

TERRITORIO Y POBLACIÓN EN ARAGÓN

Informe para la Conferencia sobre regiones despobladas y políticas
estructurales de la Unión Europea
Lycksele (Suecia), 12-13 de Junio de 2001

El presente informe, que la Comunidad Autónoma de Aragón aporta a la Conferencia, tras una breve introducción descriptiva de la región aragonesa, ofrece un diagnóstico del problema de la despoblación y una síntesis de las actuaciones emprendidas por el Gobierno de Aragón. A modo de conclusión, se sugieren algunas reflexiones sobre el futuro de las políticas europeas de desarrollo regional.

1.- LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

La Comunidad Autónoma de Aragón, con 47.720 Km² y 1.187.546 habitantes se compone de tres provincias (Huesca, Teruel y Zaragoza); pertenece a la región Noreste¹ dentro del nivel NUT-1 y queda insertada en la llamada "Diagonal continental". Este área transnacional abarca la parte central del sudoeste francés y la parte central del norte y del interior español, alberga una población total de unos 20 millones de habitantes en 445.100 Km². Se caracteriza por presentar la densidad demográfica más baja de los espacios europeos (45 hab./ Km²), una fuerte concentración de la actividad económica y un marcado carácter rural. Según el informe Europa 2000 + de la Comisión, dicha Diagonal continental integra los 3 siguientes subespacios:

A.- Las zonas más urbanizadas y dinámicas: Madrid, Orléans y Toulouse. Se trata de áreas con capacidad de desarrollo autónomo e integradas en las principales redes de transporte y comunicación; gozan de un importante potencial de oferta de servicios avanzados y cuentan con una capacidad tecnológica destacada.

B.- Las zonas rurales con tejido urbano: presentan un desarrollo determinado por su conexión con centros urbanos de cierto tamaño, capaces de generar oferta de servicios y desarrollo tecnológico. Este subespacio se configura en torno a las ciudades de Clermont-Ferrand, Dijon, Limoges, Pamplona, Tours, Valladolid y Zaragoza que, junto con las 3 anteriormente citadas, configuran el espacio urbano de la Diagonal continental.

¹ Pertenecen a este ámbito las Comunidades Autónomas de Aragón, La Rioja, Navarra y País Vasco.

C.- Las zonas rurales frágiles y poco estructuradas. Se trata de áreas con graves dificultades para el mantenimiento de su población y de marcado carácter periférico; lo que, junto al tamaño insuficiente de los centros urbanos, determina una escasa rentabilidad de las infraestructuras de desarrollo, una muy escasa oferta de servicios y un sistema económico frágil y poco diversificado en el que las actividades agrarias presentan un elevado peso (21 % del empleo total).

Pues bien, el 95 % del territorio aragonés se considera “zona rural frágil y poco estructurada” (tipología C), alberga una población de 559.540 habitantes (el 47 % de la población total aragonesa), resultando una densidad demográfica de 12,3 hab/km². A este ámbito pertenecen la totalidad de las provincias de Huesca y Teruel así como la parte de la provincia de Zaragoza situada fuera del área metropolitana que configura la capital.

El amplio y extenso espacio rural aragonés configura un territorio donde las debilidades más acusadas de la Diagonal continental se manifiestan con especial virulencia; valga señalar al respecto el hecho de que esta zona presenta un PIB/habitante del 63,24% del valor medio atribuido a la Unión Europea y un PIB/km² equivalente al 12,85 % del valor medio nacional.

Provincia	Población de Hecho		Extensión (Km2)	Densidad (Hab/Km2)
	1991	1998		
Huesca	207.810	204.956	15.636	12,46
Teruel	143.680	136.840	14.809	9,24
Zaragoza	837.327	841.438	17.274	51,12
ARAGON	1.188.817	1.183.234	47.720	24,79
Periferia Rural		538.893	45.332	11,88
Area Metropolitana de Zaragoza		644.341	2.388	269,82

Fuente: Instituto Aragonés de Estadística.

En Aragón, el espacio urbano se concentra fundamentalmente en torno a la ciudad de Zaragoza; que representa tan sólo un 5% del territorio si bien incluye el 53 % de la población total aragonesa. Resulta de ello un área de fuerte concentración demográfica (263 hab/Km2) y económica (64,3 del VAB regional) en coherencia con las características del subespacio asociado a la red de ciudades medias de la Diagonal continental.

Aragón presenta, por tanto, una marcada dualidad rural-urbana que ha venido ahondando en el desequilibrio intraterritorial. La región puede ser descrita de forma simplificada como un reducido espacio central (5 % del territorio) densamente poblado, de carácter metropolitano y con cierto potencial de desarrollo ligado al “Corredor del Ebro”, rodeado de una extensa periferia (95% del territorio) de marcado carácter rural, atenazado por el despoblamiento y por la escasez de alternativas a las ocupaciones y actividades económicas tradicionales. Esta amplia periferia presenta un sistema urbano muy debilitado, como consecuencia de la dispersión con la que se distribuye la población: 729 municipios de los que tan sólo 10 (además de Zaragoza) superan los 10.000 habitantes.

Esta periferia, rural en su conjunto, dista de ser homogénea; por el contrario, presenta una notable diversidad asociada a la heterogeneidad de los factores naturales, sociales y económicos que concurren en las diferentes áreas territoriales que la configuran. Así, sobre un fondo típicamente agrario, pueden destacarse entornos de cierto desarrollo industrial, afectados no obstante por distintos tipos de reconversión. En la provincia de Huesca, la escasa actividad industrial se concentra en 3 núcleos como son *Sabiñánigo*, *Barbastro-Monzón* y *la propia capital*; en el caso de Teruel son *la Cuenca Minera* y *la comarca adyacente de Andorra* los espacios que sirven de contrapunto al entorno rural dominante en la provincia. En la provincia de Zaragoza, fuera del entorno metropolitano, únicamente la comarca de Aranda presenta una especialización claramente industrial. A esos entornos industriales sólo cabe añadir un reducido grupo de núcleos que han llegado a alcanzar cierto nivel de desarrollo comercial y de funcionalidad intrarregional; es el caso de Alcañiz y Calamocha en la provincia de Teruel, Jaca y Fraga en el caso de Huesca y Calatayud y Tarazona en Zaragoza.

Dentro del contexto europeo, Aragón, y en particular el eje del Ebro, juega un importante papel territorial al ubicar uno de los espacios de articulación e integración de la Diagonal continental con el Arco Atlántico y con el Arco Mediterráneo y de estos dos últimos entre sí. El territorio aragonés constituye de hecho un ámbito de transición ambiental y ha sido históricamente un espacio de encrucijada de influencias humanas. De esa confluencia de factores diversos se derivan los rasgos esenciales de la realidad natural, social y económica regional.

El carácter montañoso² se convierte en factor limitante del desarrollo en las subzonas periféricas de la región: la Montaña y los Somontanos pirenaicos situados en el tercio norte, y la Montaña y los Somontanos ibéricos que se sitúan en la mitad sur. El centro

² El 72 % de la superficie de la provincia de Teruel se sitúa por encima de los 1.000 m s.n.m.; este porcentaje es del 29% en el caso de la provincia de Huesca.

coincide con la Depresión del Ebro; un territorio dominado por la baja altitud (200-400 m s.n.m.) en el que la aridez³ constituye el rasgo natural esencial. Esta depresión queda dividida por el río Ebro en dos porciones de marcada asimetría como consecuencia de la diferencia de recursos hidráulicos de una y otra margen. La margen izquierda corresponde a los ríos pirenaicos, mucho más caudalosos, estables y regulados que los que procedentes del Sistema Ibérico, que vierten por la margen derecha⁴.

