rentas agrarias que como demandante de empleo. Desde luego, lo primero es importante para poder ofrecer, al menos, posibilidades de que el número de explotaciones no disminuya.

La ganadería es para algunas comarcas una actividad que ha acabado superando con amplitud la importancia de la propia agricultura. Sobre todo, explotaciones ganaderas modernas e integradas verticalmente en cooperativas o grandes empresas de transformación han tendido a extenderse por Aragón, en ocasiones como consecuencia de la saturación que ha tenido lugar en zonas próximas y muy especializadas, como Cataluña. Pensamos que también en este caso estas actividades, aunque ofrecen alguna mayor capacidad de impulso sobre el empleo, más que por la propia gestión de la explotación, que normalmente no requiere muchos trabajadores, por la demanda que realizan de transporte, construcción, servicios en general o de inputs intermedios. Su efecto para elevar la renta de los ganaderos y asegurar de nuevo la permanencia de explotaciones es de nuevo relevante.

La industria tiene por el contrario una mayor capacidad para atraer población, ya que normalmente cualquier instalación nueva de este tipo suele exigir la contratación de personal, que para algunas zonas puede ser importante. Al respecto, podemos señalar que en las zonas despobladas el principal problema que puede plantearse es que la instalación de determinadas industrias no es viable por la propia inexistencia ya de un volumen de población activa suficiente y las dudas que surgen sobre la capacidad de los empleos ofrecidos para atraer población de otras zonas. En cualquier caso, ello no debe desechar este tipo de opciones, ya que tenemos numerosos ejemplos de que la creación de nuevas industrias ha generado un efecto importante sobre la localidad o comarca donde se instalan. Sería el caso de la Ribera Alta del Ebro o Somontano del Moncayo, donde el distrito industrial organizado en torno a la factoría de GM

ha tenido indudables efectos positivos sobre el empleo local y comarcal, motivando también el regreso de personas procedentes de esas zonas anteriormente emigradas. Desde luego, no parece casual que las comarcas con mayor porcentaje de población activa industrial sean también las que ofrecen menores niveles de despoblación y grado de envejecimiento. Tampoco es casual que los municipios con mayor problema de despoblación tiendan a concentrar su población activa en la agricultura y el resto de actividades tenga una importancia relativa menor (ver cuadro 9). Las actividades industriales y desde luego las vinculadas al territorio, como la agroindustria, pueden ser desde este punto de vista un motor de desarrollo muy importante.

Por último, el sector servicios ha sido recientemente en algunas zonas clave para entender cambios significativos en los comportamientos demográficos. Quizás a este respecto el turismo es la actividad que mayor papel ha jugado. Una importancia elevada de población activa en este sector puede asociarse a cierta capacidad para retener población o incluso atraerla. Algunos núcleos turísticos del Pirineo son la muestra más evidente de lo que estamos afirmando. Las actividades turísticas y especialmente aquéllas que demanden empleo local o atraigan empleo de fuera ofrecen desde este punto de vista interesantes oportunidades¹⁸.

Como puede verse tratamos de poner en relación la capacidad de atracción, o retención de población de un territorio, más con su especialización productiva y expectativas futuras que con la propia tasa actual de desempleo (ver cuadro 10). De hecho en las zonas más afectadas por la despoblación las tasa de paro, tanto masculinas como femeninas, son inferiores a las de las zonas con mayor vitalidad económica. De alguna forma se ha alcanzado un equilibrio en las primeras, donde a pesar de tener un nivel de desempleo bajo, su capacidad de atracción también es baja. Ello puede vincularse a las rentas esperadas, de hecho la renta per capita de las comarcas despobladas es menor que la media aragonesa o que la de las comarcas más dinámicas, o al tipo de ocupaciones

¹⁸ Este comportamiento dinámico desde el punto de vista demográfico como consecuencia del desarrollo de actividades turísticas afectaría sobre todo a núcleos en la zona pirenaica, aunque también podrían incluirse en la misma categoría otros prepirenaicos o de otras zonas de Aragón como Teruel (Callizo, 1998, 33-35).

ofertadas, como hemos visto mayoritariamente vinculadas a la agricultura, que no suscita el mismo interés que otras. En este contexto es preocupante que la tasa de actividad en las zonas más despobladas es inferior a la de las demás, tanto las femeninas como las masculinas, lo que relativiza los datos de desempleo, ya que para similares niveles de ocupación es probable que el desempleo fuera más elevado.

Podemos concluir señalando que parece claro que el escaso atractivo que ofrecen las zonas más despobladas para la permanencia o instalación de población en parte está relacionado con su poco variado perfil de ocupaciones y sobre todo con el hecho de que buena parte de ellas tiene una baja capacidad de demanda de empleo. Además en las comarcas con mejores indicadores, la diversificación estructural, con la pujanza de actividades vinculadas a la industria o servicios, ha actuado como un poderoso elemento de retención o atracción de población. Los datos disponibles sobre población activa ofrecen dudas sobre la viabilidad de nuevas actividades, por envejecimiento de la población, escasa capacidad de reemplazo de la población activa o densidades de población demasiado bajas, pero también elementos positivos con alto potencial, como la menor tasa de actividad y sobre todo una bajísima tasa de actividad femenina que plantea la posibilidad de que el empleo de las mujeres sea uno de los posibles focos dinamizadores de estas zonas.

4.6. Acceso a servicios públicos e infraestructuras

La salida de población de las zonas actualmente más desertizadas, demográficamente, no sólo tuvo que ver con expectativas de ocupaciones mejores o rentas más elevadas, sino con la percepción de que los habitantes de las zonas urbanas tenían acceso a servicios y determinados bienes, algunos de ellos públicos, difíciles de lograr en ciertas zonas rurales. La construcción del estado del bienestar, sobre todo durante la transición democrática, no hizo sino reforzar esta percepción basada en elementos claramente constatables. Los grandes hospitales y la tecnología médica avanzada se concentra en las

ciudades mayores. Los centros de salud también se ubican en las poblaciones que han adquirido ya un cierto volumen de población. En consecuencia, la vida en núcleos pequeños y relativamente aislados impone en este sentido costes elevados. Lo mismo podría decirse en lo relativo a la educación o a los servicios sociales para las personas mayores. No es de extrañar, por lo tanto, que muchas personas valoren estos elementos hasta tal punto que decidan su instalación o permanencia en las poblaciones mayores. La escasa dotación de estos servicios tiende a reforzar la pauta de despoblación y conduce también a procesos graves para cualquier zona como es la pérdida de capital humano. Las dificultades de formación o la salida de los núcleos de origen de personas para formarse, que no siempre retornan, determina una menor cualificación del capital humano de las zonas despobladas, debiendo tenerse en cuenta que en las modernas teorías del crecimiento económico éste es valorado como una variable clave para el futuro de cualquier área. Así por ejemplo, las comarcas con mayores niveles de despoblación, se caracterizan por tener también niveles educativos inferiores de su población, como ponen de relieve sus porcentajes de población sin estudios más elevados o de la que ha realizado estudios de segundo grado o universitarios menores (ver cuadro 11). Sólo algunas comarcas poco pobladas, pero en las que apreciábamos cierto dinamismo en los últimos años, como Jacetania o Alto Gallego, rompen esta pauta. A nivel municipal, las cosas todavía son peores, ya que la evidencia es rotunda señalando en los de menor población, más personas sin estudios o en general una menor cualificación de su población.

Por último los problemas de accesibilidad ocupan también un papel relevante en las dificultades de las zonas más despobladas. El carácter abrupto de buena parte de éstas y la baja inversión pública ha determinado que sus comunicaciones por carretera y ferrocarril sean generalmente deficientes lo que no sólo desincentiva la instalación de empresas o negocios (que deben tener buenos accesos a los mercados) sino también la de población.

4.7. La dispersión como obstáculo

Para concluir este catálogo de problemas que condicionan o plantean dificultades desde el punto de vista demográfico en Aragón, sólo resta mencionar

brevemente el obstáculo añadido que supone la distribución de la población aragonesa en un número muy elevado de municipios con poca población en buena parte de ellos.

En Aragón existen 729 municipios, de ellos 391 tienen menos de 500 habitantes y 136 menos de 100. Ello sin duda hace difícil el logro de economías de escala en la provisión de servicios sociales, bienes públicos e infraestructuras a las zonas con menor concentración de la población. En definitiva el coste por kilómetro de carretera construido por habitante, por educación de cada niño o por atención de cada paciente se dispara. El sector público reacciona tratando de concentrar la oferta de algunos de estos servicios en las cabeceras de comarca, trasladando por lo tanto una parte del coste al usuario, lo que sin duda es un elemento desincentivador para vivir en las zonas en las que esto ocurre. Lo mismo ocurre con la instalación de determinados negocios o empresas que requieren un cierto tamaño de mercado para que sean rentables. En consecuencia, los reducidos volúmenes de población desplazan estas empresas a lugares donde se alcance un nivel crítico, por ejemplo comercios de cierta entidad o especializados, o servicios de ocio, con lo que de nuevo se plantean problemas importantes desde el punto de vista aquí analizado.

5. Conclusiones

5.1. Aragón ofrece, en términos comparativos con los países de la Unión Europea, densidades de población muy bajas, que para algunas de sus comarcas se convierten en casi extremas y plantean situaciones de auténticos **desiertos demográficos**. El desequilibrio territorial y la baja densidad de población son por lo tanto rasgos sobresalientes de la situación demográfica de Aragón. Las zonas con densidades más bajas son las de montaña y la franja más árida Monegros-Campo de Belchite.

5.2. Una correcta caracterización del problema nos lleva a hablar más que de baja densidad, de despoblación, ya que a lo largo sobre todo de este siglo, o incluso de las últimas décadas del XIX, muchas comarcas de Aragón han perdido una parte muy sustancial de sus efectivos poblacionales. La causa de este declive demográfico ha tenido que ver sobre todo con la persistencia de saldos migratorios negativos muy elevados. Estas corrientes migratorias han tenido su origen en zonas rurales, especialmente las de montaña o agricultura de secano, y como destino las ciudades con mayor ritmo de crecimiento económico como Barcelona, Zaragoza o Valencia. **Los pequeños núcleos de población han sido los más afectados por esta corriente migratoria, mientras que las cabeceras de comarca o núcleos intermedios han tenido mayor capacidad de resistencia.**

5.3. En la actualidad **persiste la tendencia a la pérdida de población** tanto en las comarcas más despobladas como en buena parte de las restantes de Aragón. Además esta tendencia regresiva es a nivel municipal especialmente intensa en los núcleos más pequeños de población.

5.4. En la actualidad los saldos migratorios negativos ya no son la principal causa que explica el descenso de la población en las comarcas o municipios que la experimentan. **El crecimiento vegetativo negativo ha tomado el relevo como principal causa de pérdida de población.**

5.5. El crecimiento vegetativo negativo se explica en pequeña medida por una mortalidad algo más elevada que la media española, a pesar de contar Aragón con niveles de salud y duración de la vida humana mejores que España, debido al alto grado de envejecimiento de la población, al que no es ajeno la intensidad que tuvo el fenómeno migratorio. Pero **la clave para entender este negativo crecimiento de la población, por debajo del nivel de reemplazo, es el bajo número de nacimientos**, explicado tanto por compartir Aragón con España una tasa de fecundidad muy baja, desde una perspectiva internacional, como por la especificidad de tener, sobre todo sus comarcas menos pobladas o municipios más pequeños, un alto grado de envejecimiento, que determina la existencia de pocas mujeres en edades fértiles.

5.6. El grado de envejecimiento de la población aragonesa es muy **elevado**, especialmente en las comarcas o municipios que más población han perdido. Esto plantea un buen número de situaciones críticas a corto y medio plazo, que de no invertirse incrementará sustancialmente el número de pueblos aragoneses deshabitados.

5.7. Las comarcas aragonesas más afectadas por la despoblación, y también los municipios pequeños, tienen una elevada especialización **agraria**, mientras que la presencia de actividades económicas con mayor capacidad de arrastre como la industria o los servicios es relativamente reducida.

5.8. El acceso a servicios públicos, como educación o sanidad, y sociales es deficiente en las zonas más afectadas por el problema de la **despoblación**. El acceso a estas zonas y sus comunicaciones tienden también a ser deficientes.

5.9. La elevada dispersión de la población en un número muy elevado de municipios dificulta la oferta de servicios públicos y sociales, así como la instalación de nuevas empresas.

Referencias bibliográficas

- ACÍN, José Luis (1997): Paisajes con memoria. Viaje a los pueblos deshabitados del Alto Aragón, Editorial Prames, Zaragoza.
- ACÍN, José Luis y PINILLA, Vicente (coords.) (1995): Pueblos abandonados: ¿un mundo perdido?, Rolde de Estudios Aragoneses, Zaragoza
- BONO RÍOS, Francisco et al. (1995): Estructura productiva de la economía aragonesa. Tablas input-output 1992, Ibercaja, Zaragoza.
- CALLIZO, Javier (1998): "La población aragonesa en los años noventa. Envejecimiento, reestructuración espacial y nuevas tendencias migratorias", Situación. Serie Estudios Regionales. Aragón, pp. 25-56.
- DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL Y COHESIÓN (1999): Sexto informe periódico sobre las regiones, Unión Europea, Luxemburgo.
- ESCOLANO, Severino (1999): La población aragonesa en el umbral del siglo XXI, Caja de Ahorros de la Inmaculada, Zaragoza.
- FAUS, María Carmen; RUBIO, José Luis (1981) : "El sistema agrario. La agricultura", Geografía de Aragón, tomo 2, dirigido por Antonio Higuera, Guara Editorial, Zaragoza, pp.47-137.
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1999): Estado de la población mundial 1999. 6 mil millones. Es hora de optar, Naciones Unidas, Nueva York.
- FUENTE, Angel de la (1999): "La dinámica territorial de la población española: un panorama y algunos resultados provisionales", Revista de Economía Aplicada, vol. VII, nº 20, pp. 53-107.

GALLEGO, D.; GERMÁN, L. y PINILLA, V. (1992) : "Transformaciones económicas en el Valle del Ebro (1800-1936)", en J.M. SERRANO (dir.), Estructura Económica del Valle del Ebro, Madrid: Espasa-Calpe, pp. 129-166.

GALLEGO, D.; GERMÁN, L. y PINILLA, V. (1993) : "Crecimiento económico, especialización productiva y disparidades internas en el Valle Medio del Ebro, 1800-1935: un ensayo", Cuadernos Aragoneses de Economía, 2ª época, vol. 3, nº 2, pp. 277-319.

GERMÁN ZUBERO, Luis (1986) : "La demografía aragonesa durante el primer tercio del siglo XX", Cuadernos Aragoneses de Economía, nº 10, pp. 163-176.

GERMÁN ZUBERO, Luis (1995): «Crecimiento económico y disparidades espaciales. Notas para su estudio y aplicación a la industrialización española», en ACÍN, J.L. y PINILLA, V. (coords.), Pueblos abandonados: ¿un mundo perdido?, Rolde de Estudios Aragoneses, Zaragoza, pp. 19-34.

GERMÁN ZUBERO, Luis (1998): «Del cereal al metal. El crecimiento económico moderno en Aragón», Situación, Serie Estudios Regionales, Aragón, pp. 153-170.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1999): Encuesta de fecundidad, Madrid.

NAREDO, José Manuel (1987): La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico, Siglo XXI de España editores, Madrid.

PEIRÓ ARROYO, Antonio (1988): "Transformación y crisis del antiguo régimen (1700-1833)", en FERNÁNDEZ CLEMENTE, Eloy (dir.), Enciclopedia

Temática de Aragón. Tomo 9, Historia II. De la Edad Moderna a nuestros días, Ediciones Moncayo, Zaragoza, pp. 406-463.

PINILLA NAVARRO, Vicente (1995): "Crisis, declive y adaptación de las economías de montaña: una interpretación sobre la despoblación en Aragón", en ACÍN, J.L. y PINILLA, V. (coords.), Pueblos abandonados: ¿un mundo perdido?, Rolde de Estudios Aragoneses, Zaragoza, pp. 55-78.

SILVESTRE, Javier (2000): La movilidad de la población y las migraciones interiores en España, 1877-1970. Una aproximación macroeconómica, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza, inédito.

6. Anexo estadístico

CUADRO 1: DENSIDADES DE POBLACIÓN (Habitantes por Km²)

	1900	1998
UNIÓN EUROPEA		116,0
ESPAÑA	36,5	78,8
TOTAL ARAGÓN	19,5	24,8
HUESCA	16,3	13,1
TERUEL	17,0	9,2
ZARAGOZA	24,4	48,7
JACETANIA	15,8	9,2
ALTO GÁLLEGO	9,7	8,9
SOBRARBE	10,4	3,0
RIBAGORZA	13,7	4,8
CINCO VILLAS	12,2	10,6
HOYA DE HUESCA	21,2	23,2
SOMONTANO DE BARBASTRO	25,6	17,9
CINCA MEDIO	28,4	37,6
LA LITERA	24,2	22,6
MONEGROS	12,2	9,1
BAJO CINCA	15,7	15,7
SOMONTANO DEL MONCAYO	41,6	30,7
CAMPO DE BORJA	33,1	20,2
ARANDA	22,2	14,5
RIBERA ALTA DEL EBRO	40,8	51,9
JALÓN MEDIO	24,9	20,2
ZARAGOZA	45,1	239,3
RIBERA BAJA DEL EBRO	12,7	8,2
CASPE	18,3	12,9
CALATAYUD	27,4	15,6
CAMPO DE CARIÑENA	24,3	14,0
CAMPO DE BELCHITE	13,6	5,1
BAJO MARTÍN	19,6	9,7
CAMPO DE DAROCA	17,1	5,7
CALAMOCHA	17,9	7,4
CUENCAS MINERAS	15,9	6,7
ANDORRA	20,5	22,9
BAJO ARAGÓN	24,0	15,8
TERUEL	14,5	15,0

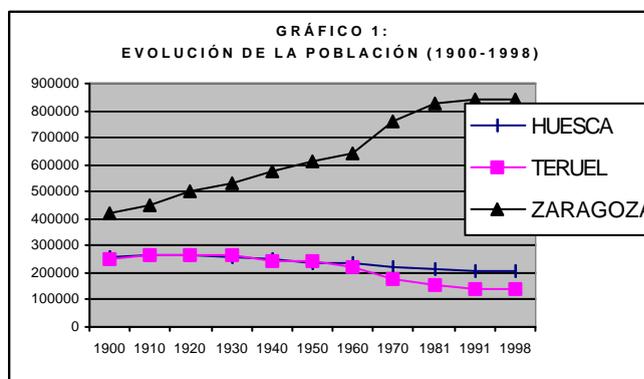
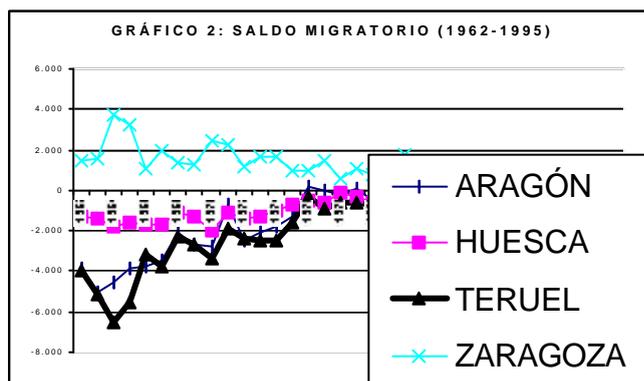
MAESTRAZGO	15,7	2,9
ALBARRACÍN	10,8	3,4
GÚDAR-JAVALAMBRE	14,4	3,3
MATARRAÑA	25,6	9,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Aragonés de Estadística (IAE) y del Instituto Nacional de Estadística (INE).

