

Borrador, versión muy preliminar de “Políticas frente a la despoblación: fines, medios, agentes y marcos de referencia”.

Luis Antonio Sáez Pérez (Universidad de Zaragoza)

lasaez@unizar.es

A través de las intervenciones públicas se pretende alcanzar unos objetivos utilizando unos instrumentos políticos. En ellas subyace un esquema fines-medios reconocible en otras muchas estrategias, más allá de su relevancia y formalización. En el ámbito de la Economía es un argumento definitorio: alcanzar unas metas gestionando recursos escasos susceptibles de usos alternativos. Y se emplea en muchas áreas de su análisis, para articular modelos, teorías, políticas, hasta el punto que ese modo de razonar ha sido capturado por ella, el famoso enfoque racional personalizado en un *homo economicus* que ha colonizado numerosos dominios de las ciencias sociales y, por ende, ejerce como actor de referencia en la acción pública, que siempre busca un aval teórico.

Con base en este esquema en la gestión macroeconómica se proponen políticas monetarias, fiscales, de rentas, etcétera al hilo del crecimiento, la estabilidad y la equidad, junto a la recién introducida sostenibilidad. Mientras que, en enfoques más concretos, micro, como el que hace explícita la Economía Pública, se trata de corregir los *fallos del mercado* a través de impuestos, subvenciones y regulaciones.

Ese cuadro lineal, de apenas dos polos, es sencillo y didáctico pero incompleto. No sólo porque las estrategias son zigzagueantes, y porque definir qué es un medio y qué es un fin es algo relativo, consecuencia más de contextos y subjetividades que de categorías definitivas. Sino porque además faltan piezas importantes para radiografiar una política, aunque habitualmente omitidas. Es lo que propondría iniciar, un itinerario de análisis que creo que abriría ruta y que, por tanto, merece la pena discutir con gente versada en andaduras sobre el territorio rural y su demografía con perspectiva histórica.

Una ausencia importante es la inevitabilidad de los juicios de valor y principios que inspiran los objetivos, que también terminan calando en las medidas. Los valores que llevan a priorizar unas metas son opciones ideológicas, habitualmente legítimas, las cuales también trufan las elecciones de unas medidas frente a otras, pues nunca son neutras ni equivalentes. Así, aunque la instrumentación de las políticas concretas, sus reglamentos y partidas presupuestarias finales se asocie a algo técnico forjado a partir de evidencias, carente de ideología, la parte tecnocrática de todo gobierno, no es así. En el ámbito social, a diferencia de las ciencias, no es posible manejar una lógica pura y una experimentación aséptica. Los hechos pueden estilizarse en modelos y teoremas, pero no dejan de ser sucesos complejos en la realidad, y tanto los laboratorios sociales como las estadísticas tienen trazas de subjetividad en su composición.

Quienes trabajamos en lo social, sea con la teoría o en la práctica, si es que existe alguna posibilidad de separarlas, somos disciplinas con muchas limitaciones y en las grandes estrategias se debería empezar siempre por el principio; es decir, por los principios, explicando las causas que motivan una política, desmenuzando bien los significados de su retórica hueca, dándoles sentido y sensibilidad. Una redacción clara que dé referencias a las aplicaciones reglamentarias, presupuestarias, ejecutivas más concretas y permita mejor su evaluación, el contraste de su impacto, explicitar los dilemas y limitaciones, y, sobre todo, interpelar al activismo de ciudadanos y agentes sociales.

Sin embargo, la reciente estrategia frente a la despoblación en España, Reto Demográfico, en mi opinión, incide claramente en esa ambigüedad sobre los principios que informan sus objetivos y medidas. Las referencias que hace a la igualdad entre el mundo rural y el urbano como alfa y omega no terminan de explicarse en qué consisten, ni qué tipo de territorios son sus prototipos en los que proyecta las medidas. Hay un vocabulario funcional más próximo al márquetin político que al impulso transformador, pero sin entrar en la precisión que sería conveniente para que la acción política quede encauzada, y sea posible un debate consistente sobre ella. No contiene una masa suficiente de significados para iniciar una discusión a fondo.

Luego, y sería una segunda carencia importante en ese esquema fines-medios, se omite el papel de los actores que ejecutan esas medidas. Parecería que con aprobar una ley, promover un programa de gasto público o inaugurar un edificio que aloje un posible organismo, el desenlace es automático. Gran parte del debate sobre la despoblación se cierra complaciente con la publicación en un boletín, cuando en verdad es a partir de ella cuando dirime su eficacia.

Y ella depende de la plantilla que pondrá en juego la estrategia. Sería bueno que su configuración haya sido sin incurrir en clientelismo, sino con base a méritos adecuados a la propuesta, de modo que los baremos no pequen de titulitis, dando valor a los conocimientos, a la experiencia y al compromiso, combinados de forma armónica. En ese sentido conviene iniciar un análisis ausente, hasta donde yo sé, de la llamada *Economía Política*, o *public choice*, de la despoblación. Es decir, analizar los grupos de presión y *think tanks* que proponen medidas, los burócratas que plantean su diseño y protagonizan su ejecución, las tendencias de los votantes y sensibilidad electoral por el tema, el surgimiento de empresas políticas concretas o de cómo se introduce en los programas electorales. Fernando Collantes (2020) realizó un análisis interesante sobre este último aspecto, pero queda un campo muy fecundo que trillar.

Brevemente, se indicarían sobre estos esquemas sencillos algunas características menos abordadas de las políticas sobre despoblación y que propondría a discusión de los colegas en el Seminario.

Sobre los juicios de valor tomados y apenas considerados, creo pertinente iniciar algún tipo de discusión al respecto.

- ¿Por qué más población es bueno y menos malo?
- ¿Por qué hay que retener a la gente en un lugar? ¿Todo desequilibrio territorial es negativo? ¿Ineficiente? ¿Injusto? ¿Insostenible?
- ¿Cómo se demuestra una cifra óptima de residentes en una población, en una provincia? ¿Qué es residir?
- ¿Por qué el desarrollo ha de implicar más crecimiento económico? ¿Fundamentalmente renta, riqueza y empleo?

Sobre los agentes, apenas se iniciaría un bosquejo de sus actuales protagonistas.

Algunas de las bases de partida, serían:

- Conducta de los votantes, según las ecuaciones de la public choice. El eje temático despoblación frente a otros.
- Nuevas burocracias y otras administraciones: comisionados, secretariados, redefinición de otras administraciones.
- Grupos de presión sobre la despoblación. Medidas convencionales y nuevas prácticas como los laboratorios de ideas y el papel de los intelectuales áulicos .
- Dinamismo en la oferta política: nuevo producto demográfico y territorial en los programas; estrategias; asociaciones electorales, partidos nacionales y partidos de ámbito no estatal especializados en lo local.

Es un campo por estudiar, inédito, y que aportaría muchas claves de lo que sucede en las políticas frente a la despoblación.