En suma, el territorio aragonés presenta un amplio abanico de escenarios. Con carácter localizado en la zona pirenaica aparecen ambientes alpinos y atlánticos, si bien el dominante en la región es el mediterráneo, aunque con caracteres muy diversos que van desde los matices más suavizados hasta la aridez extrema de las estepas subdesérticas ubicadas en el centro de la Depresión del Ebro.

2.- LA POBLACIÓN EN ARAGÓN: DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA

Uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la 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 apuntan hacia una sociedad envejecida en un espacio territorial en gran parte despoblado. 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.

Aragón presenta una de las densidades más bajas de Europa: 24,79 Habitantes/Km² (siendo menor sólo la de cuatro regiones suecas, cuatro finlandesas, una portuguesa y una escocesa). Densidad que desciende a 12,46 en la provincia de Huesca y a 9,24 en la provincia de Teruel. Dentro del contexto nacional Aragón presenta la densidad demográfica más baja después de la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha. La densidad para el conjunto español es de 77,85 y para la Unión Europea asciende a 116,16.

³ La pluviometría media anual no alcanza los 400 mm mientras que la ETO (evapotranspiración de referencia) supera los 950 mm. Este desequilibrio hídrico tan acusado es lo que justifica el interés e importancia histórica asignada al problema del agua y que en el desarrollo territorial haya desempeñado tradicionalmente un papel muy relevante el regadío. La superficie de regadío en Aragón es de unas 400.000 Has mientras que la de secano es del orden de 1.000.000 Has.

⁴ El 88% del territorio aragonés pertenece a la Cuenca del Ebro, el 11% a la del Júcar y el 1% restante a la del Tago; las dos últimas incluyen exclusivamente tierras de la montaña turolense.

El declive demográfico de Aragón a lo largo del siglo XX se manifiesta en términos relativos con respecto a España. Si bien se ha pasado de 928.117 habitantes en 1.900 a 1.183.234 en 1.998, el crecimiento ha sido irregular en el tiempo y en el espacio. A la vista de estos datos del cuadro siguiente, se concluye que las provincias de Huesca y Teruel así como la de Zaragoza, excluida la capital, ha sufrido una decadencia muy acentuada, siendo la capital la que ha suavizado esta caída.

TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO 1900-1995						
Años	Huesca	Teruel	Zaragoza	Zaragoza sin capital	Aragón	España
1900-1920	4,1	4,8	18,40	10,3	10,9	16,8
1921-1950	-10,5	-7,8	22,20	0,6	5,9	37,9
1951-1980	-9,5	-36,4	35,90	-29,1	9,7	33,7
1981-1990	-3,3	-6,3	1,05	-5,3	-0,6	3,1
1990-1995	1,2	-0,4	1,80	0,6	0,7	4,1

Fuente: Luisa María Frutos Mejías. Economía Aragonesa, nº 2, 1998

“Los espacios en declive demográfico: problemas y posibilidades de recuperación”

Los valores de la provincia de Teruel corresponden ya a lo que se considera un desierto demográfico, menos de 10 habitantes por Km². Con el fin de precisar cuáles son las zonas más afectadas por las bajas densidades en Aragón, las comarcas con una caracterización, de desierto demográfico son en total quince. En ellas se incluyen 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. En suma, 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 cinco superan la media aragonesa (Cinca Medio, Somontano del Moncayo, La Litera, Ribera Alta del Ebro) y una (Zaragoza) se sitúa en valores elevados característicos de un área metropolitana.

CUADRO DE POBLACION Y DENSIDAD.

		Población (1998)	Densidad (Hab/Km²)
1	JACETANIA	16.429	9,24
2	ALTO GALLEGO	12.102	8,90
3	SOBRARBE	6.689	3,04
4	RIBAGORZA	11.755	4,78
6	HOYA DE HUESCA	59.465	23,20
7	SOMONTANO DE BARBASTRO	22.357	19,16
8	CINCA MEDIO	21.685	37,60
9	LA LITERA	18.709	25,32
10	MONEGROS	18.793	8,59
11	BAJO CINCA	22.268	15,69
5	CINCO VILLAS	30.890	10,65
12	SOMONTANO DE MONCAYO	14.054	30,65
13	CAMPO DE BORJA	13.968	20,23
14	ARANDA	8.113	14,46
15	RIBERA ALTA DEL EBRO	21.595	51,91
16	JALON MEDIO	21.385	20,17
17	ZARAGOZA	641.708	239,32
18	RIBERA BAJA DEL EBRO	8.881	8,23
19	CASPE	14.094	12,91
20	CALATAYUD	39.167	15,55
21	CAMPO DE CARIÑENA	9.842	14,04
22	CAMPO DE BELCHITE	5.674	5,10
24	CAMPO DE DAROCA	6.771	5,69
23	BAJO MARTIN	7.737	9,73
25	CALAMOCHA	14.128	7,36
26	CUENCAS MINERAS	10.707	6,68
27	ANDORRA	11.000	22,92
28	BAJO ARAGON	29.363	15,81
29	TERUEL	42.249	14,69
30	MAESTRAZGO	2.497	2,90
31	ALBARRACIN	4.549	3,42
32	GUDAR-JAVALAMBRE	7.778	3,29
33	MATARRAÑA	6.832	9,46

Fuente: IAEST

La desigual distribución de la población da lugar a un territorio muy poco jerarquizado: de los 729 municipios de que consta Aragón sólo 11 se encuentran por encima de los 10.000 habitantes (Zaragoza-603.367, Huesca-45.485, Teruel-29.320, Calatayud-16.569, Ejea de los Caballeros-14.734, Monzón-14.539, Barbastro-14.462, Alcañiz-12.823, Fraga-11.804, Jaca-11.197 y Tarazona-10.287) mientras que 527 se sitúan con menos de 500 habitantes. Con ello, se evidencia una notable falta de ciudades intermedias con suficiente poder de atracción para estructurar el territorio. El área metropolitana de Zaragoza, que tan sólo abarca el 5% del territorio aragonés, concentra sin embargo el 53% de la población total de derecho y el 43,2% del empleo total aragonés.

MUNICIPIOS SEGÚN ESTRATOS DE POBLACIÓN, 1998

	Huesca		Teruel		Zaragoza		Aragón	
Nº habitantes	Nº de municipios	Población Total	Nº de municipios	Población Total	Nº de municipios	Población Total	Nº de municipios	Población Total
0-100	14	871	68	4.008	57	3.633	139	8.512
101-500	130	29.947	122	28.027	136	34.354	388	92.328
501-1000	26	18.315	23	15.563	40	28.516	89	62.394
1001-5000	25	41.584	20	38.925	48	89.403	93	169.912
5001-10000	2	16.752	1	8.174	6	40.575	9	65.501
10001-50000	5	97.487	2	42.143	3	41.590	10	181.220
+50000					1	603.367	1	603.367
Total	202	204.956	236	136.840	291	841.438	729	1.183.234