CUADRO 2: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ARAGÓN Y SUS TRES PROVINCIAS

POBLACIÓN	1900	1991	1998	VARIACIÓN (EN%)	
				1900-98	1991-98
ARAGÓN	928.247	1.188.817	1.183.234	27,5	- 0,5
HUESCA	255.270	207.810	204.956	- 19,7	- 1,4
TERUEL	251.994	143.680	136.840	- 45,7	- 4,8
ZARAGOZA	420.983	837.327	841.438	99,9	0,5

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del IAE



CUADRO 3: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ARAGÓN

POBLACIÓN	1900	1998	VARIACIÓN (EN %)	
			1900-98	1991-98
TOTAL ARAGÓN	928.247	1.183.234	27,5	- 0,5
COMARCAS				
JACETANIA	28.037	16.429	- 41,4	2,6
ALTO GÁLLEGO	13.187	12.102	- 8,2	- 1,6
SOBRARBE	22.794	6.689	- 70,7	0,8
RIBAGORZA	33.564	11.755	- 65,0	- 1,3
CINCO VILLAS	35.329	30.890	- 12,6	- 5,0
HOYA DE HUESCA	54.413	59.465	9,3	1,0
SOMONTANO DE BARBASTRO	33.390	22.357	- 33,0	- 3,2
CINCA MEDIO	16.350	21.685	32,6	- 2,6
LA LITERA	17.917	18.709	4,4	- 3,9
MONEGROS	25.166	18.793	- 25,3	- 7,1
BAJO CINCA	22.233	22.268	0,2	- 1,8
SOMONTANO DEL MONCAYO	19.078	14.054	- 26,3	- 3,2
CAMPO DE BORJA	22.880	13.968	- 39,0	- 4,5
ARANDA	12.482	8.113	- 35,0	- 1,6
RIBERA ALTA DEL EBRO	16.964	21.595	27,3	- 0,1
JALÓN MEDIO	26.396	21.385	- 19,0	0,1
ZARAGOZA	120.837	641.708	431,1	2,0
RIBERA BAJA DEL EBRO	13.731	8.881	- 35,3	- 4,6
CASPE	20.008	14.094	- 29,6	- 5,5
CALATAYUD	68.998	39.167	- 43,2	- 6,6
CAMPO DE CARIÑENA	16.997	9.842	- 42,1	- 3,3
CAMPO DE BELCHITE	15.133	5.674	- 62,5	- 7,7
BAJO MARTÍN	15.605	7.737	- 50,4	- 8,8
CAMPO DE DAROCA	20.369	6.771	- 66,8	- 8,0
CALAMOCHA	34.372	14.128	- 58,9	- 9,7
CUENCAS MINERAS	25.424	10.707	- 57,9	- 11,0
ANDORRA	9.857	11.000	11,6	- 6,8
BAJO ARAGÓN	44.619	29.363	- 34,2	- 1,9
TERUEL	41.702	42.249	1,3	- 1,3
MAESTRAZGO	13.535	2.497	- 81,6	- 8,1
ALBARRACÍN	14.335	4.549	- 68,3	- 6,4
GÚDAR-JAVALAMBRE	34.069	7.778	- 77,2	- 3,8
MATARRAÑA	18.476	6.832	- 63,0	- 7,0
MUNICIPIOS (*)				
MENOS DE 100	56.883	8.212	- 85,6	- 10,5
100-499	310.912	92.628	- 70,2	- 7,8
500-999	135.509	62.394	- 54,0	- 5,9
1.000-4.999	203.979	169.912	- 16,7	- 2,1
5.000-19.999	94.506	171.916	81,9	- 0,1
20.000-100.000	26.167	74.805	185,9	3,0
MAS DE 100.000	100.291	603.367	501,6	1,5

(*) Municipios agrupados según su tamaño en 1998

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del IAE

CUADRO 4: CRECIMIENTO REAL, TASA MIGRATORIA Y TASA DE CRECIMIENTO VEGETATIVO ENTRE 1988 Y 1994 (en 0/00)

	CREC. REAL	T. 0MIG.	T.C.VEG.	T.B.N.	T.B.M.
TOTAL ARAGÓN	- 0,77	0,69	- 1,46	8,3	9,8
COMARCAS					
JACETANIA	3,30	5,19	- 1,90	8,5	10,4
ALTO GÁLLEGO	- 1,11	- 0,46	- 0,64	7,5	8,2
SOBRARBE	1,06	5,86	- 4,80	5,9	10,7
RIBAGORZA	- 1,68	4,44	- 6,12	5,9	12,0
CINCO VILLAS	- 5,65	- 1,60	- 4,04	7,3	11,3
HOYA DE HUESCA	2,22	3,40	- 1,18	8,8	10,0
SOMONTANO DE BARBASTRO	- 1,89	0,67	- 2,56	8,1	10,7
CINCA MEDIO	- 2,06	- 0,39	- 1,67	8,0	9,7
LA LITERA	- 7,22	- 3,47	- 3,75	6,8	10,6
MONEGROS	- 9,43	- 5,17	- 4,26	6,1	10,4
BAJO CINCA	- 1,06	- 0,44	- 0,62	8,4	9,0
SOMONTANO DEL MONCAYO	- 5,20	- 0,05	- 5,15	7,1	12,3
CAMPO DE BORJA	- 5,35	1,01	- 6,36	7,1	13,5
ARANDA	- 4,30	- 3,63	- 0,67	8,9	9,6
RIBERA ALTA DEL EBRO	- 1,50	2,49	- 3,99	8,3	12,3
JALÓN MEDIO	- 2,53	2,43	- 4,95	6,7	11,6
ZARAGOZA	2,54	2,06	0,47	8,9	8,5
RIBERA BAJA DEL EBRO	- 6,42	- 0,86	- 5,56	8,0	13,5
CASPE	- 5,76	0,52	- 6,28	7,0	13,3
CALATAYUD	- 10,13	- 3,26	- 6,87	6,3	13,2
CAMPO DE CARIÑENA	- 6,66	- 1,47	- 5,19	6,8	12,0
CAMPO DE BELCHITE	- 12,43	- 0,76	- 11,67	4,2	15,8
BAJO MARTÍN	- 8,68	- 1,69	- 6,99	6,9	13,9
CAMPO DE DAROCA	- 9,95	- 3,27	- 6,68	4,2	10,9
CALAMOCHA	- 13,24	- 6,65	- 6,59	6,1	12,7
CUENCAS MINERAS	- 18,80	- 17,87	- 0,94	8,3	9,3
ANDORRA	- 7,59	- 9,98	2,39	10,1	7,7
BAJO ARAGÓN	- 3,15	- 0,57	- 2,58	8,7	11,2
TERUEL	- 0,43	0,23	- 0,67	9,7	10,4
MAESTRAZGO	- 10,52	- 6,26	- 4,26	7,5	11,8
ALBARRACÍN	- 8,55	- 1,44	- 7,11	6,9	14,0
GÚDAR-JAVALAMBRE	- 6,99	- 0,41	- 6,58	7,3	13,9
MATARRAÑA	- 7,95	- 0,84	- 7,11	6,8	13,9
MUNICIPIOS (*)					
MENOS DE 100	- 10,07	1,81	- 11,88	2,6	14,5
100-499	- 10,59	- 1,78	- 8,80	4,5	13,3
500-999	- 8,70	- 1,61	- 7,08	6,0	13,1
1.000-4.999	- 4,02	- 0,36	- 3,66	8,0	11,7
5.000-19.999	0,47	0,55	- 0,07	9,2	9,3
20.000-100.000	5,61	3,98	1,63	10,8	9,2
MAS DE 100.000	1,77	1,24	0,53	8,9	8,4

T.B.N. =Tasa bruta de natalidad, T.B.M. =Tasa bruta de mortalidad

(*) Ordenación de los municipios según su tamaño en 1995

Tasa Migratoria =(Saldo migratorio medio/((Pob(88)+Pob(94))/2)*1000

Tasa de Crec. Veg.=(Saldo vegetativo medio/((Pob(88)+Pob(94))/2)*1000

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del IAE.

CUADRO 5: TASAS DE FECUNDIDAD (en 1991)

TOTAL ARAGÓN	35,1 ‰
JACETANIA	40,1 ‰
ALTO GÁLLEGO	33,3 ‰
SOBRARBE	28,2 ‰
RIBAGORZA	33,0 ‰
CINCO VILLAS	34,9 ‰
HOYA DE HUESCA	37,8 ‰
SOMONTANO DE BARBASTRO	40,8 ‰
CINCA MEDIO	37,9 ‰
LA LITERA	31,3 ‰
MONEGROS	31,4 ‰
BAJO CINCA	36,4 ‰
SOMONTANO DEL MONCAYO	34,9 ‰
CAMPO DE BORJA	34,1 ‰
ARANDA	34,8 ‰
RIBERA ALTA DEL EBRO	41,8 ‰
JALÓN MEDIO	33,1 ‰
ZARAGOZA	33,4 ‰
RIBERA BAJA DEL EBRO	33,3 ‰
CASPE	38,3 ‰
CALATAYUD	34,3 ‰
CAMPO DE CARINENA	33,2 ‰
CAMPO DE BELCHITE	27,1 ‰
BAJO MARTÍN	34,7 ‰
CAMPO DE DAROCA	31,8 ‰
CALAMOCHA	35,3 ‰
CUENCAS MINERAS	44,1 ‰
ANDORRA	48,2 ‰
BAJO ARAGÓN	40,9 ‰
TERUEL	46,1 ‰
MAESTRAZGO	50,0 ‰
ALBARRACÍN	42,7 ‰
GÚDAR-JAVALAMBRE	43,9 ‰

MATARRAÑA	41,2 ‰
------------------	--------

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IAE.

CUADRO 6: DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD (en 1991)

	% 0-14	%15-64	% 65 y más
ARAGÓN	16	66	18
COMARCAS			
JACETANIA	16	64	20
ALTO GÁLLEGO	17	68	15
SOBRARBE	13	62	25
RIBAGORZA	12	60	28
CINCO VILLAS	16	65	19
HOYA DE HUESCA	17	65	19
SOMONTANO DE BARBASTRO	16	62	22
CINCA MEDIO	16	65	19
LA LITERA	14	63	23
MONEGROS	15	63	22
BAJO CINCA	17	64	20
SOMONTANO DEL MONCAYO	14	63	22
CAMPO DE BORJA	14	63	23
ARANDA	16	66	18
RIBERA ALTA DEL EBRO	16	64	20
JALÓN MEDIO	14	63	22
ZARAGOZA	17	68	14
RIBERA BAJA DEL EBRO	15	64	21
CASPE	15	61	25
CALATAYUD	13	62	25
CAMPO DE CARIÑENA	12	65	23
CAMPO DE BELCHITE	9	62	29
BAJO MARTÍN	13	60	27
CAMPO DE DAROCA	10	62	28
CALAMOCHA	12	62	26
CUENCAS MINERAS	18	63	20
ANDORRA	21	64	15
BAJO ARAGÓN	17	62	22
TERUEL	17	64	19
MAESTRAZGO	13	63	25
ALBARRACÍN	11	60	29

GÚDAR-JAVALAMBRE	12	60	28
MATARRAÑA	13	58	29
<i>MUNICIPIOS (*)</i>			
MENOS DE 100	6	58	36
100-499	10	60	30
500-999	13	62	26
1.000-4.999	15	63	21
5.000-19.999	18	65	17
20.000-100.000	19	65	16
MÁS DE 100.000	17	69	14

(*) Municipios agrupados según su tamaño en 1991.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IAE.

CUADRO 7:
INDICES DE ENVEJECIMIENTO, DEPENDENCIA Y REEMPLAZAMIENTO (en 1991)

	I.ENV.	I.DEP.	I.REEMP.
ARAGÓN	110	52	86
COMARCAS			
JACETANIA	126	55	101
ALTO GÁLLEGO	92	48	117
SOBRARBE	193	61	151
RIBAGORZA	228	68	146
CINCO VILLAS	125	54	100
HOYA DE HUESCA	114	54	87
SOMONTANO DE BARBASTRO	138	62	108
CINCA MEDIO	120	55	101
LA LITERA	163	58	111
MONEGROS	152	58	130
BAJO CINCA	117	57	95
SOMONTANO DEL MONCAYO	155	58	101
CAMPO DE BORJA	158	60	118
ARANDA	110	51	91
RIBERA ALTA DEL EBRO	121	56	119
JALÓN MEDIO	157	58	111
ZARAGOZA	84	46	67
RIBERA BAJA DEL EBRO	143	57	109
CASPE	166	65	118
CALATAYUD	192	61	136
CAMPO DE CARIÑENA	182	54	139
CAMPO DE BELCHITE	327	61	183
BAJO MARTÍN	205	67	155
CAMPO DE DAROCA	287	62	191
CALAMOCHA	222	62	169
CUENCAS MINERAS	113	60	97
ANDORRA	72	57	94
BAJO ARAGÓN	132	62	110
TERUEL	116	57	107
MAESTRAZGO	193	60	171
ALBARRACÍN	264	68	164
GÚDAR-JAVALAMBRE	235	67	184
MATARRAÑA	221	71	186
MUNICIPIOS (*)			
MENOS DE 100	557	72	274
100-499	293	66	184
500-999	205	61	155
1.000-4.999	139	58	115
5.000-19.999	93	53	83
20.000-100.000	85	53	74
MÁS DE 100.000	84	46	66

I.ENV. = Índice de envejecimiento = POB(65 Y MÁS)/POB(0-14)

I.DEP.= Índice de dependencia =(POB(0-14)+POB(65 Y MÁS))/POB(15-64)

I.REEMP. Índice de reempl. de la pob. en edad activa = POB(60-64)/POB(15-19)

(*) Municipios agrupados según su tamaño en 1991.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del IAE

CUADRO 8: INDICES DE ENVEJECIMIENTO, DEPENDENCIA Y REEMPLAZAMIENTO POR SEXOS (en 1991)

	SEXO	I. ENV.	I. DEP.	I. REEMP.
ARAGÓN	Varones	93	48	81
	Mujeres	128	55	91
JACETANIA	Varones	110	52	98
	Mujeres	142	59	105
ALTO GÁLLEGO	Varones	85	45	117
	Mujeres	99	50	117
SOBRARBE	Varones	191	55	138
	Mujeres	195	69	167
RIBAGORZA	Varones	220	66	137
	Mujeres	238	70	156
CINCO VILLAS	Varones	112	49	95
	Mujeres	139	59	105
HOYA DE HUESCA	Varones	97	51	82
	Mujeres	131	58	92
SOMONTANO DE BARBASTRO	Varones	124	58	104
	Mujeres	152	65	112
CINCA MEDIO	Varones	109	54	96
	Mujeres	133	57	106
LA LITERA	Varones	147	55	107
	Mujeres	180	62	116
MONEGROS	Varones	138	54	137
	Mujeres	166	63	123
BAJO CINCA	Varones	106	55	100
	Mujeres	128	60	90
SOMONTANO DEL MONCAYO	Varones	129	53	108
	Mujeres	183	64	94
CAMPO DE BORJA	Varones	137	53	108
	Mujeres	181	67	129
ARANDA	Varones	90	47	95
	Mujeres	132	57	88
RIBERA ALTA DEL EBRO	Varones	102	52	111
	Mujeres	141	61	129
JALÓN MEDIO	Varones	134	53	109
	Mujeres	182	63	114
ZARAGOZA	Varones	66	43	60
	Mujeres	102	49	74
RIBERA BAJA DEL EBRO	Varones	130	52	110
	Mujeres	155	62	108

CASPE	Varones	149	60	109
	Mujeres	184	70	127
CALATAYUD	Varones	164	54	133
	Mujeres	220	69	139
CAMPO DE CARIÑENA	Varones	155	48	132
	Mujeres	211	61	147
CAMPO DE BELCHITE	Varones	274	55	179
	Mujeres	391	68	188
BAJO MARTÍN	Varones	194	60	160
	Mujeres	216	75	150
CAMPO DE DAROCA	Varones	263	55	196
	Mujeres	312	70	186
CALAMOCHA	Varones	191	55	178
	Mujeres	254	70	160
CUENCAS MINERAS	Varones	98	55	95
	Mujeres	131	65	99
ANDORRA	Varones	62	53	101
	Mujeres	82	60	87
BAJO ARAGÓN	Varones	116	58	102
	Mujeres	148	67	120
TERUEL	Varones	100	53	108
	Mujeres	132	60	106
MAESTRAZGO	Varones	171	50	174
	Mujeres	216	71	168
ALBARRACÍN	Varones	239	62	178
	Mujeres	291	75	151
GÚDAR-JAVALAMBRE	Varones	209	58	169
	Mujeres	262	79	202
MATARRAÑA	Varones	196	64	184
	Mujeres	249	79	188

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IAE y del INE.

CUADRO 9: POBLACIÓN ACTIVA POR SECTORES (1991) (en %)

	SECTORES DE ACTIVIDAD			
	S. PRIM.	INDUST.	CONST.	SERV.
TOTAL ARAGÓN	12	29	9	50
COMARCAS				
JACETANIA	13	15	13	59
ALTO GÁLLEGO	8	33	14	45
SOBRARBE	33	12	14	41
RIBAGORZA	30	13	13	44
CINCO VILLAS	30	18	17	36
HOYA DE HUESCA	11	17	10	62
SOMONTANO DE BARBASTRO	16	24	13	47
CINCA MEDIO	17	34	10	39
LA LITERA	29	22	10	38
MONEGROS	36	14	15	35
BAJO CINCA	30	20	11	39
SOMONTANO DEL MONCAYO	14	37	11	37
CAMPO DE BORJA	26	27	14	32
ARANDA	12	64	7	17
RIBERA ALTA DEL EBRO	17	42	11	30
JALÓN MEDIO	30	25	12	33
ZARAGOZA	2	33	8	57
RIBERA BAJA DEL EBRO	25	34	12	29
CASPE	25	30	14	31
CALATAYUD	24	23	10	44
CAMPO DE CARIÑENA	35	25	10	30
CAMPO DE BELCHITE	33	32	12	23
BAJO MARTÍN	25	33	12	30
CAMPO DE DAROCA	43	14	9	34
CALAMOCHA	40	15	11	33
CUENCAS MINERAS	15	46	8	31
ANDORRA	10	52	8	30
BAJO ARAGÓN	23	22	15	41
TERUEL	16	17	9	58
MAESTRAZGO	53	16	8	22
ALBARRACÍN	36	17	8	38
GÚDAR-JAVALAMBRE	35	20	15	30
MATARRAÑA	52	14	12	21

MUNICIPIOS (*)				
MENOS DE 100	60	9	8	23
100-499	45	17	10	28
500-999	37	23	11	29
1.000-4.999	23	30	13	34
5.000-19.999	11	26	12	51
20.000-100.000	4	17	9	70
MÁS DE 100.000	1	32	8	59

(*) Municipios agrupados según su tamaño en 1991.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IAE.

CUADRO 10: TASA DE PARO EN 1999 (ESTIMACIÓN)

TOTAL ARAGÓN	8,0 %
JACETANIA	5,9 %
ALTO GÁLLEGO	7,5 %
SOBRARBE	7,7 %
RIBAGORZA	4,2 %
CINCO VILLAS	6,1 %
HOYA DE HUESCA	7,0 %
SOMONTANO DE BARBASTRO	6,5 %
CINCA MEDIO	6,6 %
LA LITERA	4,5 %
MONEGROS	5,7 %
BAJO CINCA	5,5 %
SOMONTANO DEL MONCAYO	10,6 %
CAMPO DE BORJA	6,0 %
ARANDA	5,7 %
RIBERA ALTA DEL EBRO	6,2 %
JALÓN MEDIO	6,4 %
ZARAGOZA	9,0 %
RIBERA BAJA DEL EBRO	4,0 %
CASPE	8,8 %
CALATAYUD	6,5 %
CAMPO DE CARIÑENA	5,1 %
CAMPO DE BELCHITE	4,5 %
BAJO MARTÍN	7,4 %
CAMPO DE DAROCA	3,5 %
CALAMOCHA	6,1 %
CUENCAS MINERAS	9,2 %
ANDORRA	16,5 %
BAJO ARAGÓN	7,4 %

TERUEL	8,3 %
MAESTRAZGO	4,3 %
ALBARRACÍN	3,5 %
GÚDAR-JAVALAMBRE	4,6 %
MATARRAÑA	4,0 %

Tasa de paro calculada como paro registrado en 1999 dividido por la población activa de 1998, estimada a partir de la de 1991.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IAE y del INE

CUADRO 11: POBLACIÓN DE DERECHO, DE 10 Y MÁS AÑOS, SEGÚN ESTUDIOS TERMINADOS. (EN 1991) (en %)

	NO SABEN LEER	SIN ESTUDIOS	PRIMER G.	SEGUNDO G.	TERCER G.
TOTAL ARAGÓN	2	17	40	33	8
COMARCAS					
JACETANIA	1	17	42	32	8
ALTO GÁLLEGO	1	19	39	33	7
SOBRARBE	1	20	50	24	6
RIBAGORZA	1	20	48	26	5
CINCO VILLAS	2	18	46	29	4
HOYA DE HUESCA	1	18	36	33	11
SOMONTANO DE BARBASTRO	2	17	47	28	6
CINCA MEDIO	2	22	40	30	5
LA LITERA	2	24	43	27	4
MONEGROS	2	21	50	24	4
BAJO CINCA	3	20	44	30	3
SOMONTANO DEL MONCAYO	2	27	38	29	5
CAMPO DE BORJA	2	22	47	26	3
ARANDA	2	23	48	24	3
RIBERA ALTA DEL EBRO	2	24	45	26	3
JALÓN MEDIO	3	25	42	27	4
ZARAGOZA	1	12	38	39	10
RIBERA BAJA DEL EBRO	3	23	43	29	3
CASPE	3	25	44	25	3
CALATAYUD	3	27	40	26	4
CAMPO DE CARIÑENA	3	21	49	24	3
CAMPO DE BELCHITE	3	33	41	20	2
BAJO MARTÍN	4	32	39	21	3
CAMPO DE DAROCA	3	26	45	21	4
CALAMOCHA	2	22	50	22	4
CUENCAS MINERAS	3	27	44	24	3
ANDORRA	2	27	40	28	4
BAJO ARAGÓN	2	27	40	27	4
TERUEL	2	21	37	31	8
MAESTRAZGO	3	43	33	19	2
ALBARRACÍN	3	35	35	23	3
GÚDAR-JAVALAMBRE	5	35	37	19	3

MATARRAÑA	3	30	44	20	3
------------------	---	----	----	----	---

	NO SABEN LEER	SIN ESTUDIOS	PRIMER G.	SEGUNDO G.	TERCER G.
MUNICIPIOS (*)					
MENOS DE 100	3	38	41	15	3
100-499	2	28	45	21	4
500-999	2	24	47	23	4
1.000-4.999	2	23	45	27	4
5.000-19.999	2	21	40	32	5
20.000-100.000	2	15	34	36	13
MÁS DE 100.000	1	12	38	39	10

.Primer Grado: Estudios Primarios, EGB y FP I

.Segundo Grado: FP II, BUP y Otras Enseñanzas Medias

. Tercer Grado: Diplomados Universitarios, Titulaciones Superiores, doctorado y postgrado

(*) Municipios agrupados según su tamaño en 1991.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IAE.