Fuente: Revisión anual del Padrón Municipal de Habitantes, a 1 de Enero de 1998

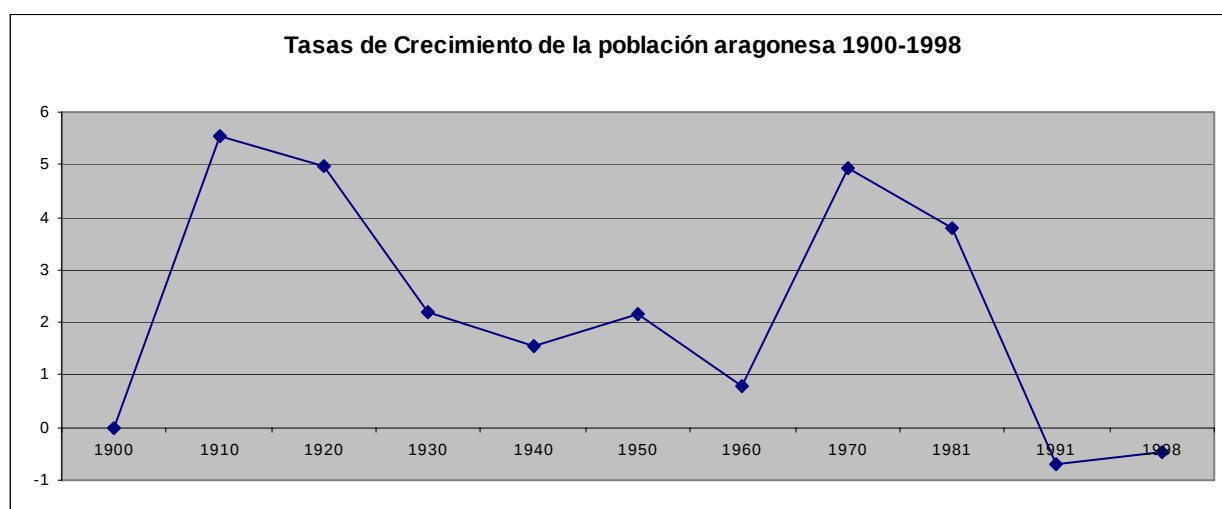
Por otro lado, si tenemos en cuenta que el 72,29% de los municipios albergan al 8,52% de la población, se concluye que se trata de un territorio especialmente disperso.

EVOLUCION DEMOGRAFICA DE ARAGON
EVOLUCIÓN INTERCENSAL SIGLO XX DE LA POBLACIÓN ARAGONESA POR COMARCAS

	1.900	1.910	1.920	1.930	1.940	1.950	1.960	1.970	1.981	1.991	1.998
JACETANIA	28.037	26.714	26.562	27.359	25.065	24.428	21.141	17.926	16.948	16.007	16.429
ALTO GÁLLEGO	13.187	12.805	13.391	13.427	12.690	12.403	13.246	12.687	12.501	12.297	12.102
SOBRARBE	22.794	23.088	23.194	21.945	20.747	18.728	15.406	9.525	7.091	6.638	6.689
RIBAGORZA	33.564	34.105	33.594	31.282	29.025	25.437	22.976	16.665	12.953	11.915	11.755
CINCO VILLAS	35.329	37.728	42.786	44.995	44.836	41.960	40.267	37.323	34.591	32.512	59.465
HOYA DE HUESCA	54.413	57.241	56.878	58.137	54.962	54.847	52.982	53.691	58.240	58.887	22.357
SOMONTANO DE BARBASTRO	33.390	33.476	32.942	29.195	28.076	26.211	25.978	24.811	24.094	23.105	21.685
CINCA MEDIO	16.350	17.736	17.578	17.354	17.438	17.338	20.102	23.989	22.947	22.265	18.709
LA LITERA	17.917	20.267	21.767	20.872	21.117	21.655	21.940	21.831	20.761	19.477	18.793
MONEGROS	25.166	26.804	27.347	26.322	26.862	24.198	25.155	24.275	22.406	20.234	22.268
BAJO CINCA	22.233	24.254	25.492	23.303	22.993	23.209	26.033	23.475	22.978	22.666	30.890
SOMONTANO DEL MONCAYO	19.078	18.372	18.730	20.084	21.251	22.396	20.145	17.636	15.671	14.520	14.054
CAMPO DE BORJA	22.880	21.447	22.043	21.428	21.241	21.272	19.616	17.254	15.580	14.632	13.968
ARANDA	12.482	12.967	13.281	13.859	13.105	12.490	10.780	8.984	8.438	8.248	8.113
RIBERA ALTA DEL EBRO	16.964	19.011	22.222	24.628	25.769	25.629	26.437	24.551	21.728	21.622	21.595
JALÓN MEDIO	26.396	29.173	30.995	30.801	31.209	30.702	28.960	25.268	22.715	21.354	21.385
ZARAGOZA	120.837	135.002	166.538	189.155	231.859	272.183	333.137	499.245	603.371	628.899	641.708
RIBERA BAJA DEL EBRO	13.731	14.595	14.500	13.770	12.907	12.536	11.663	10.883	9.920	9.305	8.881
CASPE	20.008	21.869	22.720	22.134	21.709	22.694	22.066	18.532	16.084	14.920	14.094
CALATAYUD	68.998	70.740	74.364	80.262	83.848	81.981	71.999	56.851	47.355	41.954	39.167
CAMPO DE CARIÑENA	16.997	18.228	18.129	17.238	16.937	16.903	14.705	12.731	11.362	10.173	9.842
CAMPO DE BELCHITE	15.133	16.846	17.361	17.557	16.103	16.197	12.827	9.254	6.982	6.147	5.674
BAJO MARTÍN	15.605	16.979	17.490	17.502	16.362	15.992	14.185	11.292	9.665	8.484	6.771
CAMPO DE DAROCA	20.369	21.181	21.779	22.479	21.952	21.677	17.568	11.807	8.779	7.360	7.737
CALAMOCHA	34.372	36.532	37.440	40.709	39.969	38.857	33.548	23.700	18.470	15.640	14.128
CUENCAS MINERAS	25.424	27.722	26.648	25.664	23.919	25.355	24.430	17.496	14.972	12.025	10.707
ANDORRA	9.857	10.948	10.763	10.233	10.166	11.554	14.710	11.001	11.565	11.807	11.000
BAJO ARAGÓN	44.619	47.056	45.840	44.442	41.110	39.263	35.593	31.076	29.760	29.919	29.363
TERUEL	41.702	45.411	46.697	50.518	48.832	52.387	51.058	43.657	42.923	42.802	42.249
MAESTRAZGO	13.535	13.093	12.196	11.306	10.015	8.981	7.540	5.102	3.340	2.718	2.497
ALBARRACÍN	14.335	14.642	14.717	14.360	12.842	12.468	11.053	7.841	5.515	4.858	4.549
GÚDAR-JAVALAMBRE	34.069	34.809	33.292	30.816	26.937	24.264	19.827	13.173	9.139	8.082	7.778
MATARRAÑA	18.476	18.716	18.979	17.887	15.421	14.148	11.814	9.523	8.108	7.345	6.832
ARAGÓN	928.247	979.557	1.028.255	1.051.023	1.067.274	1.090.343	1.098.887	1.153.055	1.196.952	1.188.817	1.183.234
T. crecimiento		5,52	4,97	2,21	1,54	2,16	0,78	4,92	3,80	-0,67	-0,46

Fuente: IAESt

En una primera aproximación en el cuadro anterior se aprecia que en cómputo global, Aragón ha incrementado su población desde principios de siglo (1900-1998) en 254.987 habitantes, lo que supone un 27,47% de la población existente en 1900. Sin embargo, las tasas de crecimiento intercensales más elevadas tienen lugar en las primeras décadas del siglo XX y en los años 60-70. Por el contrario, las tasas de crecimiento más bajas, llegando incluso a valores negativos, se producen en los últimos veinte años, tal como se aprecian en el gráfico siguiente.



Aragón pierde población desde 1981 y la tendencia no sólo no se corrige, sino que empeora ya que los estudios revelan que la Comunidad Autónoma va a continuar perdiendo población a mayor ritmo. En la perspectiva del 2005, en los últimos 25 años (1981-2005) Aragón habrá perdido 40.000 personas, es decir el 3,4% de la población existente en 1981.

**EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL DE DERECHO ARAGONESA, POR PROVINCIAS
(1981,1991,1996,1998,1999 y 2005)**

	Población 1981	Población 1991	Población 1998	Población 2005	1998-1981 (%)	2005-1981 (%)
ESPAÑA	37.741.460	38.919.910	39.394.000	39.709.849	4,38	5,22
ARAGÓN	1.196.952	1.188.817	1.183.234	1.156.121	-1,15	-3,41
HUESCA	214.909	207.810	204.956	201.450	-4,63	-6,26
TERUEL	153.457	143.680	136.840	130.453	-10,83	-14,99
ZARAGOZA	828.599	837.327	841.438	824.218	1,55	-0,53

Así, en el periodo (1981-1998), mientras Zaragoza ha aumentado su población en un 1,55%, Teruel ha perdido el 10,83% y Huesca el 4,63%. Sobre las proyecciones, realizadas para el año 2005 y tomando como base el año 1981 los datos son todavía mas negativos, ya que Teruel habrá perdido el 15%, Huesca el 6,3% y Zaragoza el 0,5% de sus respectivas poblaciones en 1981. Por otro lado, la evolución demográfica de la provincia sin la capital ha sido negativa, en 1998 había perdido el 6,05% de la población que tenía en 1981; mientras que en ese mismo periodo, Zaragoza ciudad ha experimentado un crecimiento del 5,51% de su población.

Otro dato descriptivo de la situación se obtiene al observar el porcentaje de la población que reside en Zaragoza ciudad, en 1981 era el 47,8% de los residentes en Aragón y en 1998 es el 50,99%. Mientras Zaragoza ciudad ha crecido el 5,51% entre 1981-1998, el resto de Aragón ha perdido el 7,23%, sin olvidar la influencia que Zaragoza ciudad ejerce sobre el conjunto del área metropolitana (ejemplos: entre 1981 y 1998 Utebo ha crecido el 67,24% de su población; Cuarte, el 52,09%; Cadrete, el 101,02%; El Burgo, el 27,49% por ejemplo) Lo cual pone de manifiesto una concentración metropolitana en el centro de la región, y la gran dependencia demográfica que el resto de Aragón tiene de Zaragoza ciudad.

EVOLUCIÓN INTERCENSAL DE ZARAGOZA CIUDAD Y RESTO DE ARAGON 1981,1991,1998

	Población 1981	Población 1991	Población 1998	1998-1981 (%)
ARAGÓN	1.196.952	1.188.817	1.183.234	-1,15
ZARAGOZA CIUDAD	571.855	594.394	603.367	5,51
RESTO ARAGÓN	625.097	591.423	579.867	-7,24

Entre 1981 y 1998, 4 comarcas han perdido más del 20% de la población (3 de Teruel y 1 de Zaragoza); otras 6 han perdido entre el 15 y el 20%, (1 de Huesca, 2 de Zaragoza y 3 de Teruel); 7 comarcas han perdido entre el 10 y el 15% (1 de Teruel y 6 de Zaragoza); 6 comarcas han perdido entre el 5 y el 10% (5 de Huesca y 1 de Zaragoza); 8 comarcas han perdido menos del 5% (3 de Huesca, 2 de Zaragoza y 3 de Teruel) y solamente 2 comarcas han tenido una evolución positiva: La Hoya de Huesca (2,10%) y Zaragoza (6,35%) .

Perdida de Población	Comarcas
>20%	Campo de Daroca, Calamocha, Cuencas Mineras, Maestrazgo
15-20%	Bajo Martín, Monegros, Albarracín, Calatayud, Campo de Belchite, Matarraña
10-15%	Somontano de Moncayo, Campo Borja, Ribera Baja del Ebro, Caspe, Campo Cariñena, Gudar-Javalambre, Cinco Cillas
5-10%	La Litera, Ribagorza, Somontano de Barbastro, Cinca Medio, Jalón Medio Sobrarbe,
0-5%	Jacetania, Alto Gallego, Bajo Cinca, Aranda, Teruel, Andorra, Ribera Alta del Ebro, Bajo Aragón

Si se analiza el tamaño de los municipios, se observa que las mayores pérdidas (1981-1998) las registran los municipios entre 500 y 1.000 habitantes (alrededor del 24%), a continuación se sitúan los municipios entre 1.001 y 5.000 habitantes, cuya pérdida se sitúa sobre el 16%. Por otra parte el mayor crecimiento porcentual de la población se ha producido en los municipios con una población comprendida entre los 5.000 y 10.000 (+6,29), fenómeno que indica que los esfuerzos de las políticas públicas deben concentrarse en los municipios que superen el umbral de 5.000 habitantes, para consolidar una red urbana de ciudades pequeñas y medianas. Los municipios menores de 500 habitantes han experimentado un ligero descenso pero hay que tener en cuenta que ya perdieron una parte importante de su población joven, por lo que hay que esperar importantes pérdidas a partir de ahora, dado su elevado grado de envejecimiento.

Nº Habitantes	Población 1981	Población 1991	Población 1998	1998-1981 (%)
Hasta 500 habitantes	102.779	102.010	100.840	-1,89
500-1.000	82.330	67.587	62.394	-24,21
1.001-5.000	203.175	180.058	169.912	-16,37
5.001-10.000	61.624	64.349	65.501	6,29
10.001-50.000	175.202	180.419	181.220	3,43
+50.000	571.855	594.394	603.367	5,51
Total	1.196.965	1.188.817	1.183.234	-1,15

La despoblación conlleva un envejecimiento de la población y, por tanto, un mayor grado de dependencia. Las comarcas con pérdidas de población mayores del 9% (1981-1998) presentan un grado de envejecimiento superior al 25% (excepto Cinco Villas 23,2% y Cuencas Mineras 24,5%).

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 reducción de la fecundidad. En Aragón, y especialmente en las comarcas más despobladas, este problema de envejecimiento tiene otra causa 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 se encuentre una clara asociación positiva entre aquellas comarcas que más

población perdieron hasta fechas recientes como consecuencia de la emigración y los altos índices de envejecimiento.