CUADRO 12: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ARAGÓN SEGÚN TAMAÑO DE SU MUNICIPIO DE RESIDENCIA

MUNICIPIOS	1900		1998	
	% POBLACIÓN	Nº MUNICIPIOS	% POBLACIÓN	Nº MUNICIPIOS
MENOS DE 100	0,01	1	0,70	136
100-499	8,89	231	7,80	391
500-999	18,36	231	5,30	89
1.000-4.999	49,09	249	14,40	93
5.000-19.999	12,85	15	14,50	17
20.000-100.000	0,00	0	6,30	2
MAS DE 100.000	10,80	1	51,00	1
	100,00	728	100,00	729

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del IAE.

CUADRO 13: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS DE ARAGÓN Y TERUEL SEGÚN EL GRADO DE ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

	A-1991	T-1991	T-1996
SIN JÓVENES DE 0-14	17	6	13
I. E. >1 000	46	18	33
1000-500	92	36	47
500-100	534	168	140
MENOS DE 100	40	7	3

CUADRO 14: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS DE ARAGÓN Y TERUEL SEGÚN EL GRADO DE DEPENDENCIA DE LA POBLACIÓN

	A-1991	T-1991	T-1996
I.D. > 100	49	21	43
50 <I.D. <= 100	589	196	182
0 < I.D <= 50	92	19	11

CUADRO 15: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS DE ARAGÓN Y TERUEL SEGÚN EL GRADO DE REEMPLAZAMIENTO DE LA POBLACIÓN EN EDAD ACTIVA

	A-1991	T-1991	T-1996
I.R. > 100	613	206	211
I.R. <= 100	116	30	25

I.E = Índice de envejecimiento; I.D. = Índice de dependencia; I.R. = Índice de reemplazamiento de la población en edad activa.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IAE y del INE.

MEDIDAS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN EN ARAGÓN

1. Introducción

Las decisiones sobre dónde residir, en qué trabajar y cómo formar y organizar una familia, aun cuando pertenecen a la esfera más íntima de las opciones personales, son determinantes de la forma como se estructura una sociedad y el territorio en el que se asienta. Es más, resulta bastante habitual que ambas lógicas demográficas, individual y colectiva, no sean del todo coherentes entre sí, y que fenómenos contextuales y genéricos como la congestión, la despoblación, los desequilibrios intergeneracionales, no anticipados en su momento, terminen por disminuir la calidad de vida de los ciudadanos.

Resultaría entonces conveniente que los poderes públicos traten de compensar y prever dichos *fallos*, generados espontáneamente, mediante intervenciones públicas explícitas. Porque cada vez más en la literatura sobre el desarrollo¹⁹ los aspectos demográficos son entendidos como parte integrante del denominado *capital social*, en la medida que la cualificación y el carácter emprendedor de sus habitantes son el factor productivo clave de la eficiencia de un territorio y en tanto que, desde la vertiente de la demanda, la población determina el potencial de negocio para numerosas actividades. En consecuencia, aun a pesar de que estamos en un momento en el que se critica el activismo de los gobiernos, las cuestiones demográficas, por desenvolver sus efectos en un horizonte temporal que no siempre es perceptible por los ciudadanos afectados, y por implicar esfuerzos de coordinación para satisfacer numerosos bienes públicos –educación, sanidad, infraestructuras, ocio- con un trasfondo territorial decisivo, se encuentran en el centro de un debate social en el que aparenta demandarse un mayor compromiso de los políticos (bien es cierto que de manera distinta al intervencionismo tradicional de los sesenta). Temas como las migraciones, la maternidad y paternidad, las relaciones con los ascendientes, el

¹⁹ En los Informes de la Comisión Europea, de la OCDE, o del Banco Mundial, por citar tres organismos distintos con perspectivas no exactamente coincidentes, se recalca el papel de la población y de las medidas relativas a su bienestar y su calidad (no sólo educación, sino sanidad, acceso a derechos sociales y políticos, disfrute del medio ambiente) como argumentos centrales de cualquier estrategia de desarrollo.

Desde un punto de vista más académico este tipo de enfoques más micro y cualitativos también encuentran un reconocimiento creciente. En particular, la *Teoría del Capital Humano* ha profundizado en los aspectos más demográficos e institucionales de estas variables, y dos de sus promotores, Theodore Schultz y Gary Becker, obtuvieron el Premio Nobel de Economía.

acceso en igualdad de oportunidades a los servicios públicos independientemente del lugar de residencia, considerados en gran medida hasta hace pocos años como asuntos privados, y por tanto sin atención política específica, hoy son interpretados como retos sociales que conciernen a todos.

No obstante, al abordar un estudio tan amplio y controvertido debemos de efectuar una serie de precisiones.

En primer lugar, este Informe se concentra en la problemática de las áreas despobladas de Aragón, teniendo en cuenta la capacidad interventora del Gobierno autonómico. No entramos, por tanto, en las consideraciones más macro que se derivan de las nuevas tendencias demográficas, como podrían ser las repercusiones del envejecimiento y la caída de la tasa de fecundidad sobre la financiación de las pensiones y de la sanidad, las nuevas pautas de ahorro y consumo o los cambios en las reglas de juego laborales que pueden derivar también de las nuevas migraciones. Tampoco aludimos a las políticas que suscitan las dinámicas intrínsecas a las ciudades, obviamente no afectadas por la despoblación, aunque sí introducimos su importante papel como complemento funcional de las zonas rurales. Por consiguiente, la nuestra será una aproximación de tipo más micro encajada en un contexto rural de baja densidad dentro de las coordinadas competenciales de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, en el estudio de la despoblación, como en cualquier investigación social, surge el inevitable problema de los juicios de valor. El que una misma medida y unos mismos resultados puedan ser calificados como adecuados o inapropiados según quienes los contemplen, se considera un síntoma de debilidad científica. Ante esta limitación, cuando los criterios de eficiencia respecto de las medidas propuestas sean muy divergentes, trataremos de seguir las orientaciones sugeridas por los estudiosos de la metodología al respecto: explicitar la ideología y prejuicios que podamos reconocer en nuestros supuestos de partida. El que vamos a reiterar en mayor medida a la hora de evaluar las actuaciones públicas sobre la población es el de que su conveniencia dependerá del grado de coherencia con las preferencias de los ciudadanos, las cuales son difíciles de delimitar ya que no siempre, ni mucho menos, coinciden las elecciones finales y los deseos iniciales.

Como puede deducirse, estudiar las medidas más adecuadas para las comarcas aragonesas más afectadas por el declive demográfico es un ejercicio interesante, por cuanto su situación es paradigmática de cómo la inhibición política consigue agravar los desequilibrios que las decisiones privadas desencadenan en el proceso de modernización económica y social. El objetivo del presente trabajo consiste en reflexionar en torno a qué políticas pueden contribuir a recomponer la viabilidad de ese mundo rural despoblado. Para ello, tras introducir unas ideas generales sobre los planteamientos vigentes en torno a las intervenciones públicas sobre población, entraremos en el comentario de las posibles estrategias al hilo de los principales sucesos demográficos.

2. Las medidas relativas a la despoblación.

Las intervenciones públicas sobre la despoblación admiten distintas perspectivas en su consideración, dado el carácter complejo de los fenómenos demográficos ya comentado. Cabría razonarlas en función de los sucesos sobre los que pretende impactar –mayor crecimiento vegetativo, alargamiento de los años de vida y de su calidad, migraciones que compensen desequilibrios laborales y demográficos, ordenación territorial-, según los instrumentos que canalizan las intenciones públicas –medidas presupuestarias, regulaciones, políticas sectoriales en la agricultura, medio ambiente, industria y servicios, o políticas horizontales en educación, sanidad, infraestructuras- o según los objetivos que aglutinan los fines de la política económica –eficiencia, equidad, estabilidad-.

Pero la aparente nitidez con que se encajan estos *puzzles* taxonómicos de los manuales queda enseguida desdibujada cuando se aprecian las interminables conexiones, a veces complementarias pero en muchas más ocasiones dilemáticas, entre las medidas y entre los objetivos demográficos.

Con relación a las interdependencias de tipo instrumental, los sucesos determinantes de la población de una comunidad –nacimientos, nupcialidad, migraciones, muerte- no se ven afectados sólo por un conjunto concreto de intervenciones públicas inmediatas, lo que los estudiosos catalogan como políticas demográficas *stricto sensu* –transferencias públicas y tributación discriminatoria favorable -, sino que cada vez más se habla de *políticas relevantes sobre la población*, en las que se integran una conjunción de decisiones públicas que incumben a los mercados laborales, valores del sistema educativo, mercados de vivienda, equipamientos sociales, políticas en sanidad y pensiones, regímenes fiscales, infraestructuras, amenidades²⁰ del territorio. No hay, por consiguiente, una relación unívoca y perfectamente delimitada entre instrumento y objetivo, o suceso demográfico a moldear, sino permanentes interferencias y efectos secundarios, que sobrepasan lo que una única disciplina académica pudiera interpretar. Se evidencia también, en consecuencia, la conveniencia de un diálogo interdisciplinar, apenas iniciado, entre sociólogos,

²⁰ Del inglés *amenities*, que vendría a significar los factores cualitativos –paisajes, medio ambiente, paz social, oportunidades de ocio- de un territorio que determinan un clima atractivo para residir, efectivos a partir de unos determinados umbrales de renta. Ver al respecto A de la Fuente (1998).

demógrafos, geógrafos, economistas, antropólogos, biólogos, intercambiando argumentos cada uno con los demás durante la elaboración de sus análisis, y no solamente una vez terminados éstos, a fin de poder delimitar mejor las complejas relaciones causales que dan lugar a las actuaciones de los ciudadanos en cuestiones demográficas.

Con relación a los fines y sus disyuntivas, la búsqueda de la equidad interterritorial que presidía la política regional hasta la crisis de los setenta ha sido desplazada a partir de entonces por la pretensión, como premisa de cualquier otro fin, de la eficiencia, cambiando también el talante beligerante en lo financiero con que los gobiernos trataban de corregir los fallos del mercado por otro más liberal y meramente indicativo. Adicionalmente, el estancamiento del crecimiento vegetativo y de las migraciones interregionales han hecho más explícito el problema de los desequilibrios demográficos y territoriales de cada país, pues apenas hay margen de maniobra para compensar los desajustes poblacionales previos originados en las etapas de intenso crecimiento económico

No es fácil, por tanto, establecer un recetario sistemático de propuestas dentro del tradicional esquema fines-medios de la política económica. No hay paradigmas teóricos indiscutibles que guíen la acción política ni existen previsiones obvias sobre la evolución de los modos de producir y consumir ni de las conductas demográficas a muy largo plazo²¹.

Por otro lado, supuestos elementales de la teoría económica, como el del individualismo, que ha generado en otros ámbitos importantes aportaciones analíticas, e incluso éticas, queda en entredicho cuando se aprecia que gran parte de las intenciones demográficas –convivencia en pareja, tener descendencia, cambiar de residencia, convivir con ascendientes o descendientes, invertir en educación y en sanidad, reasignación de papeles en el hogar- se activan en plural, las más de las veces en un contexto familiar influido por las pautas sociales y alejado de la racionalidad típica de otras decisiones económicas. En consecuencia, las políticas sobre las que argumentemos tendrán como foco de atención la familia, integrada por individuos, evidentemente, pero que interiorizan las redes de relaciones que surgen a partir de ella y en su

²¹ De hecho, según las predicciones efectuadas hace unas décadas, España ya debería haber superado hace tiempo la cifra de los cuarenta millones de habitantes. Las cifras que se plantean con relación a la población de España para el 2025 por parte de las Naciones Unidas han de interpretarse conforme las pautas de natalidad, mortalidad y migración actualmente vigentes, las cuales pueden cambiar en ese período y configurar una cifra alternativa.

interior²². Todo lo cual implica matizar bastantes de las explicaciones ofrecidas por la teoría económica convencional y readaptar sus modelizaciones.

Puede deducirse la dificultad de confeccionar un discurso canónico cuando se aborda la despoblación, tanto como objeto académico de análisis como suceso sobre el que aplicar medidas públicas. Por ello, en nuestro planteamiento para los siguientes epígrafes, las estrategias que proponemos van a estar inspiradas en las características principales descritas en el *Diagnóstico sobre la despoblación en Aragón*, en el que se sugieren los retos que habrían de encarar las instancias políticas autonómicas: la baja natalidad, el envejecimiento, las migraciones y el desequilibrio territorial. Con base en esta perspectiva más empírica, pasamos a comentar los siguientes puntos.

²² Los vínculos trenzados por lazos familiares, estancias estivales, por cumplimiento del servicio militar, desplazamientos por estudios, tienen una gran relevancia en bastantes fenómenos poblacionales, especialmente en la emigración, ya que abaratan los costes de información para las personas que se lo plantean. Un desarrollo más formalizado del papel de las redes en las migraciones puede consultarse en J. Silvestre (2000).

3. Medidas sobre la baja natalidad:

El descenso en las tasas de natalidad es un fenómeno vinculado a la modernización de las sociedades, en las que tras un período de superioridad sobre una tasa de mortalidad que se reduce rápidamente –fase de transición en el modelo demográfico-, posteriormente tiende a converger con ella en unos niveles bajos, aunque ligeramente superiores. En Europa este cambio se manifestó de forma paulatina durante varias décadas desde principios del siglo XIX, período en los que sus porcentajes de natalidad y de fecundidad solían ser bastante inferiores a los de España durante la mayor parte de las comparaciones censales. Esto daba lugar a pensar en un modelo demográfico español diferenciado, o por lo menos muy ralentizado en culminar la última etapa, dado que a mediados de los años setenta, hace apenas dos décadas, cuando dichos países experimentaban esa reducción con más vigor, en nuestro país la tasa de natalidad era prácticamente similar a la de tres décadas antes²³.

Sin embargo, una vez que la población joven se incorpora a las pautas occidentales de control de la natalidad y las mujeres estudian, retrasan la edad de matrimonio e intervienen más activamente en el mercado laboral, el descenso en el número de nacimientos se manifiesta de forma más intensa que en los países de Europa Nórdica y Central que la precedieron, con tanta brusquedad que en los últimos años España presenta la tasa de fecundidad más bajas del mundo²⁴, y Aragón, de acuerdo a lo que es una tendencia propia a lo largo del presente siglo, la segunda más reducida entre sus regiones²⁵. En nuestro caso, teniendo en cuenta una baja densidad en amplias áreas del territorio y la envejecida estructura biológica de numerosos municipios, el horizonte demográfico es preocupante incluso a corto plazo.

La acelerada reducción de la natalidad genera un grave problema como consecuencia del desajuste entre las decisiones personales tomadas por los ciudadanos acerca del número de descendientes y las conveniencias, en

²³ De alguna manera es lo que ha sucedido en Irlanda, entonces con unos promedios bastante similares a los españoles, que en cambio mantiene durante los ochenta y noventa una de las tasas de natalidad más altas de Europa, pues casi alcanza el nivel de reemplazamiento intergeneracional.

²⁴ Véase el Informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Estado de la Población Mundial 1999.

²⁵ En Aragón, según la Encuesta de Fecundidad del INE de 1999, la tasa de fecundidad es de 0'93 sólo superada a la baja por la del País Vasco, que es de 0'91.

términos de eficiencia, de una mayor población que exigiría su sistema económico y su organización territorial, lo que tipificábamos en la introducción como un *fallo* de la actividad privada. No obstante, la justificación de promover medidas que fomenten una mayor fecundidad no derivaría sólo de estos desequilibrios ocasionados en términos de población activa, de umbrales óptimos para prestación de servicios y de escasa densidad, por muy relevantes que sean, sino de que los ciudadanos lo consideren así. En este sentido, de acuerdo a la Encuesta de Fecundidad de 1999 del INE, la mayoría de las mujeres aragonesas desearían tener un hijo adicional, y esa circunstancia no acontece en la realidad. La intervención pública se justificaría y legitimaría en la satisfacción de esa voluntad de las personas y en la medida que dichas preferencias individuales generan efectos externos positivos sobre la demografía y el territorio aragoneses, tanto mejor. Con base en todo ello argumentamos a continuación unas ideas generales sobre las políticas relativas a la natalidad, antes de pasar a la concreción de las medidas.

En cierta literatura, más reconocida en otros momentos, la política demográfica se identificaba de forma casi exclusiva con los apoyos directos al aumento de la prole –desgravaciones fiscales, transferencias, discriminaciones positivas en el acceso a ciertos servicios-. Se suponía que el número de hijos era una decisión en sí misma, autónoma de otro tipo de componentes de la conducta de las parejas, y por tanto incentivable específicamente. En cambio, en la actual agenda pública así como en el debate de los expertos y teóricos, este tipo de medidas natalistas demográficas desempeña un papel secundario.

Hoy en día la decisión sobre tener o no tener hijos y su número incorpora además de los gastos inmediatos cuantificables (los que podrían servir de referencia a la medida pública compensatoria) los denominados costes de oportunidad²⁶, subjetivos pero que en cualquier caso implican unas restricciones muy intensas en términos de renuncias profesionales y de ocio así como de modificación de criterios sobre el ahorro, el endeudamiento y la inversión. Pero además, también juega en contra su escasa eficacia. Se ha demostrado que las políticas pronatalistas sólo tienen un impacto limitado pues afectan sólo a unos

²⁶ El coste de oportunidad se considera el valor de la mejor alternativa posible a la que se renuncia por dedicar los recursos a otra actividad concreta. Al hilo de este argumento, la *Teoría sobre la familia* que desde el análisis microeconómico impulsó Gary Becker viene a señalar que en la actualidad los hijos ya no son una inversión, como sí lo fueron en otros contextos sociales (mano de obra que contribuía en el trabajo familiar, garantía de cuidados en la vejez), sino un gasto, y ¡de lujo!

colectivos o segmentos de población muy concretos y para que conservaran su efectividad deberían ser constantemente actualizadas al alza²⁷. Es decir, la subvención pública que induciría a tener un hijo adicional habría de ser muy elevada, estrategia inabordable ni por un gobierno estatal que busca reducir gasto público en aras del objetivo estabilidad ni por una hacienda autonómica que tiene una escasa disponibilidad financiera.

Sentado lo anterior, que las medidas directas de fomento de la natalidad consistentes en prestaciones económicas juegan un papel limitado como instrumento público de activación demográfica, ello no implica que hayan de ser abandonadas. Por el contrario, entendemos que son necesarias y se deben potenciar pues si bien es cierto que es difícilmente imaginable que una pareja tome la decisión de tener más hijos por el estímulo de una prestación económica, las transferencias de fondos públicos, directas o indirectas, sí que pueden y deben contribuir a que la pareja que desea tener más hijos no abandone su decisión por los inconvenientes económicos.

En la sociedad actual el trabajo ocupa una posición central, como medio a través del cual obtener una remuneración, pero también, en gran medida, como una vía de realización personal, con la que se pretende desarrollar aquellas aptitudes en las que se han invertido tiempo, esfuerzo y dinero durante el período educativo.

Durante los años ochenta la inestabilidad laboral se generaliza en España, en parte por causa de los elevados niveles de desempleo (en el que inciden problemas estructurales de su economía así como el acceso de las generaciones del *baby boom* de los sesenta) y, posteriormente, por la precariedad en la contratación, reforma justificada en aras de la flexibilidad que el nuevo contexto de competencia industrial internacional implica. El peso de ambos efectos va a recaer en la población joven que busca su primer empleo, dada su menor experiencia laboral, que les resta atractivo como factor productivo, y su menor poder de negociación para impedir que las nuevas normas concentren en ellos su intensidad liberalizadora para salvaguardar un régimen más proteccionista en los trabajadores veteranos. En consecuencia, los bajos salarios y la corta duración de los empleos, cuando se encuentran, limitan la posibilidad de tomar decisiones

²⁷ Hoe, Ch. (1995).

que exigen un cierto horizonte de estabilidad a medio plazo, como son el matrimonio, la descendencia²⁸ y, muy relacionada, la adquisición o disposición de una vivienda. El mercado inmobiliario español durante los ochenta y primeros noventa presentaba grandes rigideces, elevados problemas de información y unos precios desorbitados amplificados por unos tipos de interés hipotecarios muy altos.

Adicionalmente, las especificidades del colectivo femenino dentro del mercado laboral merecen ser tratados con detenimiento dadas sus consecuencias inmediatas sobre la maternidad. En España, y en Aragón, como ya hemos comentado, se ha dado una reducción en las tasas de fecundidad y en el retraso en la edad de tener los hijos, siguiendo una pauta compartida con algunos países de la Europa meridional, como Italia, Grecia, que contrasta con la de los países de la OCDE en los que la tasa de actividad femenina es alta – superior al 50%-. Hasta fecha reciente, las tendencias descritas en los modelos demográficos occidentales mostraban que conforme la mujer se incorpora al mundo laboral el número de hijos por familia descende. Es una correlación inversa que durante varias décadas ha estado vigente.

Sin embargo, desde mediados de los ochenta, se ha invertido lo que parecía una ley demográfica, y los países con tasas de actividad femenina elevada o media presentan durante los noventa unas tasas de fecundidad crecientes –ya en torno al 1,8-, si bien es cierto que a mucha distancia de lo que eran sus niveles de los años sesenta o primeros setenta –situadas entre el 2,2 y el 2,5 según países-. En cualquier caso, la natalidad de las sociedades en las que la mujer participa en el mercado laboral es bastante más alta que la de las naciones del sur, donde dicha incorporación femenina es más reducida. Es más, en los países de la Europa mediterránea la natalidad todavía sigue decreciendo, derrumbándose hasta unos niveles –ligeramente superiores a 1- que nunca fueron alcanzados por los países que les precedieron en dicho cambio demográfico, ya que éstos tuvieron un suelo alrededor del 1,4 –Alemania en el 1,3- en sus tasas de fecundidad.

Las causas que parecen acentuar la transición latina en el modelo de maternidad, alargando su ajuste a la baja y en duración de años, tienen que ver

²⁸ N. Ahn y P. Mira (1999 b).

con el elevado desempleo femenino, la falta de figuras contractuales laborales flexibles - duración de la jornada, excedencias por maternidad- la ausencia de una oferta suficiente de guarderías y de personal especializado para el cuidado de los niños así como la reasignación familiar interna de las labores domésticas, que habitualmente suponen una duplicación del esfuerzo para las mujeres que trabajan.

En consecuencia, en la medida de lo posible cooperando con el gobierno central y con las instancias europeas²⁹, deberían tenerse en cuenta una serie de medidas tendentes a promover un reequilibrio entre las actividades laborales y familiares. En particular, se trata de impulsar el aumento de la tasa de actividad, con mayor potencial de incremento en el colectivo femenino, para que el mundo rural sea capaz de retener a su población joven que se incorpora al sistema productivo así como que ello no signifique un coste adicional cuando decidan ser padres. Se incide en aspectos como la flexibilidad laboral, la capacitación para emprender actividades innovadoras, y en factores complementarios pero relevantes como la vivienda y los servicios sociales:

- Fomentar la **contratación estable**, especialmente en los jóvenes.
- Posibilitar y facilitar fórmulas contractuales flexibles en el mercado de trabajo, con algún tipo de incentivo financiero o gastos fiscales para los trabajadores que se acogieran.
- **Agilizar el funcionamiento de todos los intermediarios del mercado de trabajo**, en especial las oficinas del INEM, pero también los Colegios Profesionales, los Sindicatos y las Asociaciones de Empresarios, para que las ofertas de empleo de ciertos segmentos de población femenina del mundo rural con problemas de acceso a la información y en dar a conocer sus capacidades pudieran encontrar una contrapartida interesante, poco explícita en algunas ramas de actividad integrables en áreas de escasa población, como el turismo, el ocio, la artesanía alimentaria, servicios sociales y el teletrabajo.
- **Programas de autoempleo femenino**, en los que se conjuguen los incentivos habituales –financieros y fiscales- junto a una formación emprendedora y asesoramiento, para que el ámbito rural, donde sus

²⁹ La iniciativa europea EQUAL incide en romper toda discriminación en el acceso al mercado de trabajo (más allá de las originadas en el género), promoviendo medidas innovadoras que puedan servir como laboratorio de una “Estrategia europea de empleo”.

oportunidades de empleo asalariado son muy reducidas, pueda plantear iniciativas individuales o en cooperación con otras personas, aprovechando oportunidades de negocio. Este programa actuaría de una manera muy descentralizada teniendo en cuenta las potencialidades de cada entorno geográfico.

- Crear alguna figura que permita la **incorporación paulatina al puesto de trabajo del padre o madre que hace uso de la excedencia por nacimiento del hijo**. En todo caso, intentar reducir el coste soportado por las pequeñas empresas, que además de financiero suele ser organizativo, mediante alguna adecuación de los contratos laborales a tiempo parcial a este tipo de situación junto con alguna exención en los costes directos e indirectos del empleado.
- Aumentar la red de **guarderías** públicas y promover conciertos con las privadas allí donde la oferta de aquellas sea insuficiente. En aquellas zonas del mundo rural donde no se dé ni uno ni otro tipo de oferta en un radio suficientemente accesible, fomentar sistemas de cuidado de niños de forma flexible y colectiva, formando a grupos de mujeres en puericultura y pedagogía infantil y aprovechando instalaciones comunitarias o privadas no utilizadas³⁰. En todo caso, que hubiera un reconocimiento explícito hacia quienes desempeñaran esas labores con alguna remuneración salarial. En última instancia, si la administración autonómica no pudiera posibilitar la compatibilidad entre trabajo y cuidado de los niños, indemnizar a los progenitores afectados.
- **Desgravación, en el tramo autonómico del IRPF, de los gastos dedicados al cuidado de niños de menos de 6 años.**
- **Flexibilizar el uso de los colegios adaptándolos a las circunstancias laborales de las familias**, tanto en sus horarios como en el calendario escolar, mediante una serie de actividades extraescolares que puedan incidir en su incorporación laboral y social posterior desde su propia población, principalmente idiomas y uso de la red.
- **Campañas educativas a favor de la igualdad de sexos en el interior del hogar y en las labores cotidianas.**

³⁰ Antiguos cuarteles de la Guardia Civil, escuelas o aulas no utilizadas.

- Promover un **mes adicional de excedencia** por maternidad, voluntario y adicional al de la madre, del cual sólo se podrían beneficiar los padres (no madres), a fin de vincular más estrechamente a los hombres en las responsabilidades familiares³¹.
- Ampliar la **oferta de viviendas municipales en alquiler para parejas jóvenes que deseen radicar su domicilio principal en áreas rurales en declive demográfico**.
- Línea de **avales públicos** para facilitar el alquiler de viviendas privadas por parte de parejas jóvenes en el medio rural.
- Estudio de las necesidades de vivienda en cada comarca y establecimiento de un **plan de viviendas de promoción oficial**.
- Líneas de **crédito especiales para la adquisición/construcción de vivienda** por parte de parejas que decidan instalarse su domicilio principal en el **medio rural**, con dedicación especial a aquellos casos en que se dé la rehabilitación y acondicionamiento de antiguas edificaciones que tengan algún valor arquitectónico (con vistas a la conservación de ambientes urbanos).

En todo caso hemos de tener en cuenta que una mayor integración de la mujer en el mundo laboral, en principio, puede suponer un descenso de la tasa de fecundidad y repercutir en un menor crecimiento vegetativo. Bien es cierto, por el contrario, que la inexistencia de oportunidades de empleo en el sector servicios es un factor decisivo en la expulsión de las mujeres más jóvenes y mejor formadas del medio rural, que no encuentran un puesto de trabajo acorde a sus aptitudes y emigran. En consecuencia, no promover una ampliación del mercado de trabajo femenino en el mundo rural en aras de que las familias sigan siendo más numerosas que en el medio urbano, aun cuando puede suponer un mantenimiento de la tasa de fecundidad, evita la mayor, que es que decidan vivir en sus pueblos las mujeres en edad de procrear, principal motivo del declive poblacional. No olvidemos, como decíamos en el Informe sobre el Diagnóstico, que la baja tasa de natalidad puede deberse a una disminución en alguno o ambos de sus dos componentes: tasa de fecundidad y escaso número de mujeres fértiles.

³¹ En Suecia está vigente una excedencia específica para los padres.

La estrategia a seguir se dirige al aumento de ambos factores, en el primero evitando las discriminaciones económicas y sociológicas que se dan en el mundo laboral por razón del género, y en la segunda promoviendo la terciarización de la economía rural, aprovechando una descentralización del Estado del Bienestar con la extensión de servicios a la población anciana ya residente, incorporando las telecomunicaciones en el desempeño de ciertas profesiones, y planteando una oferta amplia y diversificada de ocio, turismo, artesanía alimentaria, gastronomía y cultura.

4. Medidas ante el envejecimiento de la población:

El envejecimiento de la población es una característica compartida por la mayoría de los países occidentales, especialmente por los europeos. En principio tiene su origen en causas positivas como el alargamiento del ciclo vital, acompañado de un incremento en la calidad del mismo. Su consideración problemática deriva de que cuando coincide con una reducción en la tasa de natalidad compromete la viabilidad de ciertas poblaciones y comarcas³², en el sentido de no darse un relevo generacional para el mantenimiento de las actividades productivas.

En nuestro caso, las políticas relativas a la población anciana son planteadas con el objetivo mejorar su calidad de vida en términos físicos o biológicos así como en sus dimensiones más cualitativas, aspectos éstos que tienen que ver con su integración social, afectiva, y su movilidad geográfica. Entroncado con esto último, también surge como objetivo adicional su posible contribución a la estabilidad demográfica de algunas áreas. En bastantes zonas de Aragón con una intensa emigración hasta los ochenta, el posible retorno a partir de su jubilación de aquellos ciudadanos hoy residentes en ciudades – Barcelona, Valencia, Zaragoza- podría resultar beneficioso tanto para ellos, en el sentido de disfrutar de esta etapa en un entorno conocido, y para las poblaciones que las acogen en el sentido de aumentar su demanda interna y poder alcanzar los umbrales mínimos en su dimensión para que se presten ciertos servicios, como sanidad o asistencia a la tercera edad.

En consecuencia, las medidas que proponemos acerca del envejecimiento se plantean sobre dos pilares que se refuerzan entre sí: garantizar unos servicios públicos en el mundo rural adecuados a las necesidades de la población mayor, y ofrecer facilidades para el retorno de los mismos a sus lugares de origen, bien con carácter definitivo, bien temporal, en este caso las denominadas *migraciones golondrina* de carácter estacional.

³² Véanse los cuadros del Diagnóstico sobre el problema de la despoblación en Aragón relativos a los Índices de Envejecimiento, Dependencia y Reemplazamiento.

En ese sentido, las políticas a desarrollar serían:

- Organizar los **servicios de asistencia social y sanitaria** según la estructura geográfica y demográfica de cada comarca. Promover la movilidad de la oferta de dichos servicios desde las cabeceras de comarca en lugar de la de los ciudadanos hacia ellas. En esa línea, establecer un servicio de urgencias completo que cubra todo el territorio aragonés (UVI-móviles efectivas en todo momento).
- **Facilitar la movilidad de los ancianos**, tanto de tipo cotidiano en sus desplazamientos a las cabeceras comarcales como en sus viajes de larga distancia. Para ello, reforzar, e incluso ampliar, las líneas de autobuses que comunican los núcleos más pequeños. Crear convenios con las empresas de transporte –RENFE inclusive- para que su precio sea reducido en función de su renta. Allí donde no haya posibilidad de establecer un servicio regular, llegar a algún tipo de convenio con taxis rurales. En suma, garantizar a la tercera edad en cada núcleo el acceso diario a los bienes y servicios de primera necesidad.
- En colaboración con los ayuntamientos, creación de una extensa **red de Centros de Día** en todo el territorio de Aragón, polivalentes, para gestionar diversas funciones, especialmente las culturales, las educativas y las de ocio, de forma integrada con otros segmentos de la población. Especialmente interesante sería incidir en la conservación del capital cultural y antropológico que detenta la población anciana y su valorización explícita por las generaciones más jóvenes (algún programa de participación de las personas mayores en las actividades educativas regladas podría ser mutuamente beneficioso).
- Promocionar la figura del **voluntariado** en relación a los ancianos. Para los jóvenes que se comprometieran en ese tipo de actuaciones, promover una serie compensaciones en el acceso a becas, estudios o desempeños profesionales (tener en cuenta la desaparición de la Prestación Social Sustitutoria de forma paralela a la del Servicio Militar, y cómo las funciones que los objetores desempeñaban en el medio rural, con relación al cuidado de ancianos y desvalidos, conservación de la

naturaleza, sería conveniente que fueran continuadas o incluso ampliadas).

- Líneas de financiación especial, e incluso de subvención a fondo perdido, para las **reformas estructurales en viviendas** ocupadas por ancianos (calefacción, techumbres).
- Oferta de viviendas de **alquiler** para ancianos en el mundo rural.
- **Desgravación en el tramo autonómico del IRPF de la segunda vivienda en las áreas rurales aragonesas.**
- Publicitar estas ofertas destinadas a la población jubilada en las Comunidades Autónomas en donde residen los emigrantes, buscando la colaboración institucional de sus autoridades regionales y locales. Complementarlo con una campaña informativa más directa, personalizada incluso, explicando las ayudas para posibilitar su retorno.
- **Plan urgente de residencias geriátricas**³³ con especial dedicación a las situaciones más graves y deficitarias: alzheimer, invalidez, enfermedades mentales. La prolongación de la esperanza de vida implica la generalización de este tipo de patologías respecto de las cuales no hay una planificación anticipada. Dicho plan tendría también en consideración la situación de ancianos que conviven con sus descendientes, planteando una red especial de Centros de Día compatibles con las jornadas laborales de sus familiares así como una asistencia domiciliaria.
- **Desgravación especial en el tramo autonómico del IRPF para las unidades familiares en las que convivan ancianos**, entendiéndose que permiten un ahorro muy elevado en el gasto público además de elevar su calidad de vida. Dicha ventaja impositiva debería ser compatible con la residencia temporal del anciano en su lugar de origen.
- **Posibilitar la compatibilidad, voluntaria, de ciertas actividades a tiempo parcial que originen rentas laborales, profesionales o**

³³ Según un informe de Winterthur Salud hecho público en abril a los medios de comunicación, el número de plazas por cada cien ancianos en España es de 3.03 frente a 5.1 de media en la OCDE.

empresariales en personas jubiladas (incluso pre-jubilados, como los del Plan de Reconversión de la Minería), reduciendo las contraprestaciones por pensión de forma proporcional. Esta figura debería ser desarrollada con carácter especial par aquellos casos en que dichas personas dan continuidad a actividades (empresariales, artesanales, autónomos) que con su abandono implican la desaparición de dicho negocio o actividad.

5. Medidas sobre las migraciones:

Los movimientos migratorios son un fenómeno tradicional en Aragón, evidente desde los primeros censos del siglo pasado para las provincias de Huesca y de Teruel y desbordante para todo el mundo rural durante la etapa del *desarrollismo* franquista. Los desequilibrios demográficos que padecen la mayor parte de las comarcas despobladas de Aragón tienen que ver con lo sucedido entre los años cincuenta y ochenta³⁴, en los que pierden sus ciudadanos más jóvenes y mejor formados de forma masiva.

En los últimos años, en cambio, las migraciones han experimentado en el conjunto de España, y también en Aragón, una alteración radical tanto en relación con el sentido de los flujos que tradicionalmente se habían dado³⁵ como por causa de quienes los protagonizan: ciudadanos de otros países que asumen puestos de trabajo de baja remuneración, jubilados que retornan y jóvenes con formación media y alta que prosiguen el itinerario de los anteriores braceros y pequeños propietarios desde los núcleos rurales a las áreas urbanas aunque ahora en empleos de *cuello blanco*. Otro cambio que modifica los análisis convencionales procede de la movilidad diaria o semanal de los ciudadanos entre los lugares de trabajo/estudio, residencia (vivienda habitual) y esparcimiento (segunda vivienda o establecimientos turísticos), de forma que los conceptos de vecindad³⁶ o empadronamiento han de ser revisados y con ellos la provisión de servicios públicos. Brevemente comentamos los objetivos para cada tipo de migración para justificar posteriormente las medidas que contribuirían a su consecución.

³⁴ Si bien las zonas más aisladas del Pirineo y Prepirineo oscense ya experimentan intensas emigraciones desde finales del XIX.

³⁵ El País Vasco y Cataluña son regiones con tasa migratoria neta negativa durante el período 1980-1995, mientras que en esos años Aragón junto con otras que habitualmente expulsaban población, como Murcia o Andalucía, la obtienen positiva.

³⁶ Las divergencias en las estadísticas oficiales entre población de hecho y de derecho son pequeñas en relación con la discrepancia real existente. En diferentes trabajos sobre migraciones, - citados en A. de la Fuente (1998) -, cuando se trabaja con encuestas, a partir de las muestras se observan deficiencias importantes con relación a las Estadísticas sobre Emigración del INE y los Registros de los Ayuntamientos.

Con relación a la inmigración actual por motivos laborales, que supone la llegada de importantes contingentes de ciudadanos extranjeros, habitualmente masculinos, para labores agrícolas y en el sector de la construcción, el fin principal a proponer sería el de su integración social, garantizando un nivel adecuado en el ejercicio de sus derechos, especialmente los laborales, y el acceso a la vivienda y a la sanidad.

Evidentemente, dichas inmigraciones tienen consecuencias en la pirámide poblacional y en el espacio, pero desde la perspectiva del problema de la despoblación del medio rural, no se debe que la mayoría de los inmigrantes aspiran a una promoción económica, totalmente legítima, que tiene como punto de mira el medio urbano, en el cual pueden desenvolver mejor sus capacidades profesionales aprendidas en su país de origen y obtener unos niveles de renta como asalariados superiores a los de jornalero agrícola.

Además, su inyección de juventud no es suficiente para corregir el envejecimiento de la población rural. Quienes vienen con permiso de trabajo son ya adultos y sólo pueden desencadenar algún efecto en la medida que se produce su reagrupamiento familiar y traen consigo a su descendencia, pues, desafortunadamente, la convivencia en parejas mixtas no se está dando. Sobre este tema, una encuesta del CIS que tomaba como muestra a 2000 inmigrantes femeninos informaba que su tasa de fecundidad es del 2'3, que aunque más que duplica la española y la aragonesa no supone, por la pequeña entidad del total de familias, un impacto significativo, al menos de momento³⁷.

Una estrategia con la que encarar este reto se basaría en que estos ciudadanos puedan encontrar asentamiento estable en una localización centralizada compatible con la gran movilidad que desarrollan durante la larga etapa de distintas cosechas y recolecciones. La intervención pública sería

³⁷ A. Izquierdo Escribano, sociólogo, en un artículo en *El país*, del 23 de enero de 2000 alude a dicha encuesta y argumenta la inconveniencia de considerar la política migratoria como una política demográfica. Entre otras cuestiones porque "los extranjeros que tenemos son una minoría selecta. Sus recursos educativos son abundantes y eso se traduce en una fecundidad escasa.... El 17% de las mujeres inmigrantes acabó los estudios universitarios y un 40% acabó la secundaria". La demógrafa Anna Cabré, directora del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona, se manifestaba en el mismo sentido a *El País Semanal* el 26 de marzo de 2000.

pertinente dadas las limitaciones urbanísticas de las pequeñas poblaciones, sus rémoras en agilizar los trámites y solventar problemas técnicos así como su incapacidad para financiar ciertas infraestructuras. Fomentar su estabilidad laboral y residencial puede contribuir a su integración social y a mejorar su nivel de vida.

En ese sentido, desde una dimensión social y económica al hilo de los objetivos de eficiencia y, equidad, y no tanto desde una perspectiva poblacional, sugeriríamos las siguientes medidas sobre la inmigración de origen internacional:

- Programas, en colaboración con los ayuntamientos receptores, que promuevan la **disponibilidad de viviendas dignas**. Entre las medidas que se integrarían estarían la construcción de albergues y rehabilitación de los existentes (infraestructuras que podrían ser aprovechadas durante el curso escolar como establecimientos de una red de alojamiento juvenil); apoyos financieros y fiscales a los arrendatarios de viviendas a inmigrantes; subvención de alquileres; ayudas financieras y subvención de intereses para la adquisición o construcción de vivienda en zonas rurales.
- Apoyo financiero al **reagrupamiento familiar**, subvencionando parte de sus viajes o concediendo créditos para ello. Agilizar su tramitación burocrática.
- Reforzar la **inspección laboral** para evitar los abusos en su contratación.
- Programas de **educación especial**, para adultos que facilite su inmersión en las culturas española y aragonesa, incluidos los cónyuges que no trabajan, y refuerzo educativo en los niños.
- Mejorar su **formación profesional**, mediante su acceso a las distintas formas de educación reglada y de formación continua existentes.
- Inclusión, con las mismas opciones que cualquier otro ciudadano aragonés, en los programas para la promoción de iniciativas

empresariales, especialmente de tipo agropecuario y artesanal en zonas rurales.