RANKING DE PÉRDIDA DE POBLACIÓN POR COMARCAS

	COMARCAS	Población (1998)	Población (1981)	Municipios	Superficie (Km²)	Densidad 98	Crecimiento 98-81	Envejecimiento 1998	Grado de dependencia 98
26	CUENCAS MINERAS	10.707	14.972	33	1.602,80	6,68	-28,49	24,52%	62,92
30	MAESTRAZGO	2.497	3.340	12	861,50	2,90	-25,24	30,96%	69,63
25	CALAMOCHA	14.128	18.470	40	1.920,00	7,36	-23,51	32,64%	75,05
24	CAMPO DE DAROCA	6.771	8.779	35	1.189,00	5,69	-22,87	33,54%	72,69
23	BAJO MARTIN	7.737	9.665	9	795,20	9,73	-19,95	31,52%	74,37
22	CAMPO DE BELCHITE	5.674	6.982	15	1.113,50	5,10	-18,73	33,73%	71,78
31	ALBARRACIN	4.549	5.515	23	1.329,10	3,42	-17,52	34,27%	79,87
20	CALATAYUD	39.167	47.355	67	2.518,10	15,55	-17,29	30,28%	67,47
10	MONEGROS	18.793	22.406	27	2.188,70	8,59	-16,13	26,64%	61,02
33	MATARRAÑA	6.832	8.108	14	722,20	9,46	-15,74	32,20%	78,61
32	GUDAR-JAVALAMBRE	7.778	9.139	24	2.363,80	3,29	-14,89	30,52%	74,87
21	CAMPO DE CARIÑENA	9.842	11.362	14	700,90	14,04	-13,38	27,36%	62,06
19	CASPE	14.094	16.084	7	1.091,90	12,91	-12,37	26,54%	62,02
5	CINCO VILLAS	30.890	34.591	28	2.901,20	10,65	-10,70	23,20%	55,63
18	RIBERA BAJA DEL EBRO	8.881	9.920	10	1.078,50	8,23	-10,47	24,46%	58,84
13	CAMPO DE BORJA	13.968	15.580	18	690,40	20,23	-10,35	26,95%	63,27
12	SOMONTANO DE MONCAYO	14.054	15.671	16	458,50	30,65	-10,32	26,17%	60,07
9	LA LITERA	18.709	20.761	14	738,90	25,32	-9,88	25,91%	59,65
4	RIBAGORZA	11.755	12.953	34	2.460,40	4,78	-9,25	29,84%	67,69
7	SOMONTANO DE BARBASTRO	22.357	24.094	29	1.166,60	19,16	-7,21	24,58%	61,15
16	JALON MEDIO	21.385	22.715	17	1.060,30	20,17	-5,86	24,83%	58,93
3	SOBRARBE	6.689	7.091	19	2.202,10	3,04	-5,67	27,57%	62,43
8	CINCA MEDIO	21.685	22.947	9	576,70	37,60	-5,50	22,68%	56,10
27	ANDORRA	11.000	11.565	6	479,90	22,92	-4,89	19,64%	54,80
14	ARANDA	8.113	8.438	13	561,00	14,46	-3,85	21,19%	52,76
2	ALTO GALLEGO	12.102	12.501	8	1.359,80	8,90	-3,19	20,93%	49,98
11	BAJO CINCA	22.268	22.978	11	1.419,60	15,69	-3,09	22,10%	56,86
1	JACETANIA	16.429	16.948	20	1.778,90	9,24	-3,06	23,04%	55,34
29	TERUEL	42.249	42.923	48	2.876,50	14,69	-1,57	23,59%	61,63
28	BAJO ARAGON	29.363	29.760	27	1.857,80	15,81	-1,33	24,71%	62,87
15	RIBERA ALTA DEL EBRO	21.595	21.728	17	416,00	51,91	-0,61	23,24%	58,11
6	HOYA DE HUESCA	59.465	58.240	42	2.562,80	23,20	2,10	21,52%	52,97
17	ZARAGOZA	641.708	603.371	23	2.681,40	239,32	6,35	17,06%	43,92

HUESCA	204.956	220.919	213	16.454,50	12,46	-7,23	24,23%	59,25
ZARAGOZA	841.438	822.576	280	16.460,70	51,12	2,29	19,11%	47,17
TERUEL	136.840	153.457	236	14.808,80	9,24	-10,83	26,28%	65,61
ARAGÓN	1.183.234	1.196.952	729	47.724,00	24,79	-1,15	20,82%	51,10

Fuente: IAEST y elaboración propia

Índice de envejecimiento; (Población >=65 años/Población <=19años)

Grado de dependencia; (Población <15años +Población > =65 años)/Población 15-64 años

El despoblamiento, unido al envejecimiento de la población hacen que 6 de cada 10 municipios sean demográficamente muy viejos y otros 2 sean terminales. Hay que destacar que de 1991 a 1998 el número de municipios terminales se ha duplicado, y de 1996 a 1998 su número se incrementa en 18. La actual situación demográfica tiende a agravarse, pudiendo afectar, en poco tiempo, a 9 de cada 10 municipios e incluso más. Por provincias, la situación más preocupante la presenta Teruel con más del 90% de sus municipios superando el umbral de muy viejos y llegando más del 30% de los mismos a la calificación de terminales.

**TIPOLOGÍA DE LOS MUNICIPIOS ARAGONESES SEGÚN SU GRADO DE ENVEJECIMIENTO.
(1991 Y 1998)**

	1998						1998		1996		1991	
	Huesca		Teruel		Zaragoza				Aragón		Aragón	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Municipios menos viejos	3	1,4	2	0,8	5	1,7	10	1,3	12	1,6	19	2,6
Medios	10	4,9	3	1,2	17	5,8	30	4,1	34	4,7	69	9,5
Viejos	27	13,3	13	5,5	32	11,0	72	9,8	85	11,7	132	18,1
Muy Viejos	146	72,2	141	59,7	163	56,0	450	61,7	449	61,6	432	59,3
Terminales	16	7,9	77	32,6	74	25,4	167	22,9	149	20,4	77	10,6
Total	202	100,0	236	100,0	291	100,0	729	100,0	729	100,0	729	100,0

* Municipios menos viejos: <15% de población de 65 y más años
Medios: 15-20% de población de 65 y más años
Viejos: 20-25% de población de 65 y más años
Muy Viejos: 25-40% de población de 65 y más años
Terminales: >40% de población de 65 y más años

Fuente: IAEST

Por otro lado, no debemos olvidar los movimientos migratorios que tienen lugar en nuestra Comunidad y que cobran cada día mayor relevancia. Analizando el saldo migratorio para el periodo 1990-1995 se observa que aunque en cómputo global Aragón muestra un saldo positivo, 20 de las 33 comarcas que la integran tienen saldo negativo. Hay que destacar la importancia cuantitativa que tiene Zaragoza sobre el saldo del conjunto de Aragón, ya que si se excluyera, nuestra región presentaría un saldo migratorio negativo de 960 personas.

Saldo migratorio anual, según comarcas (1990-1995)