- **Coordinación interdepartamental** de todas las políticas relativas a inmigrantes. Sería interesante desde el gobierno aragonés, ajustándose a las instancias nacionales que canalizan el control de la inmigración internacional y la representación exterior, entablar relaciones directas con aquellas comunidades en las que existen colectivos de población que pueden complementar las carencias de mano de obra del sistema productivo, las explícitas y las potenciales (entre éstas últimas, actividades agropecuarias, mantenimiento del medio ambiente, atención a la tercera edad). Ofrecer de forma directa y lo más transparente posible las oportunidades laborales (asalariadas y en régimen de autónomos), lo cual contribuiría a dinamizar la economía rural aragonesa y a evitar situaciones de abusos laborales y marginalidad social.

Aunque en estos momentos no se ha iniciado aún, la inmigración desde otras regiones de España puede cobrar cierta importancia a medio plazo. Atrás quedan los intensos movimientos interprovinciales de los sesenta y primeros setenta, desencadenados por un ajuste estructural de la economía, que expulsaba mano de obra agrícola hacia los sectores industrial y de la construcción. En términos geográficos suponía una migración desde las zonas rurales del Sur y del Interior de España hacia las áreas urbanas del Mediterráneo, País Vasco, Madrid y algunos focos aislados, como Zaragoza o Valladolid. Este proceso, que permitía una convergencia en niveles de renta *per capita* aunque desencadenaba una divergencia territorial muy acusada, se quebró a finales de los setenta al elevarse las tasas de desempleo en los lugares receptores de mano de obra pues, aunque comparativamente todavía eran inferiores en diez puntos o más a las de Andalucía o Extremadura, no suponían posibilidades de encontrar trabajo a los migrantes potenciales³⁸.

³⁸ Sobre el papel de las tasas de desempleo en los movimientos migratorios en España así como su efecto en los procesos de convergencia en rentas per capita pueden consultarse B. García Greciano y J. L. Raymond (1999) y A. de la Fuente (1998).

Sin aquella intensidad, tampoco deseable, es posible que en la actualidad, en la medida que en Aragón se están alcanzando las tasas naturales de desempleo masculino, para ciertas ramas de actividad puede resultar atractivo el desplazamiento desde su lugar de origen a quienes detenten la capacidad profesional adecuada. En ese sentido y con relación a esta modalidad de inmigración, nacional, planteamos las siguientes acciones:

- Gestionar de la manera más eficaz posible la **información sobre ofertas y demandas de empleo**, contribuyendo a que las oficinas del INEM sean unos centros activos de intercambio de datos por parte de empresas, colegios profesionales, de trabajadores y de sus respectivas asociaciones y colectivos. Se podrían plantear convenios con los departamentos de Trabajo de aquellas Comunidades Autónomas cuya tasa de desempleo sea bastante elevada.
- Aun cuando la competencia sobre esta agencia pública es del gobierno central, tratar de promover algún convenio cooperativo para que junto con la difusión de los puestos de trabajo convocados se añada **información sobre disponibilidades en viviendas, centros escolares, equipamientos sociales**, que hagan menos costosa la movilidad laboral geográfica para el potencial empleado que vive lejos y sin datos complementarios sobre el lugar donde se oferta la plaza.
- Al igual que respecto de la inmigración internacional, apoyo en los **programas de vivienda, de educación y de integración social** en todas sus modalidades a las personas que se desplazan por motivos laborales desde otras Comunidades Autónomas.

También podrían plantearse un conjunto de medidas relativas a migraciones desde el mundo urbano, aragonés y de otras áreas de influencia, hacia las zonas rurales. Estos flujos presentan distintas modalidades, desde la que acontece en el perímetro urbano con un modelo residencial más difuso basado en la vivienda unifamiliar, hasta otra apenas perceptible en Aragón, pero que en gran parte de

Europa se está dando, como en Francia y Alemania³⁹, consistente en un traslado definitivo en términos laborales y residenciales.

Con relación al primer movimiento residencial, la carencia de una red de ciudades intermedias por todo el territorio reduce su impacto al anillo más inmediato a Zaragoza, sin que sus efectos difusores tengan consecuencias efectivas en las áreas más despobladas, muy alejadas de cualquier tipo de ciudad.

En cambio, promover la inmigración hacia las poblaciones de menor tamaño de aquellos profesionales y pequeños empresarios que serían capaces de desenvolver su actividad en sus localidades de origen o con las que mantienen algún vínculo –familiares, estancias estivales, segunda vivienda-, puede resultar interesante de promover. En ese sentido, se podrían plantear algunas medidas:

- Apoyo a la **relocalización de empresas y profesionales desde zonas urbanas a pequeñas poblaciones**, subvencionando parte de la inversión fija, agilizando los trámites y ofreciendo, junto con los ayuntamientos, vivienda, equipamientos económicos y sociales. A través del IAF deberían facilitarse los servicios cualificados de asesoramiento a empresas.
- Fomentar el *spin-off* (emancipación profesional que ejercen los asalariados cuando se encuentran capacitados para iniciar una actividad empresarial en su propio sector) incentivando la radicación de la nueva empresa en áreas rurales.

³⁹ Von Meyer, H. (1998).

6. Medidas de ordenación territorial:

El declive demográfico de Aragón se manifiesta de forma contundente también a escala territorial, cuestión que cuantificaban en distintos términos los cuadros relativos a densidad comarcal y a distribución de población según tamaño de los núcleos del *Diagnóstico sobre el problema de la despoblación en Aragón*. La dispersión de la población en el espacio es negativa desde un punto de vista económico porque encarece la prestación de múltiples servicios públicos⁴⁰, porque dificulta la creación de sinergias entre las empresas⁴¹ y refrena las inversiones allí donde la demanda puede ser reducida. También, todos estos desequilibrios suponen unos costes culturales y afectivos muy graves, especialmente cuando se manifiestan de forma extrema en el abandono de pueblos enteros⁴².

No obstante, el fin que justifica originalmente la planificación territorial, desde nuestro punto de vista, es evitar la emigración involuntaria, ya que la que responde a un deseo consciente de los interesados, aun cuando redunde en aquellos *fallos* experimentados colectivamente en términos de eficiencia, y se despueblen las áreas en declive y se saturen las zonas urbanas más congestionadas, no puede ser limitada⁴³.

En cuanto al talante como se plantean estos objetivos, también exponemos una serie de consideraciones previas. En muchas ocasiones las decisiones sobre ordenación del espacio se presentaban dentro de un planteamiento dicotómico ciudad frente a pueblos, que en nuestra comunidad se tipificaba como *Zaragoza contra Aragón*. En ese combate el mundo urbano, y la capital de Aragón en nuestro caso, aparecerían como los vencedores, a pesar de que en

⁴⁰ Veáse V. Salas y J. López (2000)

⁴¹ Uno de los primeros autores en señalar las externalidades positivas de las aglomeraciones fue Alfred Marshall, que las cataloga en tres tipos. En primer lugar, disponibilidad de mano de obra local cualificada. También, la existencia de proveedores especializados. Por último, una mayor facilidad en la difusión de los avances técnicos y organizativos.

⁴² Acín, J. L. y V. Pinilla (1995).

⁴³ Nuevamente, la disponibilidad de información que permita aproximar las posibles distancias entre decisiones adoptadas y preferencias iniciales se manifiesta como una pieza básica en la fundamentación de toda política.

términos teóricos siempre se proponga un modelo equilibrado en un mapa ideal. Y es que la atracción del modo de vida urbano, que obedece a factores económicos pero tanto o más a causas culturales y sociales, parece una tendencia consolidada ante la que cabe poco que oponer, dado su vigor y dadas las aparentes preferencias de la ciudadanía. Sin embargo, si tenemos en cuenta las conductas residenciales, ya antes comentadas, que se dan en bastantes países de Europa, que a su vez suelen ser anticipo de las pautas que regirán años después en el nuestro, se observa que los incrementos de población más recientes se están produciendo prioritariamente en el medio rural. Es decir, existe cada vez más una valoración de la calidad de vida de estas zonas frente a la congestión de la gran ciudad⁴⁴. De forma que la centralidad económica que ejerce la ciudad como lugar de trabajo y de prestación de ciertos servicios colectivos se complementa con el papel recreativo y residencial, dadas las mayores calidades ambientales, del medio rural. En suma, ha de renovarse el discurso tradicional de ciertos planificadores del territorio, y reformular la anterior disyuntiva entre ciudad y ámbito rural en términos complementarios. Este reenfoque completa el enunciado de forma más imprecisa en párrafos anteriores al comentar la relatividad del concepto de emigración, o la *pluralidad de empadronamientos* que puede tener una familia o un ciudadano, cuando trabaja, reside y emplea su tiempo libre en lugares distintos durante la misma semana o, incluso, en el mismo día.

Los cambios técnicos también recomponen el discurso convencional sobre la planificación territorial. Los progresos en los medios e infraestructuras de transporte, así como la inmediatez que el acceso a servicios de todo tipo permite *Internet*, atenúan la restricción que hasta hace poco tiempo significaba la distancia física. Hoy en día el carácter periférico de un núcleo tiene que ver más con la accesibilidad de sus habitantes a los bienes y servicios básicos. En ese sentido tendría que replantearse la gestión de algunos servicios en el territorio aragonés, cuya complejidad es irreductible a una cuantificación kilométrica, y profundizar en las posibilidades que abren las telecomunicaciones.

⁴⁴ La idea de complementariedad entre el ámbito rural y el urbano está siendo analizada y promovida por la División de Desarrollo Rural y Regional de la OCDE. Sobre ello, pueden consultarse H. Von Meyer (1998).

Todas estas reconsideraciones -la sustitución de la distancia por la accesibilidad cotidiana, reconocer la complementariedad entre el medio urbano y el rural así como compaginar en cualquier tipo de medida la libertad de movimientos con la equidad en el disfrute de los bienes y derechos - intervienen como telón de fondo en las medidas que proponemos, articuladas a su vez dentro de tres estrategias que pueden contribuir al reequilibrio geográfico de Aragón: desarrollo económico local, localización industrial descentralizada y descentralización de los servicios públicos en las cabeceras de comarcas. Dentro de cada una de éstas concretamos las políticas frente a la despoblación.

6.1. El desarrollo local como factor de equilibrio territorial.

El desarrollo sostenible de numerosas comarcas de Aragón depende de su capacidad para activar su potencial local, que reside en factores culturales y medioambientales⁴⁵ así como en el fortalecimiento competitivo de las actividades empresariales ya existentes y aquellas que pudieran surgir. En principio esta estrategia de desarrollo endógeno es generalizable en todos los ámbitos rurales en la medida que las PYMES locales, protagonistas del mismo, se encuentran enraizadas en la economía local donde son un referente social además de económico y disponen de una gran flexibilidad para adaptarse a los cambios estratégicos, comerciales y técnicos. La intervención pública trataría de reducir las amenazas sobre este tipo de empresas, que radican en su menor capacidad para negociar frente a los grandes proveedores y las entidades financieras, las dificultades para llegar a nuevos mercados y el acceder a las fuentes de innovación.

En una comunidad tan variada como Aragón, las políticas de desarrollo local deben *territorializarse* y adaptar su instrumentación concreta, identificando los sectores más idóneos para cada área según su idiosincrasia. En ese sentido, la explotación analítica de las estadísticas -ya por fin numerosas y sistematizadas en el ámbito local y comarcal- por los teóricos y por los gestores públicos de forma conjunta sería un elemento básico a la hora de formular los planes

⁴⁵ Al respecto, un análisis comparado de diversos casos de aprovechamiento de recursos naturales llevados en algunos países de la OCDE, puede seguirse en una publicación de esta agencia titulada Cultivating Rural Amenities. An Economic Development Perspective (1999)

comarcales de desarrollo. Porque, y sirva como ejemplo de una política susceptible de *territorializarse*, el importante papel que el turismo de tipo ecológico y cultural desempeña en algunos lugares no es generalizable a otros, y ciertas implantaciones ganaderas o industriales pueden ser incompatibles con aquel.

En todo caso, el gobierno de Aragón ya dispone de densos paquetes de medidas dirigidas al desarrollo rural, por lo que sólo incidimos en aquellos puntos concretos que consideramos menos atendidos o que en su desenvolvimiento han sido menos eficientes y merecerían algún tipo de replanteamiento:

- **Agilizar la gestión pública de los incentivos financieros concedidos a las PYMES, Cooperativas y trabajadores autónomos**, ya que un retraso en la disponibilidad de dichos fondos debilita la culminación del proyecto en sus primeros instantes, los de mayor vulnerabilidad. En consecuencia, deberían procurarse convenios con las entidades financieras regionales para efectuar operaciones – créditos, avales- que puenteen esos tiempos muertos tan decisivos.
- Papel más activo del Departamento de Industria (del IAF en particular) en el fomento de la **cooperación empresarial** mediante el establecimiento de redes entre las PYMES con un carácter vertical u horizontal, según sectores. En todo caso, las instancias autonómicas deberían colaborar con los agentes locales del mundo rural, creando un grupo activo de acción local a la manera de los programas LEADER, pues el éxito de este tipo de medidas depende de su interiorización y apoyo por parte de sus protagonistas, conjugando iniciativa pública y privada.
- **Programa específico de iniciativa empresarial en el medio rural** dirigido no sólo a los residentes en dichos lugares, siempre haciendo hincapié en la mujer y en los jóvenes, sino incluyendo a aquellas empresas y personas con inquietudes que desde el medio urbano pueden estar tentados de promover un proyecto empresarial viable en los campos en los que están capacitados y motivados⁴⁶. Especialmente

⁴⁶ En el sector hotelero, son bastantes los ejemplos de personas procedentes de grandes ciudades que

decisiva podría ser la **cooperación con la Universidad** (la de Zaragoza, pero también las de otras ciudades con vínculos migratorios por estudio y trabajo con Aragón, casos de Valencia, Barcelona, Madrid, Castellón, La Rioja, Navarra, Lérida) para apoyar las iniciativas de licenciados y diplomados que pudieran presentar proyectos empresariales para el medio rural, a la manera de los viveros de empresas en las Universidades norteamericanas en los que se imbrica también su profesorado.

Como sectores y agentes más proclives a estas apelaciones podría pensarse en actividades de hospedería y restauración desde las Escuelas de Turismo y de Hostelería; iniciativas agropecuarias desde la Facultad de Veterinaria y de las Escuelas de Agrónomos; licenciados en Medicina y diplomados en Enfermería con el establecimiento de residencias para ancianos y minusválidos; proyectos medioambientales desde las Facultades de Geografía, Escuelas de Ingeniería, Facultad de Química; centros de teletrabajo a partir de las Escuelas en que se imparte Telecomunicaciones, Informática; Institutos de Enseñanza Secundaria en aquellas actividades que puedan originar pequeños talleres auxiliares de actividades cotidianas en la economía rural.

- En los programas de **turismo rural**, tras el relativo éxito de la implantación de pequeños establecimientos y de viviendas de turismo rural, aunque no agotado, pues todavía se puede profundizar en ciertas poblaciones, llegaría la etapa de **complementar la oferta de alojamiento con la de ocio**. Ejemplos concretos de líneas a desplegar podrían ser, entre otras, el promover la restauración basada en la gastronomía local, fomentando también las producciones artesanales locales de carácter agrícola y ganadero; asesorar en la ambientación de sus instalaciones; guía activa por los senderos de los parajes naturales; actividades deportivas integrables en el entorno natural de la zona; documentación cultural a través de unos centros de información y museos interactivos (en cuya inversión sería preciso no desperdiciar el

han creado atractivos negocios en distintos puntos de la geografía aragonesa. Tal y como reflejaba un reportaje del Suplemento Dominical de *El Heraldo de Aragón*, del 26 de marzo, se trata de parejas urbanas que deciden dar un giro en su trayectoria profesional. Aun cuando cuantitativamente su efecto es escaso, pueden servir como referencia del tipo de iniciativas empresariales a promover en el medio rural así como de la futura inmigración desde la ciudad a los pequeños pueblos.

capital cultural que detenta la población anciana); aprovechamiento de antiguas explotaciones mineras, instalaciones industriales y artesanales que serían visitables, etcétera.

- Sobre los **pueblos abandonados**, llevar a cabo **inventarios del patrimonio histórico-artístico y etnológico** que puedan contribuir al establecimiento de museos en esta modalidades de carácter monográfico. Frente a un planteamiento repoblacionista para dichos núcleos, que por su exceso pudiera ser frustrante, tratar la recuperación de aquellos en los que sea factible un aprovechamiento cultural y turístico.
- Así mismo, deberían plantearse cursos de **formación** para las personas responsables de las viviendas de turismo rural, en temas de gestión, atención a clientes, *marketing*, empleo de la red.
- Dar continuidad a la iniciativa de la **red de hospederías/albergues de Aragón**, combinando la posibilidad de rehabilitar múltiples edificios de gran valor arquitectónico e histórico con su capacidad de generar valor añadido vía turismo.
- Mayor activismo en la búsqueda de cierto **turismo** más convencional con la oferta de rutas susceptibles de integrarse en paquetes hoteleros atractivos a las agencias de viajes. En ese sentido, buscar la colaboración con otras áreas turísticas de gran atracción en otras Comunidades Autónomas, que podrían derivar parte de su turismo reforzándose ambos focos: Maestrazgo con Peñíscola, Bajo Aragón con Delta del Ebro, Jacetania con la Costa Vasca, Moncayo con Soria, Albarracín con Cuenca, etcétera.

6.2. Fomento de la localización empresarial:

De forma complementaria con la estrategia anterior, allí donde exista un umbral de población cualificada, determinada no sólo por la población activa del núcleo donde se implante, sino por la residente en un radio de distancia asumible

en los desplazamientos cotidianos (las isocronas de 45 minutos son las que delimitarían esa área de influencia) debería incentivarse la implantación de empresas ajenas al territorio. Evidentemente, la llegada de dichas sociedades debería plantearse no sólo basada en las ventajas iniciales, habitualmente unos costes menores y una fuerte subvención inicial, sino en su enraizamiento en el territorio de llegada, bien vía proveedores del lugar cualificados que mejoran su competitividad, bien vía mercado hacia otras empresas inmediatas.

Las normativas de Incentivos Regionales española y europea junto con los complementos legislativos autonómicos ofrecen un amplio abanico de figuras como para suscitar la localización de nuevas empresas o la ampliación de ya existentes. No obstante, sobre la forma como ejercitar dichas normas cabría sugerir algunas propuestas que las complementaran:

- Al igual que en la estrategia seguida con la promoción del desarrollo endógeno, incidir en la **agilidad institucional** para reducir los costes de transacción y de tiempo que puedan desanimar la instalación⁴⁷, actuando de manera coordinada todos los departamentos y niveles administrativos involucrados en gestionar permisos y ofrecer informaciones complementarias.
- **Promoción** específica en las provincias con mayores relaciones previas de los diversos núcleos rurales con capacidad para consolidar implantaciones industriales de tamaño medio y grande, lugares que en su mayor parte coincidirían con las cabeceras actuales de comarcas. La oferta de localización habría de proponerse de forma selectiva concentrando el esfuerzo presupuestario de forma selectiva, y tener en cuenta los flujos económicos específicos de cada comarca así como las redes que la secular emigración ha creado⁴⁸.

⁴⁷ Circunstancia que tanto en el Plan de Reindustrialización de las Cuencas Mineras como en el Plan Económico para Andorra se han dado en demasiadas ocasiones, perdiéndose inversiones que hubieran generado empleo por la tardanza en confirmar las subvenciones.

⁴⁸ Así, la zona Este de Huesca y de Zaragoza se promocionaría principalmente en Cataluña, así como la provincia de Teruel, que además trataría de conectarse con el dinámico Eje Mediterráneo del litoral de la Comunidad Valenciana y Bajo Ebro. En Zaragoza, la autovía de Aragón y el Tren de Alta Velocidad deberían suponer un impulso para las zonas del Jalón Alto respecto de Madrid, donde debería promocionarse el papel de Calatayud y de Zaragoza como lugares de descongestión industrial. Las comarcas limítrofes con Navarra de Huesca y Zaragoza también debería promover su atractivo como

- **Promoción sectorial de Aragón en el ámbito internacional** en aquellas ramas de actividad en las que se ha logrado cierta especialización sectorial y que pueden resultar atractivas para proyectos de expansión, impulsados desde multinacionales que padecen problemas de congestión en su país sede⁴⁹.y precisan de un socio.
- Dinamizar la colaboración entre los departamentos universitarios que llevan a cabo labores de investigación básica y aplicada y las empresas susceptibles de implantarse.
- **Promoción de Zaragoza** para el emplazamiento de empresas del sector servicios especializadas en empresas con vocación nacional e internacional –transporte, telecomunicaciones, asesoramiento, ocio, distribución comercial- que refuercen sus funciones como metrópoli regional. De la consecución de este papel pueden derivarse múltiples externalidades al resto de núcleos de Aragón, ya que en su ausencia las zonas rurales de Aragón acelerarían su carácter periférico al tener que pivotar sobre grandes ciudades más alejadas (Barcelona, Valencia, Bilbao, Madrid).
- Incidir en la formación en **lenguas extranjeras**, desgravando dichos gastos en el tramo autonómico del IRPF, con oferta pública de enseñanzas de idiomas en las zonas rurales⁵⁰.
- Subvenciones al uso de la **red** y a la adquisición de **equipos informáticos** por parte de estudiantes y centros educativos.

6.3. Medidas relativas a la comarcalización (descentralización de servicios):

Las decisiones de emigrar, para las familias⁵¹, así como las de implantación de una nueva actividad económica, para los empresarios⁵²,

localización industrial tanto a dicha Comunidad como al País Vasco.

⁴⁹ Caso del porcino en Holanda, sector del automóvil en Alemania, sector del vino en Francia.

⁵⁰ Holanda es elegida como lugar de establecimiento de las sedes europeas de multinacionales entre otras ventajas, pero una de ellas decisiva, por el conocimiento de varios lenguajes por sus ciudadanos.

⁵¹ de la Fuente (1998) , Von Meyer, H. (1998) y García Grecia, B. y J. L. Raymond (1999).

dependen de la calidad de vida del lugar. A su vez, en ésta influyen algunas circunstancias geográficas poco moldeables, como el clima y el medio natural, pero también otras variables políticas sí mejorables como su dotación de bienes públicos, tanto de carácter social como económicos, y su ambiente social. En consecuencia, la competitividad de un territorio, y su capacidad para fijar población, es determinada en gran medida por factores que afectan a los valores sociales un tanto al margen de las variables mercantiles convencionales.

Pero además de por estas consecuencias sobre la eficiencia, desde la equidad también se justifica una ampliación en la prestación de servicios públicos en el medio rural que, aunque en términos de dotación *per capita* pueda suponer una sobreoferta, debe de justificarse en función de su acceso por parte de una población diseminada que incurre ya en unos costes de desplazamiento⁵³. Además, este tipo de actividades del sector público ocupa preferentemente a mano de obra femenina, simplemente porque se han especializado profesionalmente en este tipo de actividades, con un efecto adicional sobre la base demográfica del área nada despreciable.

Por consiguiente, desde este enfoque, que promueve la descentralización más amplia posible de los servicios colectivos, proponemos las siguientes políticas:

- **Movilidad de las atenciones sanitarias y educativas** hacia los ciudadanos clientes, descentralizando al máximo hasta los núcleos más reducidos su oferta fija. En cada comarca y en un acceso de menos de 45 minutos debería haber un servicio de urgencia permanente y especialistas en geriatría y pediatría.
- **Centros polivalentes** en los que se integre biblioteca, ludoteca, conexiones con *Internet*, sala de audiovisuales y parabólica en las poblaciones de más de 300 habitantes.

⁵² Auriolos, J. y A. Pajuelo (1988).

⁵³ Habitualmente, las negociaciones en las que se traspasan competencias sobre este tipo de gastos – educación, sanidad- precinden de la estructura territorial así como de la demográfica en su composición por edades, por lo que su ejercicio efectivo posterior por parte del gobierno autonómico ha de asumir unos costes no calculados inicialmente.

- Acuerdos de **cooperación con las Comunidades Autónomas limítrofes** para el aprovechamiento conjunto de aquellos centros sanitario y de educación más adecuados a la población de ambos lados de las fronteras administrativas.
- En las transferencias verticales que desde la Diputación General de Aragón se efectúan a los Ayuntamientos –los Fondos de Participación Municipal- se han de incorporar algunas variables indicativas de la **población estacional**, la cual genera un coste adicional en los ajustados presupuestos municipales, que ponderen ese uso adicional (en ocasiones el que justifica su existencia) de instalaciones recreativas, culturales y asistenciales⁵⁴.
- Mejorar la **red de carreteras comarcales** y planificar su diseño de forma complementaria y continua con las provincias limítrofes de otras Comunidades Autónomas.
- Garantizar unas **condiciones mínimas suficientes de acceso a las cabeceras de comarca** desde cualquier núcleo de su influencia a través de las carreteras que los conectan.
- Fomentar **Zaragoza como nudo de comunicaciones regional** a partir del Tren de Alta Velocidad y de un aeropuerto con verdaderos enlaces internacionales. Este foco central que combine distintas formas de transporte debe complementarse con una red aragonesa de ferrocarriles de *Velocidad Alta*, que dé continuidad a los ejes transversales hacia el alto Valle del Ebro y Norte de Francia así como hacia Levante y la Meseta Norte.
- Programas de **colaboración con ONGs** que prestan servicios a la población y fomentar con ellos la figura del voluntariado.

7. Medidas de tipo horizontal.

Junto con este conjunto de políticas planteadas en función de las problemáticas que surgen a partir de los sucesos demográficos principales -la

⁵⁴ Véase Rodrigo, F., J. Vallés y A. Zárate (2000).

natalidad, la edad de la población, las migraciones y su ordenación territorial-, también desearíamos proponer una medida de alcance global u horizontal, no encasillable en una estrategia poblacional concreta de la antes comentadas, y que permitiría reenfocar el problema demográfico de Aragón con una mayor consistencia.

Consistiría en la elaboración de información cualitativa, que tenga en cuenta el carácter multidimensional de los sucesos referidos, y permitiera aquilatar con mayor rigor las preferencias de los ciudadanos, base de la eficiencia de toda política según nuestra reiterada opinión. Porque conocer de forma más depurada las razones de los diferenciales en tasas de natalidad según coyunturas, territorios y tipos de poblaciones, características personales, o las motivaciones sobre la migración y la movilidad, así como evaluar el grado de satisfacción de la población con la oferta de ciertos servicios públicos mejorarían tanto la investigación del hecho demográfico como la gestión política en Aragón.

En la actualidad, el INE elabora una serie de informaciones que entran en ciertos aspectos cualitativos, pero su descomposición se detiene en la escala autonómica, ámbito insuficiente habida cuenta de la diversidad de la demografía aragonesa. El Instituto Aragonés de Estadística (IAE) elabora unas series cuantitativas con gran rigor y sumamente interesantes, pero no aborda esa otra dimensión de los fenómenos demográficos y sociales. Pensamos que la competencia profesional y el talante de servicio al público demostrados por esta agencia pública autonómica le capacitaría para dar ese salto en sus fines informativos. Sería, sin duda, una de las medidas más urgentes y rentables en términos sociales y académicos.

8. Conclusiones:

8.1. Las políticas sobre despoblación intentan corregir los desequilibrios demográficos que las decisiones privadas generan con sus interrelaciones sobre los objetivos de eficiencia, equidad y estabilidad. No obstante, estas

intervenciones públicas tienen un origen y un límite acotados de forma muy precisa, aunque subjetiva, por las preferencias de los ciudadanos involucrados.

8.2. La variable cada vez más influyente en los principales sucesos demográficos es la **calidad de vida** de cada lugar, tanto para decidir dónde residir y emigrar, como para localizar un negocio, o emplear los tiempos libres vacacionales y por jubilación. En la medida que los servicios sanitarios, educativos y recreativos, configuran los pilares básicos de ese bienestar social, junto a otras *amenidades* –valores paisajísticos, medioambientales, tranquilidad social y delictiva- en gran medida intrínsecas al medio rural, debe promoverse una descentralización que conjugue el acceso universal con su gestión eficiente. La descentralización comarcal del Estado del Bienestar puede ser una solución equilibrada en términos de equidad y eficiencia, con sus cabeceras como epicentros hacia donde graviten las relaciones cotidianas de los ciudadanos de sus áreas funcionales de influencia.

8.3. La **vivienda** es un tipo de bien/inversión que genera una serie de consecuencias demográficas en todos los ámbitos. Su disponibilidad facilita la emancipación de los jóvenes y unas decisiones mejor planificadas respecto de su descendencia. A los emigrantes, internacionales y del interior, permite su enraizamiento en poblaciones rurales donde existan suficientes oportunidades de empleo por explotar. A la tercera edad facilita el reparto de sus largas estancias entre los lugares donde se integran sus vínculos. Todo esto desemboca en potenciar un sector económico como el de la construcción que es intensivo en mano de obra y con gran capacidad de arrastre respecto de otras ramas (aparte de la demanda inicial, cada vivienda lleva adheridos unos servicios de mantenimiento). En consecuencia, han de ser promovidas las medidas de tipo tributario, financiero, urbanístico, informativo y presupuestario que afecten de manera positiva a la oferta de viviendas en el mundo rural.

8.4. Las **oportunidades de empleo** también presentan una relación causal con la estabilidad demográfica. Teniendo en cuenta que las aptitudes de cada lugar, en términos geográficos, económicos y sociológicos son distintas, se deben plantear planes de desarrollo territorializados para cada comarca en su instrumentación concreta que fomenten el carácter emprendedor de sus

gentes (pymes, cooperativas, autoempleo), el liderazgo de sus alcaldes y responsables de instituciones sociales e incidir especialmente en la explotación de los yacimientos de empleo más accesibles a la mujer en el mundo rural. Las reglas laborales habrán de modularse lo más posible a la flexibilidad que exige el trabajo femenino en zonas periféricas, junto con medidas financieras, fiscales y de asesoramiento complementarias.

8.5. Las redes -vínculos entre personas por causas familiares, residenciales, ascendencia, estudios-, abaratan los costes de transacción e información acerca de dónde residir y han de ocupar un lugar central en la atracción de inmigrantes y en la captación de inversiones productivas desde las ciudades (no sólo las capitales aragonesas sino otras también como Valencia, Barcelona, Madrid, Bilbao) y desde los centros educativos –universidades, institutos de enseñanza secundaria en sus ramas más aplicadas- hacia el mundo rural. La administración, valiéndose de esas redes que teje la sociedad civil, debe facilitar el ajuste entre demandas y ofertas de forma ágil y transparente, acelerando el surgimiento de aquellas no suficientemente explícitas.

8.6. La **accesibilidad** en términos físicos a través de las redes y medios de transporte, y en términos comunicativos a través de las telecomunicaciones debe garantizar la equiparación en derechos y oportunidades entre los ciudadanos rurales y urbanos. Las carencias deben ser reducidas o compensadas por las administraciones públicas.

8.7. Dadas las complicaciones de descentralizar adecuadamente las figuras tributarias vinculadas al beneficio derivado de usar ciertos bienes públicos locales, y la gran movilidad de las familias –la *pluralidad de empadronamientos* comentada- la administración autonómica en colaboración con las diputaciones provinciales ha de establecer en los **fondos de nivelación municipal** una serie de transferencias que compensen a las pequeñas poblaciones que experimentan bruscas oscilaciones estacionales o cotidianas de residentes.

8.8. Las **mujeres** experimentan un coste adicional en términos profesionales y dentro del hogar cuando asumen la maternidad. En consecuencia, en los mercados laborales y en los servicios asistenciales complementarios es preciso incorporar una discriminación positiva. Adicionalmente, la mentalidad

machista todavía vigente, debe ser combatida en la educación reglada, con campañas publicitarias y con medidas discriminatorias que promuevan un talante más abierto y solidario entre quienes integran una familia.

8.9. La **información** es un bien decisivo en todas las acciones. La administración ha de facilitarla a los agentes privados cuando tomen cualquier decisión, incluso aunque no sea explícitamente demandada. Además, la administración ha de procurar completar ciertas lagunas de tipo cualitativo que las estadísticas convencionales no suelen cubrir, con un estudio periódico y pormenorizado sobre las preferencias de los ciudadanos.

Referencias bibliográficas:

- Acín, J. L. y V. Pinilla (1995): Pueblos abandonados. ¿Un mundo perdido?, Rolde de Estudios Aragoneses, Zaragoza.
- Ahn, N. y P. Mira (1999): A note on the changing relationship between fertility and female employment rates in developed countries, Documento de Trabajo 99-09 de FEDEA, Madrid.
- Ahn, N. y P. Mira (1999): Job bust, baby bust: The Spanish Case, Documento de Trabajo 99-06 de FEDEA, Madrid.
- Auriol, J. y A. Pajuelo (1988): "Factores determinantes de la localización industrial en España", Papeles de Economía Española, 35, pp. 188-207.
- de la Fuente, A. (1998), La dinámica territorial de la población española: Un panorama y algunos resultados provisionales, Estudios sobre Economía Española del FEDEA, Madrid.
- García Greciano, B. y J. L. Raymond (1999): "Las disparidades regionales y la hipótesis de convergencia: una revisión", Papeles de Economía Española, 80, pp. 2-17.
- Hoe, Ch. (1995): Population Issues in Europe, European Population Conference, Milan, POPIN (mimeo).
- Illouz-Winicki, Ch. y D. Paillard (1998): "New Business in Rural Areas", The OECD Observer, 210, pp. 12-16.
- López, J. y V. Salas (2000): Economía y política de la financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda, (mimeo).
- Naciones Unidas (1999): Estado de la Población Mundial 1999, Informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- OCDE (1999): Cultivating Rural Amenities. An Economic Development Perspective, París.
- Rodrigo, F., J. Vallés y A. Zárate (2000): "Situación actual de los Fondos Autonómicos Incondicionados de Asistencia Municipal: Una evaluación del Fondo Aragonés en la provincia de Teruel", en Los retos de Teruel, Instituto de Estudios Turolenses, Teruel.

Silvestre, J. (2000): “Aproximaciones teóricas a los movimientos migratorios contemporáneos: un estado de la cuestión”, Historia Agraria (próxima aparición)

Von Meyer, H. (1998) “The Insights of Territorial Indicators”, The OECD Observer, 210, pp. 5-8.

ANEXO: PRESTACIONES A LA FAMILIA EN LA UNIÓN EUROPEA

1. Prestaciones familiares

1.1 Introducción

Cuando hablamos de política familiar nos referimos al conjunto de medidas articuladas por los poderes públicos para cumplir los objetivos fijados en relación con el fenómeno de la familia. Sentemos desde el principio que no cabe confundir o equiparar política familiar con fomento de la natalidad. Cierto es que el fomento de la natalidad es uno de los objetivos que pueden fijarse las políticas familiares con medidas orientadas directamente a estimular la natalidad. También es verdad que la mayoría de las medidas de protección a la familia pueden de forma indirecta contribuir a un incremento de la natalidad pero, en cualquier caso, lo que importa destacar es que las políticas familiares pueden atender objetivos diversos, complementarios entre sí y la prelación de los mismos exige la utilización de medidas diferentes para su logro. Estos objetivos, siguiendo a la profesora María Teresa López⁵⁵ podrían concretarse en los siguientes, cuya elección es una decisión de orden político:

1. *Fomentar la natalidad.* Aunque las políticas familiares no deben identificarse, como ya hemos señalado, con políticas natalistas, ya que cumplen otros objetivos, de igual o superior importancia, esta función no debe ser considerada como vergonzante o demasiado tradicional, máxime en un período de fuerte descenso de la natalidad y de la llegada de posibles problemas financieros para los sistemas de Seguridad Social. Los sistemas de protección social como el nuestro -reparto- dependen, en parte, del constante crecimiento de nuevas generaciones en su papel de contribuyentes. El hecho de que el descenso demográfico no pueda ser paliado exclusivamente con políticas de fomento de la natalidad no debe conducirnos a desechar sin más este tipo de acciones. La inmigración, el incremento de la población activa y el fomento de la natalidad no son medidas excluyentes sino complementarias para hacer frente al problema demográfico.

⁵⁵ “Protección social de a la familia en los Estados de la Unión Europea” en “Política fiscal y familia”, Maximino Carpio García (coord), Fundación Argenteria-Visor Dis., 1999.

2. *Hacer compatible la actividad profesional con la vida familiar.* La conciliación de la vida familiar y laboral es otro de los aspectos de las medidas de protección familiar. Desde los poderes públicos se ha de facilitar esa conciliación posibilitando el acceso de la mujer al mercado de trabajo y su mantenimiento en él cuando las circunstancias familiares y, en especial, la maternidad, puedan suponer un obstáculo.

3. *Ayudas a las familias con cargas familiares tanto derivadas de los hijos como de los ascendientes.* No se puede negar que los sistemas de Seguridad Social tienen entre sus objetivos redistribuir renta y riqueza y cubrir a la población frente a determinados «riesgos» en que pueden incurrir y que le origina un descenso de sus ingresos -desempleo, jubilación, etc.- o un aumento de sus gastos -enfermedades, por ejemplo. Este segundo caso se puede producir en dos situaciones: en primer lugar, cuando el número de hijos a cargo de una persona o una pareja aumenta y, en segundo lugar cuando revierten sobre una persona o familia el cuidado de ascendientes que, en ocasiones, no tienen posibilidad de automantenerse, ya sea por motivos económicos ya sea por motivos físicos o psíquicos. Respecto a la primera situación, el análisis iría en la misma línea que el señalado en el objetivo primero -políticas natalistas en su más amplio sentido. Sin embargo el segundo aspecto, el cuidado de los ascendientes, exige algunas consideraciones diferentes y de especial importancia en el momento actual a las que nos referiremos más adelante.

1.2 El gasto en protección social a la familia en los Estados Miembros de la Unión Europea

Antes de entrar en el estudio comparativo de las prestaciones en materia de protección a la familia de los distintos Estados de la Unión Europea, nos vamos a detener en un dato significativo: el gasto público en materia de protección social en general y a la familia en particular. Pues bien, adelantemos ya que sea cual sea el indicador que tomemos -gasto en relación al PIB, gasto per cápita, gasto por familia, gasto en paridades de poder de compra, etc.- la comparación de las cifras del gasto público en los países de la Unión Europea pone de manifiesto que España siempre se ha venido situando en el último lugar de Europa, exceptuando, en ocasiones, a Grecia y a Portugal.

Si tomamos el indicador más simple, es decir, gasto público en protección social en relación al PIB, España se sitúa por debajo de la media europea en casi 6 puntos porcentuales, precediendo a países como Grecia, Irlanda y Portugal. En el caso de la función familia⁵⁶ también se sitúa por debajo de la media de la Unión Europea, no alcanzando el gasto recogido en esta función ni siquiera al 0,5% del PIB.

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA EN PORCENTAJE DEL PIB. 1995

	<i>Familia</i>	<i>Total gasto social</i>
Alemania	2,1	29,4
Austria	3,3	29,7
Bélgica	22,3	29,7
Dinamarca	4,1	34,3
España	0,4	22,7
Finlandia	4,2	32,8
Francia	2,6	30,6
Grecia	-	21,0
Irlanda	2,2	19,9
Italia	0,8	24,6
Luxemburgo	3,2	25,3
Países Bajos	1,4	31,6
Portugal	1,1	20,7
Reino Unido	2,4	27,7
Suecia	4,0	35,6
UE	2,1	28,4

Veamos ahora cuáles son las medidas articuladas por los diferentes Estados de la Unión en materia de protección familiar.

⁵⁶ Se incluyen en esta función todas las prestaciones en especie por hijo a cargo y, si la legislación así lo prevé, a otros miembros de la familia. Igualmente se incluyen las prestaciones no dinerarias, tales como ayudas a la alimentación o vestido, etc. Igualmente, se incluyen los gastos destinados a planificación familiar y otras formas de ayudas sociales en favor de los niños y de la familia.

1.3 Tipología de las prestaciones sociales a la familia en los Estados de la Unión Europea

Si consideramos como prestaciones sociales a la familia todas aquellas que la tienen en consideración bien porque el derecho o la cuantía de la prestación está establecido en función de la situación familiar del beneficiario o bien porque dichas prestaciones tienen consecuencias directas en el bienestar y en el comportamiento de las familias, podemos ordenarlas de acuerdo al contenido de la siguiente tabla:

PRESTACIONES SOCIALES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DE CARÁCTER FAMILIAR

1. PRESTACIONES FAMILIARES INCLUIDAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL O ASISTENCIA SOCIAL

1. Prestaciones económicas::

- Por hijo a cargo.
- Por maternidad.
- Por muerte y supervivencia: viudedad, auxilio por defunción, orfandad, etc.
- Otras prestaciones que se gradúan en función de la situación familiar: prestaciones por desempleo, jubilación no contributiva, ingresos mínimos de integración, etc.

2. Prestaciones de servicios:

- Servicios sanitarios por derechos familiares derivados.
- Servicios por guarda y custodia de hijos.
- Servicios para cuidado de ancianos.
- Otros servicios: reducción en los costes de determinados servicios, etc.