	SALDO MIGRATORIO						
	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	90-95
JACETANIA	58	170	46	89	139	86	588
ALTO GÁLLEGO	24	-14	-52	3	-32	-23	-94
SOBRARBE	8	40	26	6	169	74	323
RIBAGORZA	1	70	81	22	90	33	297
CINCO VILLAS	-76	-74	-8	-144	40	-41	-303
HOYA DE HUESCA	260	193	281	222	128	162	1.246
SOMONTANO DE BARBASTRO	-8	1	-17	94	66	-13	123
CINCA MEDIO	0	30	-26	-76	21	-55	-106
LA LITERA	-42	-58	-74	-80	-40	-37	-331
MONEGROS	-106	-110	-116	-111	-66	-78	-587
BAJO CINCA	-45	25	-30	-24	52	-57	-79
SOMONTANO DEL MONCAYO	-64	38	-8	20	-35	-45	-94
CAMPO DE BORJA	-57	56	45	2	72	35	153
ARANDA	-27	-28	-6	-42	-7	-8	-118
RIBERA ALTA DEL EBRO	22	96	42	76	32	128	396
JALÓN MEDIO	-23	72	120	24	168	192	553
ZARAGOZA	2.124	954	1.164	1.436	-94	532	6.116
RIBERA BAJA DEL EBRO	21	-3	6	-42	-5	6	-17
CASPE	-34	5	61	-9	27	0	50
CALATAYUD	-231	-119	-169	-95	41	-157	-730
CAMPO DE CARIÑENA	-24	6	46	-57	3	-43	-69
CAMPO DE BELCHITE	-50	-15	-2	-23	21	16	-53
BAJO MARTÍN	-22	4	-44	6	-27	-49	-132
CAMPO DE DAROCA	-17	-4	-44	-21	6	-20	-100
CALAMOCHA	-124	-100	-118	-77	5	-37	-451
CUENCAS MINERAS	-305	-193	-158	-195	-218	-89	-1.158
ANDORRA	-79	-155	-107	-139	-141	-138	-759
BAJO ARAGÓN	-87	11	-14	-4	181	155	242
TERUEL	87	-1	50	51	31	73	291
MAESTRAZGO	-41	-18	-29	-10	-2	-17	-117
ALBARRACÍN	-22	0	-8	-23	22	21	-10
GÚDAR-JAVALAMBRE	-30	12	16	3	74	17	92
MATARRAÑA	-25	-6	12	-1	10	4	-6
ARAGÓN	1.066	885	966	881	731	627	5.156

Fuente: IAEST

En síntesis, como resultado de los fenómenos descritos, la estructura de la población aragonesa resulta:

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ARAGONESA POR GRUPOS DE EDAD

	1981	1991	1996	1998	2001	2005
0-24 años	442.497	370.271	331.058	316.519	303.676	267.571
25-64 años	584.697	606.336	617.931	620.314	617.809	639.787
65 y más	169.771	212.210	238.557	246.401	252.538	250.105
De las que 80 y más	30.178	47.430	55.625	57.769	60.582	72.391
TOTAL	1.196.965	1.188.817	1.187.546	1.183.234	1.174.023	1.157.463

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN

Porcentaje (%)	1981	1991	1996	1998	2001	2005
0-24 años	37,0	31,1	27,9	26,8	25,9	23,1
25-64 años	48,8	51,0	52,0	52,4	52,6	55,3
65 y más	14,2	17,9	20,1	20,8	21,5	21,6
De las que 80 y más	17,8	22,4	23,3	23,4	24,0	28,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Como ponen de manifiesto los dos cuadros anteriores, la población joven aragonesa desciende a un ritmo vertiginoso. Si en 1981 la población joven suponía el 37% del total, en 1998 su peso baja hasta el 26.8%. Se han perdido 125.978 jóvenes, mas de la cuarta parte (28,5%) de los existentes en 1981. Y si se tiene en cuenta la perspectiva del 2005, esta cifra aumenta en 48.948 jóvenes, con lo cual, en 25 años (1981-2005), se habrán perdido en la comunidad aproximadamente 175.000 jóvenes, y su peso sobre la población total será solamente del 23,1%.

Por otra parte, la población mayor (de 65 y más años) se ha incrementado en 76.630 personas, pasando de representar el 14,2% de la población aragonesa en 1981 al 45,13% en 1998. Se está por tanto asistiendo a un continuo y progresivo envejecimiento de la población. Dentro de este intervalo, los mayores de 80 y más años constituye el grupo de edad que más crece. De un grado de sobreenvjecimiento del 17,8% en 1981, se ha pasado al 23,4% en 1998. Por provincias, son Huesca y Teruel las que presentan un sobreenvjecimiento más pronunciado, con porcentajes del 25% mientras que en Zaragoza se sitúa en el 22,6%. En estos años, este grupo de población en Aragón ha aumentado en 27.591 personas, casi duplicando el dato de 1981. En 25 años (1981-2005) la población mayor de 80 años alcanzará aproximadamente las 72.000 personas y habrá experimentado un aumento de 42.000 personas con respecto a las de 1981. El grado de sobreenvjecimiento será del 28,9%, con lo que 3 de cada 10 personas mayores de menos de 65 años superarán los 80 años.

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

La consecuencia de todo ello es que el acceso a servicios públicos, como educación, sanidad y seguros sociales es deficiente en las zonas más afectadas por el problema de la despoblación. Además la accesibilidad a estas zonas y sus comunicaciones tienden también a ser deficientes. No es ajeno a este diagnóstico la elevada dispersión de la población en un gran número muy elevado de municipios, que dificulta la oferta de servicios públicos y sociales, así como la instalación de nuevas empresas

3.- LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

El problema de la población en Aragón resulta de crucial importancia para el equilibrio territorial y para el propio futuro de la región. Por eso, el Gobierno de Aragón apoya su política a medio plazo en el objetivo de invertir las tendencias demográficas.

En este epígrafe se resumen sucintamente la estrategia de los Fondos Estructurales y el recientemente aprobado Plan Integral de Política Demográfica.

3.1.- Estrategia de los fondos estructurales (2000-2006)

Con el fin de asegurar la coherencia de las intervenciones comunitarias que durante el periodo 2000-2006 van a concurrir en Aragón, se formularon unos objetivos de carácter general que contemplan el desarrollo regional en su visión más amplia.

No es casual que el objetivo último de los Fondos Estructurales sea el de *Estabilización de la demografía regional*, porque constituye el núcleo de las debilidades regionales. Como se ha puesto de manifiesto en la descripción anterior la baja densidad demográfica, el elevado nivel de envejecimiento de la población, la baja tasa de crecimiento vegetativo, la escasa tasa de crecimiento con la que evoluciona la población activa, junto con otras variables demográficas y de poblamiento igualmente desfavorables, constituyen una grave amenaza.

Para lograr el objetivo último expresado se formulan 3 objetivos centrales tomando en consideración las variables económica, territorial y social, teniendo presente como factor horizontal, el medio ambiente. Así se establecen los siguientes objetivos:

- *Potenciar la actividad económica*
- *Promover el equilibrio territorial*
- *Garantizar la calidad de vida*

A su vez, para alcanzar estos tres objetivos centrales se formulan 20 objetivos operativos estableciendo entre ambos niveles uno de carácter intermedio con 6 objetivos:

- *Impulsar la competitividad del sistema productivo*
- *Promover la valorización y la competitividad del territorio*
- *Asegurar el uso sostenible de los recursos naturales y del patrimonio cultural*
- *Promover el desarrollo y adecuación de los RRHH y del conocimiento*
- *Promover la integración social*
- *Asegurar la operatividad, la eficacia y la eficiencia de la intervención.*

La relación entre los diferentes niveles de objetivos no está predeterminada sino que se pretende establecer en función del contenido específico de las medidas y acciones del Plan y de su vinculación concreta a aquéllos. Esta estrategia se ha materializado ya en el Documento Unico de Programación (DOCUP), Programa de Desarrollo Rural (PDR) y en el Programa Operativo del Objetivo 3, documentos a los que nos remitimos, y que no cabe retomar aquí ⁵.