2. OTRAS PRESTACIONES FAMILIARES

1. Tratamiento fiscal de la familia: descuentos, bonificaciones, deducciones, etc.
 2. Otras prestaciones: tratamiento de la vivienda, etc.-
-

2. Prestaciones sociales a la familia

2.1 Prestaciones económicas por hijo a cargo

2.1.1 España

En el marco del sistema de Seguridad Social, las prestaciones por hijo a cargo se establecieron en nuestro país en el año 1991 no siendo actualizados sus importes hasta el mes de enero del presente año 2000 con la aprobación del **Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social**. En los arts 180 y siguientes del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio) se regula el régimen de las prestaciones por hijo a cargo beneficiarios, cuantía y tipo de prestación son las siguientes:

CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESTACIONES POR HIJO A CARGO EN ESPAÑA

1. TIPO DE PRESTACIÓN

- Prestación económica bajo dos modalidades -contributiva y no contributiva- por cada hijo a cargo, cualquiera que sea su naturaleza legal, que se encuentre en una de las dos circunstancias siguientes:

- a) Ser menor de 18 años.
- b) Estar afectado de minusvalía en grado igual o superior al 65%.

2. CUANTÍA DE LA ASIGNACIÓN ECONÓMICA Y COMPUTO ANUAL

a) En el supuesto de hijo menor de 18 años:

- 48.420 ptas./año si el hijo no está afectado de minusvalía⁵⁷.
- 96.780 ptas./año si el hijo está afectado de una minusvalía en grado igual o superior al 33 %⁵⁸

⁵⁷ Desde 1991, la cuantía era de 36.000 ptas. /año

b) En el supuesto de hijo mayor de 18 años:

- 447.360 ptas./año cuando el hijo está afectado de una minusvalía igual o superior al 65%
- 671.040 ptas./año cuando el hijo está afectado de minusvalía igual o superior al 75% y necesita ayuda de terceras personas.

3. BENEFICIARIOS

a) Modalidad contributiva:

- Los trabajadores por cuenta ajena, afiliados y en alta o situación asimilada al alta
- Los pensionistas del régimen general por cualquier contingencia o situación y los perceptores del subsidio por invalidez provisional

b) Modalidad no contributiva:

- Residentes legales en territorio español.
- Con hijos a cargo en las condiciones señaladas anteriormente.
- Sin derecho el padre o la madre a la prestación contributiva.
- Además de los anteriores:

a) Los huérfanos de padre y madre, en la cuantía que les hubiese correspondido.

b) Hijos no huérfanos abandonados por los padres que se encuentren o no en régimen de acogimiento familiar.

Para ser beneficiario de esta prestación, además de los requisitos anteriores es indispensable, tanto en su versión contributiva como no contributiva, que los ingresos anuales de cualquier naturaleza no superen el límite de 1.227.051 pesetas⁵⁹, aunque para los trabajadores o pensionistas que tengan a su cargo un hijo minusválido no se

⁵⁸ Desde 1991 la cuantía era de 72.000 ptas./año

⁵⁹ Cuantía fijada a partir del 1 de enero de 2000, por la Disposición Adicional 2ª de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado,

les exige dicho límite de rentas. Esta cuantía se incrementa en un 15% por cada hijo a cargo a partir del segundo inclusive.

En cualquier caso, la cuantía máxima de prestación por cada hijo no inválido en el supuesto de no de ningún recurso será de 36.000 pesetas al año, cuantía que no ha sido actualizada desde su creación en 1990.

En el siguiente cuadro podemos apreciar la evolución del volumen de gasto público destinado a esta partida presupuestaria,

GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR HIJO A CARGO, 1992-1998.

	<i>Millones de ptas.</i>	<i>Indice 1992 = 100</i>
1992	90.846	100
1995	98.309	108
1997	106.236	117
1998	97.570	107
1999	99.177	109

2.1.2 Resto de los Estados de la Unión Europea

En la actualidad *la prestación por hijo a cargo* existe en todos los países de la Unión Europea, sin embargo, los requisitos de acceso y, sobre todo, su cuantía varían considerablemente de un país a otro, tal como puede observarse en la siguiente tabla:

PRESTACIONES POR HIJO A CARGO EN LA UNIÓN EUROPEA. REQUISITOS DE ACCESO, 1997

Alemania	Menores de 18 años. Hasta 21: para personas en paro. Hasta 27 años para FP y estudiantes.
Austria	Menores de 19 años. Hasta 26 años inscritos en FP. Hasta 21 años cuando están buscando empleo. Inválidos incapaces de trabajar: sin límite de edad.
Bélgica	Menores de 25 años. Hasta 25 años para FP; estudiantes y aquellos que viven con los padres. Hasta 21 para inválidos.
Dinamarca	Menores de 25 años.
España	Menores de 18 años. Inválidos: sin límite de edad.
Finlandia	Hasta 19 años.
Francia	Menores de 18 años. Hasta 20 años para inscritos en FP o aprendizaje si su remuneración es inferior al 55% del SMI; estudiantes y enfermos graves.
Grecia	Menores de 18 años. Hasta 22 años para estudiantes. Inválidos: sin límite de edad si lo eran al cumplir los 18 años.
Irlanda	Menores de 16 años. Hasta 19 años para estudiantes y enfermos graves.
Italia	Menores de 18 años. Enfermos graves: sin límite de edad.
Luxemburgo	Menores de 18 años. Hasta 27 años para inscritos en FP y estudiantes. Enfermos graves: sin límite de edad.
Países Bajos	Menores de 17 años. Hasta 24 años para inscritos en FP si no tiene becas. Hasta 24 años para hijos/as que permanecen en el hogar familiar. Hasta 17 años: enfermos graves.
Portugal	Menores de 15 años. Hasta 25 años para inscritos en FP y estudiantes. En ciertos casos de invalidez se prolonga 3 años.
Reino Unido	Menores de 16 años. Hasta 19 años para inscritos en FP.
Suecia	Hasta 16 años. Una prestación similar es percibida por todos los niños/as que siguen una formación en una escuela de enseñanza superior.

Por lo que se refiere a *los requisitos de acceso*, en todos los países de la Unión Europea se fija un *límite de edad del hijo* para generar derecho a esta prestación. Dicho límite varía entre los 15 años de Portugal y los 27 de Alemania o Luxemburgo. Sin embargo, en 7 de los 12 países la edad máxima es la de 18 años, que es la establecida en España y en 9 se amplía la edad en función de la actividad que desarrolla el hijo. *Tan sólo España, Dinamarca, Finlandia e Italia no establecen diferencia alguna en la edad de referencia.* Así por ejemplo, en Portugal, Países Bajos y Reino Unido, entre otros, la edad se eleva para los estudiantes inscritos en Formación Profesional. Igualmente, la invalidez aparece como el tercer elemento a tener en cuenta a la hora de establecer la edad en más de 8 países; este es el caso de España, Bélgica o Italia, entre otros, incluso eliminándose el límite de edad en algunos casos -Italia, Luxemburgo o España.

La cuantía de la prestación por hijo a cargo varía considerablemente de un país a otro, y en la mayor parte de ellos lo hace en función del número de hijos o en función de la edad del mismo, tan sólo en España, Portugal y Suecia la cuantía es fija. El número de hijos juega un papel clave en algunos casos, como en Francia, donde el primer hijo no percibe una prestación específica sino que existe lo que se denomina la «prestación por joven hijo» (PF) que son 201 ecus por mes y por hijo. Esta prestación se percibe desde el 4º mes de embarazo hasta los 3 meses del niño, sin condición de recursos, y hasta los 3 años del niño bajo condición de recursos. La cuantía del segundo hijo es de 103 ecus mientras que por el tercero ésta pasa a 234 ecus.

**PRESTACIONES POR HIJO A CARGO EN LA UNIÓN EUROPEA.
CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN EN ECUS POR MES**

Alemania	1º hijo: 104 ecus. 2º hijo: 104 ecus 3º hijo: 157 ecus 4º hijo: 183 ecus	Grecia	1º hijo: 5,40 ecus 2º hijo: 18 ecus 3º hijo: 40 ecus 4º hijo: 47 ecus Por cada uno más:3,30ecus
Austria	Por un hijo entre 0-10 años: 96 ecus. Por un hijo entre 10-19 años: 115 ecus. Por hijos mayores de 19 años: 137 ecus	Irlanda	1º y 2º hijos: 37 ecus 3º y siguientes: 43 ecus.
Bélgica	1º hijo: 67 ecus 2º hijo: 124 ecus 3º hijo: 186 ecus	Italia	La prestación es función inversa de la renta de la familia y directa del número de miembros de la misma
Dinamarca	Por 1 hijo entre 0-3 años:115 ecus Por 1 hijo entre 3-7 años: 103 ecus Por 1 hijo entre 7-18 años: 80 ecus	Luxemburgo	1º hijo: 83 ecus 2º hijo: 225 ecus 3º hijo: 457 ecus Por cada uno más: 231 ecus
España	Cada hijo no inválido:19 ecus Cada hijo inválido:37 ecus.	Países Bajos	1º hijo: 65 ecus. 2º hijo: 76 ecus 3º hijo 79 ecus ... 9º hijo: 102 ecus 10º hijo: 104 ecus
Finlandia	1º hijo: 91 ecus 2º hijo: 112 ecus 3º hijo: 133 ecus 4º hijo: 154 ecus 5º hijo: 154 ecus 6º y más 175 ecus.	Portugal	Cada hijo 14 ecus
Francia	1º hijo: ver texto 2º hijo: 103 ecus 3º hijo: 234 ecus 4º hijo: 366 ecus 5º hijo: 497 ecus 6º hijo: 629 ecus Por cada uno más: 131 ecus	Reino Unido	1º hijo: 58 ecus Por cada uno más 47 ecus

		Suecia	Por cada hijo: 77 ecus
--	--	---------------	------------------------

Estas cuantías se modulan en algunos países teniendo en cuenta otros aspectos tales como la invalidez del hijo, la renta de la familia, o la edad de los hijos. En relación a la modulación de estas prestaciones en cuanto a las rentas familiares, sólo existe en cuatro países: Grecia, España, Italia y Portugal.

2.2 Prestaciones por nacimiento

En casi todos los Estados de la Unión -excepto en Grecia, Italia y los Países Bajos- existen prestaciones por nacimiento de hijo materializadas en formas muy diferentes. En España, además de las deducciones fiscales por este concepto establecidas por algunas Comunidades Autónomas, no se configuraron este tipo de ayudas, con el alcance limitado que luego veremos, hasta la aprobación del Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social.

En el siguiente cuadro se recoge el panorama de este tipo de prestaciones en el ámbito de la Unión Europea y se puede apreciar que no existe uniformidad entre los distintos Estados: en algunos casos -Portugal o Luxemburgo- se abona una cantidad fija y en una sola vez por cada hijo, mientras que otros gradúan la cuantía de dicha prestación en función del número de hijos, como ocurre en el caso de Francia.

PRESTACIONES POR NACIMIENTO, 1997

Alemania	Prestación de cuantía fija para gastos de parto	Francia	955 ecus por mes y por hijo. Se perciben a partir del 4º mes de embarazo hasta 3 meses después del nacimiento sin condición de recursos; si no superan unos límites de recursos, la prestación se percibe hasta los 3 años.
Austria	371 ecus en su 1º y 2º aniversario	Irlanda	633 ecus por nacimiento de gemelos. Una prestación complementaria de la misma cuantía hasta que estén entre 4 y 12 años. 381 ecus por partos triples 509 ecus por partos cuádruples
Bélgica	911 ecus por el 1º hijo 686 ecus por cada uno a partir del 2º	Luxemburgo	1.461 ecus en total
Dinamarca	189 ecus por trimestre hasta el 7º aniversario de los hijos en caso de nacimiento o adopción de más de uno.	Portugal	121 ecus por cada hijo nacido vivo. 22 ecus por mes en concepto de lactancia durante los 10 primeros meses
Finlandia	Las madres pueden elegir entre un "paquete por maternidad" conteniendo lo necesario para el cuidado del recién nacido o una prestación económica de 130 ecus.	Reino Unido	124 ecus para las personas que reciban prestaciones bajo la condición de recursos escasos

Nota: En Grecia, Italia y los Países Bajos no existe este tipo de prestaciones económicas.

En nuestro país es el Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero, el que introduce dos prestaciones por nacimiento de hijo. Se trata de prestaciones de pago único dirigidas, la primera de ellas, a los casos de nacimiento del tercer o posterior hijos y, la segunda, para los supuestos de parto múltiple.

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESTACIONES POR NACIMIENTO
EN ESPAÑA**

1. TIPO DE PRESTACIÓN

Prestación económica de pago único con dos modalidades

- a) Por nacimiento de hijo a partir del tercero
- b) Por parto múltiple

2. CUANTÍA DE LA ASIGNACIÓN ECONÓMICA

- A. Por cada hijo nacido a partir del tercero: pago único de 75.000 ptas.
- B. En los casos de parto múltiple:
 - a) Nacidos 2 hijos, 4 veces el importe mensual del salario mínimo interprofesional
 - b) Nacidos 3 hijos, 8 veces el importe mensual del salario mínimo interprofesional
 - c) Nacidos 4 hijos o más, 12 veces el importe mensual del salario mínimo interprofesional

3. BENEFICIARIOS

- A. Los trabajadores por cuenta ajena, afiliados y en alta o situación asimilada al alta
- B. Los pensionistas del régimen general por cualquier contingencia o situación y los perceptores del subsidio por invalidez provisional
- C. Residentes legales en territorio español, con hijos a cargo en las condiciones señaladas anteriormente y sin derecho el padre o la madre a la prestación contributiva.

En el caso de la prestación por nacimiento de hijo (no en el caso de parto múltiple), se exige para tener la condición de beneficiario que el padre o la madre o, en su defecto, la persona que reglamentariamente se establezca, perciban unos ingresos no superiores a 1.227.051 pesetas⁶⁰, cuantía que se incrementa en un 15% por cada hijo a cargo a partir del segundo inclusive.

⁶⁰ Cuantía fijada a partir del 1 de enero de 2000, por la Disposición Adicional 2ª de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado,

3. Fiscalidad y familia

3.1 Introducción

El estudio de las medidas de protección a la familia quedaría incompleto si no abordásemos la cuestión del tratamiento fiscal de las rentas familiares. Los ciudadanos reciben de los poderes públicos prestaciones familiares en forma de transferencias directas –por nacimiento de hijo, por hijo a cargo, etc. – pero también pueden recibir estas prestaciones familiares en forma indirecta mediante un tratamiento fiscal específico de sus rentas que, atendiendo a sus circunstancias familiares, les proporcione una mayor capacidad económica.

La Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se marcó como objetivo la protección a la familia de una forma efectiva, disminuyendo la carga tributaria que recae sobre la misma. Por otra parte, se introducen medidas de discriminación positivas, destinadas a proteger más a determinadas familias: numerosas, con minusválidos, con cargas familiares y con gastos específicos (por ejemplo, escolares). De esta forma, se atiende mejor a la consecuencia efectiva del principio de capacidad económica.

Siguiendo a Enrique Giménez-Reyna Rodríguez⁶¹ podemos señalar que a protección de la familia se articula en la Ley a través de diversos instrumentos. En primer lugar se incorpora un «mínimo familiar» exento de imposición, ya que si el individuo tiene gastos imprescindibles para la vida ordinaria que nunca pueden resultar gravados («mínimo individual»), la familia tiene también unos gastos, al menos, equivalentes, no generadores de rentas gravables. Cada uno de los miembros tiene su mínimo individual, en diferente cuantía según sea su posición en el grupo familiar. El mínimo exento familiar responde al hecho de que los gastos necesarios para garantizar la subsistencia de la familia no forman parte de la capacidad económica. La fijación de su cuantía debe partir de varios factores. El primero, el coste de la vida. El segundo, el grado de bienestar alcanzado por la

⁶¹ “El tratamiento de la familia en el nuevo impuesto sobre la renta” en “Política fiscal y familia”, Maximino Carpio García (coord), Fundación Argentaria-Visor Dis., 1999.

sociedad, que incide sobre el nivel de vida que se considere «mínimo» para una existencia acorde a la dignidad humana. Por último, el nivel de prestaciones asistenciales otorgadas por el Estado u otras instituciones benéficas.

En los países de nuestro entorno, Bélgica posee una reducción de carácter general que puede ser aplicada por todos los contribuyentes de 162.000 francos belgas, si están casados y por cónyuge, y de 206.000, si no lo están. Holanda aplica una reducción a todos los contribuyentes de 8.207 florines. Para los casados, si los dos esposos obtienen renta y uno de ellos no pueda deducir toda la cantidad, se permite que el exceso se lo aplique el otro cónyuge. Se establece una reducción adicional de 410 florines, pero, a diferencia de la anterior, no es transferible a éste último. En Alemania el mínimo exento es de 12.365 marcos, para los contribuyentes solteros y de 24.730, en las declaraciones conjuntas en caso de unidades familiares. El Reino Unido aplica una especie de reducción básico o mínimo exento de 4.045 libras esterlinas. También aplica Irlanda un sistema similar de reducción general, en el que se toma en cuenta la situación familiar. Esta asciende para los solteros y casados que declaran separadamente a 2.900 libras irlandesas, para los matrimonios que declaren de forma conjunta a 5.800 y a 3.400 si se trata de viudos. Entre los países nórdicos Noruega aplica una reducción de carácter personal de 25.000 coronas noruegas, para todo contribuyente soltero o que presente declaración separada doblando esta cantidad en la declaración conjunta.

Pero, como no todas las familias tienen el mismo nivel de gastos imprescindibles para la vida, ni las mismas necesidades y, por lo tanto, su capacidad económica es diferente, hay que reducir la tributación, de acuerdo con los factores que reducen la capacidad contributiva de la unidad familiar: edad, minusvalías (y sus grados), número de hijos, potenciando la demografía (mayor protección de las familias numerosas), personas que dependan de la fuente de renta familiares, situación especial de las familias monoparentales y los que pagan pensiones alimenticias.

Desde otra perspectiva, se consideran con mayores incentivos fiscales, determinados gastos o inversiones propios de la vida familiar, como son: Los seguros de asistencia sanitaria familiar, que no se consideran renta en especie; Los gastos por adquisición de libros de los hijos en edad escolar; Atención a

hijos pequeños que requieren gastos de custodia especiales; Inversiones de los jóvenes en la vivienda, lo que puede facilitar la constitución de nuevas unidades de convivencia.

Se mantiene la deducción por inversión en vivienda en sus dos modalidades conocidas (adquisición y rehabilitación) y se añade un nuevo concepto, la adecuación de la misma a las necesidades de los discapacitados.

Por último se benefician las especiales formas de ahorro familiar: pensiones (derivadas de planes y de contratos de seguros) y ahorro bancario, relajándose la tributación definitiva, mediante una reducción temporal, y la aplicada a la fuente (rebaja de retención del 25 al 18%).

3.2 En particular, el mínimo exento

La Ley 40/1998 incorpora un «mínimo familiar» exento de imposición, ya que si el individuo tiene gastos imprescindibles para la vida ordinaria que nunca pueden resultar gravados -«mínimo individual»-, la familia tiene también unos gastos, al menos, equivalentes, no generadores de rentas gravables (en principio, igual al número de miembros por mínimo individual, pero hay que tomar en consideración las economías de escala, siguiendo las recomendaciones de los expertos).

El artículo 40 de la Ley 40/1998 se ocupa de este mínimo personal y familiar, destinado en primer lugar, a reducir la parte general de la base imponible, sin que pueda ésta resultar negativa. El resto, si lo hubiere, se destina a reducir la parte especial de la base imponible, que tampoco puede resultar negativa.

El mínimo personal queda fijado en 550.000 pesetas anuales. Este importe pasa a ser de 650.000 pesetas cuando el contribuyente tiene una edad superior a sesenta y cinco años, de 850.000 pesetas cuando sea discapacitado y acredite un grado de minusvalía, igual o superior, al 33% e inferior al 65%, y de 1.150.000 pesetas cuando el grado de minusvalía sea igual o superior al 65%.

Por su parte el mínimo familiar se calcula de la forma siguiente:

a) 100.000 pesetas anuales por cada ascendiente mayor de sesenta y cinco años que dependa y conviva con el contribuyente y no tenga rentas anuales superiores al salario mínimo interprofesional, incluidas las exentas.

b) Por cada descendiente soltero menor de veinticinco años, siempre que conviva con el contribuyente y no tenga rentas anuales superiores a 1.000.000 de pesetas, incluidas las exentas, con el límite mínimo de 200.000 pesetas anuales:

- 200.000 pesetas anuales por el primero y segundo.

- 300.000 pesetas anuales por el tercero y siguientes.

Estas cuantías se incrementan, de un lado, en 25.000 pesetas, en concepto de material escolar, por cada descendiente, desde los tres hasta los dieciséis años de edad y, de otro, en 50.000 pesetas, por cada descendiente a cargo menor de tres años.

c) Por cada una de las personas citadas en las letras a) y b) anteriores, cualquiera que sea su edad, que no tengan rentas anuales superiores a 1.000.000 de pesetas, con el mínimo de 550.000 pesetas, incluidas las exentas, que sean discapacitadas y acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 33% e inferior al 65%, además de las anteriores si proceden, 300.000 pesetas anuales. Esta cuantía pasa a ser de 600.000 pesetas anuales cuando el grado de minusvalía sea igual o superior al 65%. La Ley asimila a los descendientes las personas vinculadas al contribuyente por razón de tutela y acogimiento, en los términos previstos en la legislación civil aplicable.