⁵ Véase: <http://www.aragob.es/eco/doceuropa/2000-2006.htm>

3.2.-Plan integral de política demográfica

Recientemente, las autoridades del Gobierno de Aragón han aprobado un Plan Integral de Política Demográfica que, a partir de los problemas demográficos que afectan a la sociedad aragonesa, su probable evolución futura, y lo que puede inducirse de las manifestaciones directas e indirectas de sus preferencias, pretende facilitar la consecución de los siguientes objetivos:

- 1.- Avanzar en la corrección de los profundos desequilibrios territoriales y demográficos que experimenta Aragón, prestando especial atención a la revitalización demográfica de las comarcas con más graves problemas de despoblación.
- 2.- Frenar la tendencia regresiva que la población aragonesa en su conjunto muestra en los últimos años, para lo que se arbitrarán medidas que favorezcan el mayor acercamiento posible entre los deseos de sus ciudadanos y las decisiones que toman, así como para lograr que Aragón se convierta en un foco de atracción de población procedente de otros territorios.
- 3.- Que los ciudadanos puedan fijar sus domicilios donde lo deseen, no sujetos a restricciones originadas en carencias en servicios públicos básicos, escasez de viviendas o incomunicación.
- 4.- Que los ciudadanos puedan compaginar su vida familiar y sus proyectos laborales y profesionales, de forma que tanto la legislación laboral como los servicios asistenciales tomen como referente el bienestar de los ciudadanos de acuerdo a sus preferencias.
- 5.- Que los ciudadanos puedan alcanzar el número de hijos deseados y en el momento que lo estimen oportuno.
- 6.- Que los ciudadanos procedentes de otros territorios, españoles o de otros Estados, se integren laboral, social y culturalmente en nuestras ciudades y pueblos, disfrutando de iguales derechos y obligaciones que cualesquiera otros.
- 7.- Que en cualquier territorio puedan localizarse actividades económicas y promoverse iniciativas emprendedoras, contribuyendo la administración aragonesa a subsanar los fallos del mercado que dificulten un desarrollo económico equilibrado y sostenible.
- 8.- Que el patrimonio medioambiental sea conservado, incrementado incluso si fuera posible, y no se vea amenazado por actuaciones públicas ni privadas.

- 9.- Que la riqueza cultural de los lugares y sus habitantes se desarrolle y no se vea amenazada por actuaciones públicas ni privadas.
10. Que las discriminaciones positivas que contrarresten desigualdades derivadas del género, situación económica y lugar de residencia sean transparentes y equitativas.

En suma, el objetivo es que la calidad de vida en cualquier lugar de Aragón, urbano o rural, sea adecuada para convivir en libertad y solidaridad todos sus ciudadanos, siendo capaz de atraer la localización de nuevos residentes. Para alcanzar estos objetivos, la política demográfica del Gobierno de Aragón se apoya en los siguientes principios:

- 1.- La libertad individual es un referente básico desde el que reflexionar sobre la conveniencia de las medidas, especialmente en temas como el demográfico en el que los incentivos y restricciones de las políticas que lo moldean influyen en la configuración de los proyectos vitales en sus planos más íntimos. Las prescripciones que tratan sobre el número de hijos, la residencia, la movilidad, la convivencia en el interior de la familia, tienen como única base el de su adecuación a las preferencias individuales, las cuales, evidentemente, incorporan argumentos colectivos. Quienes reflexionan sobre estos hechos e inspiran la legislación al respecto han de informar a los ciudadanos de los efectos de sus conductas y de las posibles alternativas, pero nunca sustituir ni dificultar sus elecciones por sus apreciaciones. Debe entenderse, por lo tanto, que todas las medidas a tomar tienen como principio fundamental la soberanía de la persona y el que los poderes públicos asuman una función de apoyo a ésta, para que pueda tomar sus decisiones con la máxima libertad de elección posible.
- 2.- Los sucesos demográficos sobrepasan la esfera individual de aquellos que los protagonizan, y han de argumentarse también los principios de carácter más colectivo. La equidad ha de inspirar el trato discriminatorio favorable a quienes se encuentran en peor situación. Sin embargo, definir una circunstancia así, relativa según contextos, momentos históricos y lugares, resulta bastante difícil. En territorios tan desequilibrados como Aragón, las situaciones personales a promocionar no sólo vienen determinadas por una renta inferior sino también por la dificultad en el acceso a ciertos bienes y servicios públicos que forman parte del núcleo del bienestar de nuestras sociedades. No obstante, esta búsqueda de la cohesión territorial y social puede suscitar contradicciones con la libertad individual, y por tanto han de proponerse soluciones de equilibrio cuando surjan los dilemas, abandonando fundamentalismos.

- 3.- En cualquier caso el principio de equidad inspirará las medidas a tomar, lo que quiere decir que éstas en su caso se graduarán según criterios económicos de renta.
- 4.- El principio de igualdad entre los sexos y no discriminación de las personas en razón de su origen, creencias o procedencia inspirará también las medidas a adoptar, lo que exige actuaciones específicas orientadas a este fin. Éstas no se limitarán a garantizar legalmente dicha igualdad y no discriminación, sino que además buscarán su realización efectiva a través de una adecuada integración de la mujer en el mercado laboral, sin discriminación salarial, y también una integración en este mismo, y en general en la sociedad aragonesa de los inmigrantes que decidan instalarse en la Comunidad Autónoma.
- 5.- El reequilibrio demográfico y territorial y la lucha contra la despoblación pasa por igualar en lo posible la calidad de vida en las zonas con mayores problemas con respecto a las más dinámicas. Frenar la salida de población, incentivar la llegada de personas procedentes de otros territorios o asegurar la toma de decisiones por los individuos en un marco de máxima libertad exige equiparar las condiciones de vida. Para ello el Gobierno de Aragón ofertará los servicios públicos necesarios para contribuir a hacerlo posible.
- 6.- El fomento del empleo estable y de calidad se considera una pieza clave para que los individuos puedan tomar decisiones de largo plazo (como el número de hijos deseado) en un entorno con la menor incertidumbre posible.
- 7.- Las ayudas indirectas y directas a la natalidad tendrán un carácter subsidiario con respecto a la provisión de bienes públicos y la mejora de derechos sociales, ya que se considera más eficaz y generalmente más equitativo incidir preferentemente en la mejora de los servicios públicos para el objetivo de reequilibrio territorial.
- 8.- La complejidad de los objetivos que se persiguen, obliga y exige una cooperación eficaz con otras administraciones públicas para el desarrollo de la política demográfica.
- 9.- La comarcalización es un elemento decisivo de cara a los objetivos que se persiguen, ya que en muchos casos es la única posibilidad real de lograr economías de escala en la provisión de bienes públicos. El desarrollo de políticas territorializadas es por lo tanto esencial para lograr los mejores resultados posibles.

10. La amplitud de las acciones políticas exige que, ante la escasez relativa de recursos, se proponga una gestión eficaz de los mismos. Es decir, que los recursos empleados sean coherentes para alcanzar los fines y se planteen teniendo en cuenta que existen otras necesidades públicas que atender de forma simultánea. Por tanto, una gestión eficiente implica reconocer las interdependencias de lo que se legisla con el resto de materias afectadas y las actuaciones de cada administración competente. De ahí que las actuaciones sobre demografía deban plantearse como un plan integral en cooperación con los distintos niveles de gobierno implicados.

4.- CONCLUSION: POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y REGIONES DESPOBLADAS

La salida de población de las zonas actualmente más desertizadas demográficamente no sólo se explica con las expectativas de ocupaciones mejores o rentas más elevadas, sino con la percepción de que los habitantes de las zonas urbanas tienen 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 costes de oportunidad 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 de mayor tamaño. 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 que es 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.

Los problemas de accesibilidad ocupan igualmente 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 sino también la de la población.

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 núcleos deshabitados. 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 ya no son ni reparados ni mantenidos, cayendo y desapareciendo.

La situación de Aragón, como territorio caracterizado por fuertes desequilibrios poblacionales, plantea por tanto el reto de generar actividades económicas capaces de fijar y atraer población. Pero ello no bastará si no se dotan infraestructuras económicas y sociales suficientes, sin las que no es posible que la actividad económica se desenvuelva en condiciones competitivas frente a otros territorios. Además, tal como destaca el Plan aragonés de política demográfica, resulta crucial prestar servicios públicos de calidad, de manera que se garantice la equidad en el acceso a los servicios de bienestar. Pero todo ello resulta muy costoso si se evalúa la rentabilidad per capita, debido a los elevados costes fijos que significan tanto las infraestructuras económicas como los servicios sociales (educación, sanidad, servicios personales, etc...). Por tanto, si las políticas públicas persiguen el objetivo de arraigar población en el medio rural, deberán asumir este sobrecoste, conscientes de que si los servicios y las inversiones públicas no sientan las bases de un desarrollo económico sostenible, gran parte de las zonas rurales de Aragón se verán abocadas a la desaparición de la población, con negativas consecuencias sobre el patrimonio cultural y sobre importantes aspectos de la conservación del medio natural.

Por estas razones, la política regional debe tomar como base indicadores más amplios que la simple ratio del PIB por habitante, dado que la disminución de la población puede ocultar tras el crecimiento de la renta per capita un empobrecimiento que a medio plazo resulte irremediable. Así, es preciso reconocer que los indicadores simples utilizados en la política regional hasta el momento, tanto de la Unión Europea como nacional, no son capaces de reflejar realidades complejas que suceden en el interior de las regiones, lo que afecta seriamente a un deseable principio de igualdad espacial en el acceso a servicios mínimos. Además, la evolución en el tiempo de la renta generada en Aragón muestra que a pesar de perder peso relativo en el conjunto nacional, la renta por habitante crece al disminuir de forma más acelerada la población que habita la región.

De acuerdo con el Segundo Informe sobre Cohesión Económica y Social (aprobado por la Comisión Europea el 31 de Enero de 2001), siguiendo los principios de mayor concentración financiera y geográfica en aplicación de las decisiones adoptadas en el Consejo de Berlín para preparar las primeras fases de ampliación, el importe de los créditos destinados a la política de cohesión en los 15 Estados miembros actuales quedará reducido en 2006 al nivel de 1992 (lo que representa un 0,31% del PIB de los 15).

No obstante, la concentración de la financiación en las regiones más retrasadas en su desarrollo permitirá que los importes medios de ayuda por habitante se mantengan durante el periodo 2000-2006 en el mismo nivel que en 1999. Globalmente, el 60% del total de los Fondos Estructurales y de Cohesión se ha asignado a los Estados miembros que, conjuntamente, no sobrepasan el 20% del PIB comunitario, y el 70% está concentrado en las regiones retrasadas en su desarrollo (Regiones con un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria).

Por otro lado, el citado Informe determina como prioridad para la cohesión económica y social, la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones incluidas las zonas rurales. A este propósito se hace mención específica a las *zonas con muy baja densidad de población*, incluyéndolas dentro de aquéllas con grandes desventajas geográficas o naturales. Estas zonas a menudo sufren grandes dificultades para retener a su población y los costes suplementarios de los servicios básicos, incluidos los transportes, pueden frenar su desarrollo económico.

Los principales datos de las regiones con baja densidad de una Europa ampliada aparecen en el siguiente cuadro, en el que se aprecia que la despoblación se asocia con un grado de envejecimiento y un peso de la población activa agraria superiores a la media de la Unión Europea. Por otra parte, de entre los países candidatos, solo Letonia tiene una densidad de población inferior al umbral de 40 habitantes por Km².

Principales indicadores de las regiones de Europa ampliada
con densidad de población ≤ 40 Hab/Km²

	Densidad de población Hab/Km ²	PIB per capita UE=100	Empleo por sectores (% del total), 1999			Tasa de paro (%)	Tasa de ocupación % pob. 15-64 1999	% población cuya edad es >65 años
	1998	1998	Agricultura	Industria	Servicios	1999	Mujeres	1998
UE 15	117,4	100,0	4,5	29,2	66,0	9,4	53,1	15,6
Grecia								
Anatoliki Makedonia, Thraki	39,7	55,4	38,4	19,3	42,3	12,8	45,7	16,9
Dytiki Makedonia	32,1	59,9	24,5	35,2	40,3	14,6	36,2	16,7
Ipeiros	40,5	41,8	24,7	24,1	51,2	13,9	39,1	18,6
España								
Aragón	24,7	88,1	8,3	33,0	58,8	9,5	39,8	20,7
Castilla y León	26,5	74,2	11,1	29,2	59,7	15,6	35,0	20,8
Castilla – La Mancha	21,5	67,0	11,7	34,6	53,8	15,6	32,0	18,7
Extremadura	26,0	50,2	15,0	25,6	59,5	25,5	28,3	17,3
Francia								
Corse	29,9	77,0	8,2	14,3	77,0	14,3	32,3	17,8
Irlanda								
Border, Midland and Western	29,4	79,3				7,1		
Italia								
Valle D'aosta	36,7	129,8	5,4	23,3	71,3	5,6	54,3	18,2
Portugal								
Alentejo	19,0	66,8	13,0	27,1	60,0	6,7	53,5	21,4
Finlandia								
Itä-Suomi	9,9	75,1	12,6	25,5	61,6	15,7	57,5	16,4
Väli-Suomi	16,5	83,6	11,2	28,0	60,4	12,3	60,9	16,1
Pohjois-Suomi	4,4	87,3	9,3	28,1	62,5	15,6	59,3	12,8
Etelä-Suomi	34,5	93,0	6,3	32,9	60,5	12,3	64,7	16,2
Aland	16,7	122,2	9,1	11,6	78,5	2,1	65,0	16,2
Suecia								
Östra Mellansverige	38,7	93,2	2,8	28,3	69,0	7,8	69,5	17,4
Norra Mellansverige	13,2	95,7	3,8	27,2	69,1	9,5	68,3	19,7
Mellersta Norrland	5,5	97,8	4,7	19,4	76,0	10,3	69,4	19,9
Övre Norrland	3,4	98,2	3,7	19,9	76,5	9,9	67,5	17,1
Smaland Med Öarna	24,2	100,5	3,4	34,4	62,3	6,2	69,9	16,7
Reino Unido								
Highlands & Islands	9,3	76,9	5,2	23,2	71,4	6,0	69,9	
<i>Letonia</i>	37,9	27,7	17,2	25,8	57,0	13,7	54,1	14,3

Fuente: Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social. Comisión Europea. 2001

Al igual que Aragón, todas estas regiones se enfrentan a una problemática específica que requiere una política estructural adecuada. Para ello, independientemente de cual sea en el futuro el criterio de delimitación de las regiones beneficiarias del Objetivo nº1, debería contemplarse la creación de un nuevo objetivo o una iniciativa comunitaria financiados con Fondos Estructurales, que cubriera las necesidades de las regiones escasamente pobladas. La finalidad última sería invertir las tendencias demográficas, recoger medidas encaminadas a solucionar los desequilibrios territoriales y actuaciones de fomento de las actividades económicas.

En definitiva, la política regional que practiquen las administraciones públicas en sus tres niveles -europeo, nacional y regional- debe adoptar una suerte de discriminación positiva en favor de las regiones menos pobladas, a pesar de su escaso peso político, si no quiere contribuir a una fractura de graves consecuencias sociales, culturales y ambientales.