3.3 Comunidades Autónomas

La Generalitat de Catalunya, haciendo uso de la capacidad normativa que tiene sobre el tramo del 30 % del IRPF según el sistema de financiación

autonómica vigente, ha introducido en la Ley 16/1997, de 24 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña, , una ayuda adicional de carácter fiscal, consistente en una deducción en la parte autonómica de la cuota íntegra del impuesto por importe de 25.000 ptas. para las familias en las que nazca un segundo o posterior hijo durante el período impositivo.

4. Prestaciones dirigidas a determinados tipos de familias

4. 1 Prestaciones para familias numerosas

En Europa las ayudas a las familias numerosas se instrumentan básicamente a partir de los subsidios familiares y las desgravaciones fiscales. Si algunos de los programas de subsidios familiares tienen como finalidad dar un soporte genérico a las familias con hijos a cargo, hay otros que incrementan el nivel de las prestaciones a medida que aumenta el número de hijos. Así, los países que dan un soporte adicional a las familias numerosas a través de las asignaciones familiares son: Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Holanda y Grecia. Suecia es uno de los países que ha abandonado recientemente este sistema y ha pasado a otorgar las mismas asignaciones a todos los hijos a cargo, independientemente de su rango. Por lo que se refiere a las desgravaciones fiscales, el sistema francés, en el cociente familiar, es el más generoso de todos al reducir el tipo de base imputable, integrada por la totalidad de la renta familiar, a medida que aumenta el número de hijos.

En España el sistema actual tiene su origen en la Ley 25/1971 de 19 de junio, de Protección de las familias numerosas y ha permanecido casi intacto después de efectuadas las modificaciones exigidas por la Constitución de 1978. Esta actualización no tuvo lugar hasta la aprobación del Real Decreto 1801/1995 de 3 de noviembre, que desarrolla la disposición final 4ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, en materia de ampliación del concepto de familia numerosa. Estas nuevas disposiciones, que entraron en vigor el 1º de enero de 1995, ampliaron la consideración de familia numerosa a partir de tres hijos.

Tienen derecho a título oficial de familia numerosa aquellas con tres o más a cargo tanto si son monoparentales como biparentales; en el caso de familias biparentales los hijos han de ser comunes o los padres estar casados. También tienen derecho las familias con dos o más hijos cuando el padre y/o madre estén

disminuidos o estén incapacitados para trabajar o bien lo estén dos de los hijos. Son hijos a cargo los menores de 21 años o los más grandes de esta edad hasta los 25 incluidos que puedan acreditar que están cursando estudios, haciendo el servicio militar o la prestación social sustitutoria.

Los beneficios que otorga la posesión del título de familia numerosa consisten, básicamente, en la exención o reducción de determinadas tasas (académicas y administrativas) o tarifas (transporte público) y una cierta preferencia en la concesión de préstamos o de la adjudicación de viviendas de promoción pública. Las familias numerosas se dividen en tres categorías según su número de hijos a cargo y su inclusión en cada una de ellas determina el grado de la exención o reducción. Actualmente, los descuentos por las tasas universitarias son las únicas ayudas a las que se acogen mayoritariamente las familias numerosas, mientras que beneficios en transporte público y vivienda son mucho menos utilizados.

En el ámbito autonómico podemos citar el caso de Cataluña donde el título de familia numerosa da derecho a la posesión de un carnet familiar, para cada uno de los miembros de la familia beneficiaria, que permite gozar de una serie de ventajas y descuentos al ser presentados a los organismos que los otorgan y en las entidades y comercios adheridos. Este nuevo carnet, con algunas similitudes con el carnet joven para menores de 25 años, está integrado en un paquete de medidas incluidas en un plan de ayuda a la familia aprobadas por el gobierno catalán. El carnet familiar ofrece los descuentos en vivienda, transporte público y educación que ya ofrecía el título de familia numerosa, pero además incorpora nuevas ayudas, especialmente en los ámbitos del comercio, la automoción, el ocio, los suministros domésticos de luz, gas y agua, créditos sociales y servicios financieros. Para que las familias conozcan las nuevas ventajas también se distribuye una Guía de recursos y servicios donde constan el primer bloque de prestaciones y se incluyen las 1.500 direcciones de los establecimientos que participan. Los descuentos se sitúan entre el 5% y el 15% y mayoritariamente son del 10%. En el caso de los museos y otros establecimientos de ocio, los descuentos llegan a cotas más altas, de hasta 40%.

Desde la presentación del carnet familiar en el mes de mayor de 1997 se ha producido un incremento importante de los títulos oficiales de familia numerosa que han pasado de 27.784 a 43.443 a finales de 1997. De todas formas, la cobertura de este programa continúa siendo bastante reducida, ya que, según el Instituto de Estadística de Cataluña hay unos 160.000 matrimonios con tres hijos ó más y sólo se han acogido un 27% del total.

4.2 Prestaciones para familias monoparentales

Aunque el número de separaciones y divorcios en nuestro país es bajo en relación al contexto europeo, su paulatino incremento hace cada vez más frecuente lo que se conoce como familias monoparentales, aquellos núcleos familiares donde conviven un padre o una madre con al menos un hijo dependiente y soltero. Muchas de estas familias se encuentran en situaciones de dificultad social y así, los hogares formados por mujeres solas con cargas familiares suponen un porcentaje importante en todos los programas de inserción, por lo general entre un 35 o 45 % del total. A su vez podemos distinguir dos grandes grupos: mujeres por encima de los 40-45 años, con hijos y sin relación anterior con el empleo; y mujeres jóvenes (20 a 40 años) con cierta experiencia profesional precaria y, al menos, con estudios primarios.

Como ha estudiado la prof. María Antonia López ⁶² algunos Estados miembros de la Unión han puesto en marcha medidas destinadas de forma específica a este nuevo tipo de unidades sociales que son las familias monoparentales. Sin embargo, las prestaciones para familias monoparentales no existen, como prestación independiente del resto, en todos los países. Sólo Dinamarca, Alemania, Grecia, Francia, Irlanda y Reino Unido proponen prestaciones especiales, que normalmente tan sólo se ofrecen a las madres solas y no a los padres solos. La cuantía varía de forma muy considerable de un país a otro, entre los Países Bajos, donde la prestación alcanza una cuantía equivalente al 63% del salario neto medio, y Grecia con un 32%.

⁶² Op. cit.

PRESTACIONES PARA FAMILIAS MONOPARENTALES

Alemania	Los niños menores de 12 años que no reciben ayudas del otro progenitor perciben una prestación, durante 6 años como máximo, de 180 ecus en los antiguos Landers y 148 en los nuevos.
Dinamarca	Las prestaciones generales son incrementadas en 48 ecus por mes por cada hijo. Además, una prestación de 37 ecus por mes y por familia
Francia	Prestación de padre/madre solo: garantía de una renta familiar mínima para las personas que lleven solas el cuidado de un hijo (655 ecus al mes más 218 por cada hijo). La prestación es igual a la diferencia entre esta cuantía y los recursos del beneficiario.
Grecia	Las prestaciones generales son incrementadas en 4,68 ecus por cada hijo si el padre o la madre es viudo/a o separado/a, condición de que la pensión de supervivencia no supere una cierta cuantía.
Irlanda	Está bajo la condición de recursos. Cuantía: como máximo 74 ecus por semana, con un suplemento de 18,53 ecus por semana e hijo.
Reino Unido	Se concede para el primer hijo: Cuantía 34 ecus por mes.

5. La mujer y el mercado laboral: conciliación de la vida familiar y laboral

5.1 Prestaciones por maternidad

El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) núm. 156, de 1981, ratificado por España en 1985, dispone que *«la responsabilidad familiar no debe constituir por sí sola una causa justificada para poner fin a una relación laboral y por tanto a la pérdida de ingresos en una unidad familiar»*. Por ello, los países que han ratificado este Convenio deben incluir, entre los objetivos de su política nacional, el de permitir que toda persona con responsabilidades familiares sujeta a una relación laboral o que desee desempeñar un puesto de trabajo, ejerza ese derecho a trabajar sin que le perjudique cualquier conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales. En esta línea, la Declaración aprobada por los 189 Estados reunidos en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, celebrada en Pekín en septiembre de 1995, consideró como un objetivo estratégico fomentar la armonización de las responsabilidades familiares y laborales entre hombre y mujeres.

A lo largo de las últimas décadas, en el conjunto de la Unión Europea se han producido cambios importantes entre los cuales quizá el más relevante en el tema que nos ocupa haya sido el aumento generalizado de las mujeres jóvenes con hijos que acceden al mercado laboral, produciendo este hecho efectos directos sobre las familias. En los países donde la tasa de actividad femenina es aún reducida, como son los casos de España, Grecia, Irlanda y los Países Bajos, se observa más recientemente un crecimiento de la misma.

A estos cambios en la realidad social se añade que el envejecimiento de la población hace aparecer nuevas necesidades. A las dificultades del cuidado de los hijos se añade el de las personas mayores que reposa fundamentalmente sobre las mujeres. Según la Encuesta de Panel de los Hogares Comunitarios, el 9% de las mujeres que trabajan al menos 30 horas a la semana pasan, después de su jornada laboral, hasta 4 horas diarias o más atendiendo a alguna persona dependiente.

La Comisión Europea, consciente de la diversidad de situaciones que se producen en el ámbito de los Estados de la Unión Europea, aprobó una

Recomendación del Consejo el 27 de julio de 1992 en la que invitaba a garantizar una protección social adecuada a las trabajadoras embarazadas tanto durante el embarazo como después del mismo, para que pudieran hacer compatible su actividad profesional con el cuidado de sus hijos. Más tarde, la Directiva del Consejo 92/85/CEE, de 19 de octubre, relativa a la aplicación de medidas para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo de la mujer embarazada o en período de lactancia, establece, entre otras materias, unos requisitos a los Estados miembros en lo que se refiere al permiso de maternidad, fijando un período mínimo de baja por maternidad de 14 semanas ininterrumpidas, distribuidas antes y/o después del parto con arreglo a las prácticas nacionales. En junio de 1996, se aprueba otra Directiva del Consejo (96/34, de 3 de junio) sobre el permiso por maternidad que podrá ser adoptado tanto por el padre como por la madre.

En España, la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, completa la transposición a la legislación española de las directrices marcadas por la normativa internacional y comunitaria. Como señala en su exposición de motivos, la Ley introduce cambios legislativos en el ámbito laboral para que los trabajadores puedan participar de la vida familiar, dando un nuevo paso en el camino de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Trata además de guardar un equilibrio para favorecer los permisos por maternidad y paternidad sin que ello afecte negativamente a las posibilidades de acceso al empleo, a las condiciones del trabajo y al acceso a puestos de especial responsabilidad de las mujeres. Al mismo tiempo se facilita que los hombres puedan ser copartícipes del cuidado de sus hijos desde el mismo momento del nacimiento o de su incorporación a la familia.

El descanso por maternidad se rige según las características recogidas en la siguiente tabla y del mismo se desprende la posibilidad de que parte de dicho descanso para el cuidado de los hijos sea tomado por el padre o la madre.

DESCANSO POR MATERNIDAD EN ESPAÑA

1. DURACIÓN

-
- a) Solicitado por la madre en el supuesto de parto:
- 16 semanas (de las que 6 obligatoriamente deben ser tomadas inmediatamente después del parto).
 - Ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo
 - El período de suspensión se distribuirá a opción de la interesada siempre que seis semanas sean inmediatamente posteriores al parto
- b) Solicitado por el padre. En caso de que el padre y la madre trabajen, ésta, al iniciarse el período de descanso por maternidad, puede optar porque el padre disfrute de una parte determinada e ininterrumpida del periodo de descanso posterior al parto bien de forma simultánea o sucesiva con el de la madre, salvo que en el momento de su efectividad la incorporación al trabajo de la madre suponga un riesgo para su salud.
- c) Solicitado por el padre o la madre en caso de adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente:
- Menor de 6 años o mayores de 6 años discapacitados o minusválidos o con dificultades de integración social: 16 semanas ininterrumpidas, ampliable en el supuesto de adopción o acogimiento múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo.
 - Si el padre y la madre trabajan el período de suspensión se distribuirá a opción de los interesados que podrán disfrutarlo de forma sucesiva o simultánea en períodos ininterrumpidos.
- d) En los supuestos de adopción internacional, cuando sea necesario el desplazamiento previo de los padres al país de origen del adoptado, el período de suspensión podrá iniciarse hasta cuatro semanas antes de la resolución por la que se constituye la adopción.
- e) Los períodos de descanso podrán disfrutarse en régimen de jornada completa o a tiempo parcial, previo acuerdo entre los empresario y los trabajadores afectados, en los términos que reglamentariamente se determinen

2. REQUISITOS Y CUANTÍA

- a) Afiliación a la Seguridad Social
-

- b) Estar en alta o situación asimilada al alta en el momento del hecho causante.
 c) Haber cotizado durante los 5 años anteriores al hecho causante, un mínimo de 180 días

- Cuantía de la prestación: 100% de la base reguladora.

En materia de prestaciones por maternidad existe una gran homogeneidad entre los descansos remunerados permitidos en los Estados de la Unión Europea y las cuantías percibidas durante lo mismos, oscilando alrededor de las 16 semanas y percibiendo en torno a un 100% de la base reguladora. Esta cierta homogeneidad en los descansos remunerados reside en la aprobación, tal y como se señaló anteriormente, de una Directiva comunitaria que regula el período mínimo de descanso por maternidad.

PRESTACIONES POR MATERNIDAD, 1997

	% de los ingresos	Duración		% de los ingresos	Duración
Alemania	100	14 semanas	Irlanda	93	14 semanas
Austria	100	16 semanas	Italia	86	5 meses
Bélgica	110/177	15 semanas	Luxemburgo	111	16 semanas
Dinamarca	73	28 semanas	Países Bajos	100	16 semanas
España	100	16 semanas	Portugal	124	263 días
Francia	113	16/26 semanas	Reino Unido	25/90	18 semanas
Grecia	100	16 semanas	Suecia	89/90	Hasta 18 meses

Sin embargo, la necesidad de cuidar a los niños pequeños dura bastante más tiempo que el período de baja normal por maternidad, lo que significa que o

bien uno de ellos deja de trabajar, generalmente la madre, o bien se busca a una tercera persona para que lo cuide. Tras la aprobación de la Directiva de 1996 de descanso para los padres, en algunos países se puede conseguir un permiso para el cuidado de los hijos más largo con prestaciones económicas en algunos casos y sólo con reserva del puesto de trabajo en otros. Aunque el permiso no remunerado es menos atractivo que el remunerado, las disposiciones sobre una auténtica reserva del puesto de trabajo son importantes.

5.2 Prestaciones de servicios para el cuidado de personas dependientes en la Unión Europea

5.2.1 Introducción

El progresivo envejecimiento de la población conlleva la modificación del equilibrio entre personas independientes y personas dependientes y exige la necesidad de una revisión de las ayudas del sector público destinada a proteger a aquellas familias con personas dependientes a su cargo e igualmente a hacer posible, en dichos casos, la combinación de la vida familiar y profesional.

Como ha señalado María Teresa López⁶³ las acciones destinadas a estas familias con personas dependientes a su cargo en la Unión Europea se ordenan en tres grandes tipos de actuaciones: descansos laborales materializados en el caso de maternidad, paternidad o enfermedad de un familiar de primer grado; deducciones fiscales por ascendientes o descendientes a cargo y la prestación de servicios de cuidado de personas dependientes.

5.2.2 Servicios para el cuidado de niños

Si analizamos los servicios ofrecidos en el marco de la Unión Europea para cuidado de niños, observamos diferentes modelos. En algunos países se utiliza la financiación pública directa de los servicios de guardería ofertando servicios de guardería, financiados por el sector público, siendo los propios niños los que tienen derecho a título personal a una plaza, como ocurre en el caso de Suecia y Alemania; por ejemplo, en otros disponen de lo que podríamos llamar el «cheque»: en caso de no existir plaza disponible los padres perciben una compensación económica, este es el caso de Finlandia. En otros casos apenas existen guarderías financiadas con cargo al sector público y la ayuda comienza en la edad de escolarización, es decir, a partir de 4 años.

⁶³ Op. cit.

OFERTA DE SERVICIOS DE GUARDERÍA DE NIÑOS FINANCIADOS POR EL SECTOR PÚBLICO

(% de niños/plazas disponibles financiadas por el sector público)

	0-3 años
Bélgica	30
Dinamarca	48
España	2
Finlandia	21
Francia	23
Grecia	3
Irlanda	2
Italia	6
Países Bajos	8
Portugal	12
Reino Unido	2
Suecia	33

Los niños de más de seis años están escolarizados en todos los Estados miembros, y los factores que marcan la diferencia entre unos países y otros, para las madres trabajadoras, son compatibilizar los horarios escolares con los del trabajo y la existencia de servicios de guardería después de los horarios escolares.

Por ejemplo, en España, Portugal, Austria, Alemania y Grecia mantiene horarios escolares cortos, sin comida; mientras que, en otros casos, como en Suecia, Reino Unido, Francia o Bélgica, los niños tienen horarios más amplios con comida incluida y sin interrupción, lo que responde en gran medida a la idea de cuidado de los niños. Aunque con el tema de los horarios escolares hay que ser cuidadosos, porque puede inducir a error. Por ejemplo, en Dinamarca o Noruega los horarios de colegio son cortos (22 horas a la semana), pero los niños disponen de cuidados después del colegio.

5.2.3 Servicios para el cuidado de personas mayores

Como puesto de manifiesto la profesora María Antonia López⁶⁴ nuestro país ha realizado durante las últimas décadas un importante esfuerzo con relación a las personas mayores de 65 años, pues casi en su totalidad disponen de una pensión ya sea de carácter contributivo o no contributivo, aunque su cuantía en muchas ocasiones se encuentra aún muy por debajo del salario mínimo. Sin embargo, el cambio en el tipo de relaciones familiares, la incorporación de la mujer al mercado laboral, el fuerte descenso de la natalidad y, por tanto, la reducción en el tamaño de las familias y la carestía de la vivienda, entre otros factores, alteran de forma irreversible las relaciones familiares tradicionales y hacen tambalearse la calidad de vida de los ancianos cuantos éstos pasan a ser personas dependientes.

Es evidente que si el sector público debe actuar en aquellas áreas en las que el mercado no existe o tiene un funcionamiento inadecuado, esta es una de ellas. El primer lugar de aplicación del principio de solidaridad y redistribución intergeneracional de la renta es la familia, pero, en ocasiones, ésta no tiene capacidad económica y, en muchos casos, capacidad psicológica para sobrellevar determinadas cargas familiares que exigen, incluso, especialistas sanitarios, ni disponen de espacios en las viviendas para atender dignamente a sus mayores.

En relación a lo que está ocurriendo en los países de nuestro entorno económico, se observa que todavía son pocos los países preocupados por atender este tipo de necesidades sociales aunque, sin embargo, ya se ha comenzado a plasmar en actuaciones públicas en algunos Estados de la Unión Europea. Estas actuaciones se han concretado en tres tipos de acciones:

- *Descansos laborales de los cuidadores.* Los progresos en este ámbito son aún muy limitados, pero países como Alemania, Austria y Portugal, entre otros, prevén descansos para cuidar de los ancianos. En nuestro país la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y

⁶⁴ Op. cit.

laboral de las personas trabajadoras, prevé el derecho del trabajador a obtener una reducción de la jornada laboral (entre un tercio y la mitad) con la correspondiente reducción proporcional del salario, cuando precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguineidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo.

- *Prestaciones de servicios.* En esta línea las actuaciones son más variadas. En el siguiente cuadro se recogen los datos relativos a los servicios destinados a personas mayores, diferenciando entre aquéllos atendidos en instituciones y los que reciben atención domiciliaria. Del mismo se desprende que la oferta de los servicios tanto en instituciones como en domicilio es muy reducida en los países meridionales y, especialmente, en España.

SERVICIOS DESTINADOS A PERSONAS MAYORES

	% de personas mayores de 65 años en instituciones	% de personas mayores que reciben servicios a domicilio
Alemania	5,0	-
Austria	4,7	3,0
Bélgica	4,0	6,0
Dinamarca	5,7	17,0
España	2,8	1,0
Finlandia	3,0	7,0
Francia	5,0	3,0
Grecia	0,5	-
Irlanda	5,0	3,0
Italia	2,0	1,3
Países Bajos	10,0	8,0
Portugal	5,0	1,5
Suecia	5,4	13,0
Reino Unido	5,1	13,0

- *Deducciones fiscales.* Son numerosos los países que permiten deducciones fiscales de los gastos derivados del cuidado de los ancianos. Por ejemplo, Finlandia ha puesto en marcha a título experimental un sistema polivalente que combina una importante deducción fiscal de los gastos derivados del cuidado y una ayuda del 40% de los gastos de dicho coste. Quizá lo más reciente sea el modelo alemán, en el que se ha puesto en marcha un *seguro para cuidados de larga duración* que cubre los gastos destinados a las personas mayores y dependientes, y que exige previa cotización por parte de los trabajadores.

