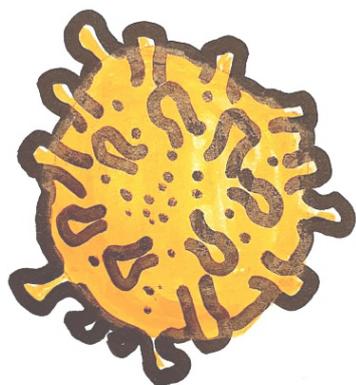


# ICEI Papers COVID-19

*Instituto Complutense de Estudios Internacionales*

---



**Num. 24**

**26 DE JUNIO DE 2020**

---

**COVID-19, la España vaciada y  
el futuro de la política regional**

Andoni Montes



---

# **COVID-19, la España vaciada y el futuro de la política regional**

**Andoni Montes**

*Investigador en formación adscrito al Instituto Complutense de Estudios Internacionales*

## **INTRODUCCIÓN**

Durante los últimos meses se ha debatido con gran intensidad sobre la geografía de la COVID-19. El estudio de la crisis, primero sanitaria y después económica, del coronavirus se ha enfocado en comparativas internacionales y se ha señalado a la dispersión poblacional como una de las causas explicativas de la distinta incidencia del virus por territorios. Además, la variable geográfica ha jugado un papel relevante en cuanto al modo de vivir el confinamiento primero, y sobre el ritmo y condiciones de la desescalada después. Todo ello en un marco en el que los desequilibrios territoriales habían vuelto al centro del debate, en España, con la progresiva aceptación del concepto de la “España vaciada” y la entrada en las instituciones de la agrupación electoral Teruel Existe. Algo similar observamos a nivel europeo, con la redefinición de los objetivos de la política regional que se avistaban como parte del debate para el nuevo Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea.

Este documento se hace eco del debate sobre la geografía del coronavirus, plantea las asimetrías de su impacto según la configuración territorial y realiza un breve repaso de la situación de los desequilibrios regionales previos. Por último, analiza las políticas en materia de política regional, para terminar con algunas de las oportunidades y retos que se plantean en el futuro más cercano.

## **1. LA GEOGRAFÍA DE LA COVID-19**

Desde que se iniciaran los primeros contagios de COVID-19 en la urbe china de Wuhan y el virus se extendiera por todo el mundo, las infecciones se cuentan por millones y los fallecimientos por cientos de miles. Sin embargo, las cifras no se distribuyen de forma homogénea por toda la geografía y, por supuesto, esto no ha pasado desapercibido para investigadores y opinión pública. Aunque la pandemia ha afectado a la práctica totalidad de países, los brotes más virulentos estallaron en Asia, para trasladarse a Europa Occidental y a América más tarde. Además, incluso dentro de cada estado, el impacto del virus ha sido asimétrico por regiones, registrándose grandes diferencias también a nivel local.

Enseguida se apuntó a la facilidad del contagio, junto con la dificultad de identificar la enfermedad por ausencia de sintomatología en los primeros días de infección, como algunas de las principales causas de la rápida expansión del coronavirus. Debido a una elevada incidencia en algunas grandes urbes, como Nueva York o, a nivel nacional, Madrid o Barcelona, y la atención mediática dedicada a estas áreas metropolitanas, se quiso identificar la densidad poblacional como variable explicativa de este fenómeno. Los defensores de esta hipótesis apuntaban a ejemplos como el de Nueva York para explicar que, al existir una mayor población concentrada en un menor espacio, el cumplimiento de las distancias de seguridad era más difícil de garantizar. Más aún en aquellos casos en los que era imprescindible el uso del transporte público, ante la ausencia de alternativas para la movilidad como caminar o la bicicleta.

Sin embargo, los resultados preliminares de las dos primeras rondas del estudio ENE-COVID19, conocido como estudio de seroprevalencia, elaborado por el Instituto de Salud Carlos III, arrojó unos resultados que podrían estar en directa contradicción con la anterior hipótesis. Y es que con la excepción de Madrid (11,4%) y Barcelona (7,4%), todas las provincias que registran los mayores datos de

---

presencia de anticuerpos en sus residentes están en las Castillas. Es más, las provincias con más afectados, Soria (14,7%) y Cuenca (14,2%), son la primera y tercera provincias menos densas de todo el estado. A nivel internacional, hace unas semanas, el Banco Mundial también rechazaba la causalidad, incluso la existencia siquiera de correlación, entre densidad poblacional y grado de incidencia de la COVID-19. Lo hacía en base a datos de 284 ciudades chinas. Por el contrario, alegaba que las ciudades más densas contaban con dos ventajas frente a las demás. Por un lado, tenían mayor dinamismo económico y, en consecuencia, una mayor capacidad fiscal para enfrentar la alarma sanitaria. Por otro lado, el desarrollo de los servicios y entregas a domicilio está particularmente concentrado en las ciudades más densas, lo que habría hecho más seguro y cómodo el confinamiento.

Por último, la institución apuntaba a la distancia y los vínculos económicos con los focos de la infección como posibles determinantes de la expansión del virus. Así, las ciudades más cercanas a Wuhan fueron las que mayores tasas de infección registraron, junto con otras urbes en las que, a pesar de la lejanía, muchos residentes trabajaban en el epicentro de la pandemia. Los vínculos económicos fueron también la base de la explicación provista por Rudan (2020) para tratar de explicar la importación del virus a la región italiana de Lombardía, una de las más castigadas por la pandemia. Según cuenta este autor, basándose en reportes periodísticos datados en 2014 y 2018, existirían estrechos lazos entre las industrias textiles de Wenzhou, ciudad de la costa china golpeada por el coronavirus (Fang y Wahba, 2020/20/04) y primera urbe aislada fuera de la provincia de Hubei, y Lombardía, lo que habría contribuido a la creación de líneas aéreas directas entre ambas regiones, facilitando así la importación de casos.

Ante la diversidad de posturas, Elek Pafka, profesor de la Universidad de Melbourne, trataba de aclarar las diferencias entre las distintas medidas de densidad y aportar una hipótesis más precisa sobre la relación densidad-contagio, basándose en el estudio de un brote en call-center de Seúl por Park et. al (2020). El profesor distinguía la densidad que tradicionalmente es medida como el número de habitantes por kilómetro cuadrado, y la densidad interna. Alegaba que ante la creciente evidencia de que la transmisión más frecuente es la producida en espacios cerrados, sería esta segunda densidad la realmente relevante. Añadía que una elevada densidad regular no implica un contacto más frecuente ni cercano entre ciudadanos ya que es posible encontrar ciudades con barrios, o incluso calles, muy concentrados y medias de densidad bajas. Además, sugería la posibilidad de que se produzcan contactos más estrechos y duraderos en lugares con densidad interior no tan elevada, como sería el caso de las residencias de ancianos.

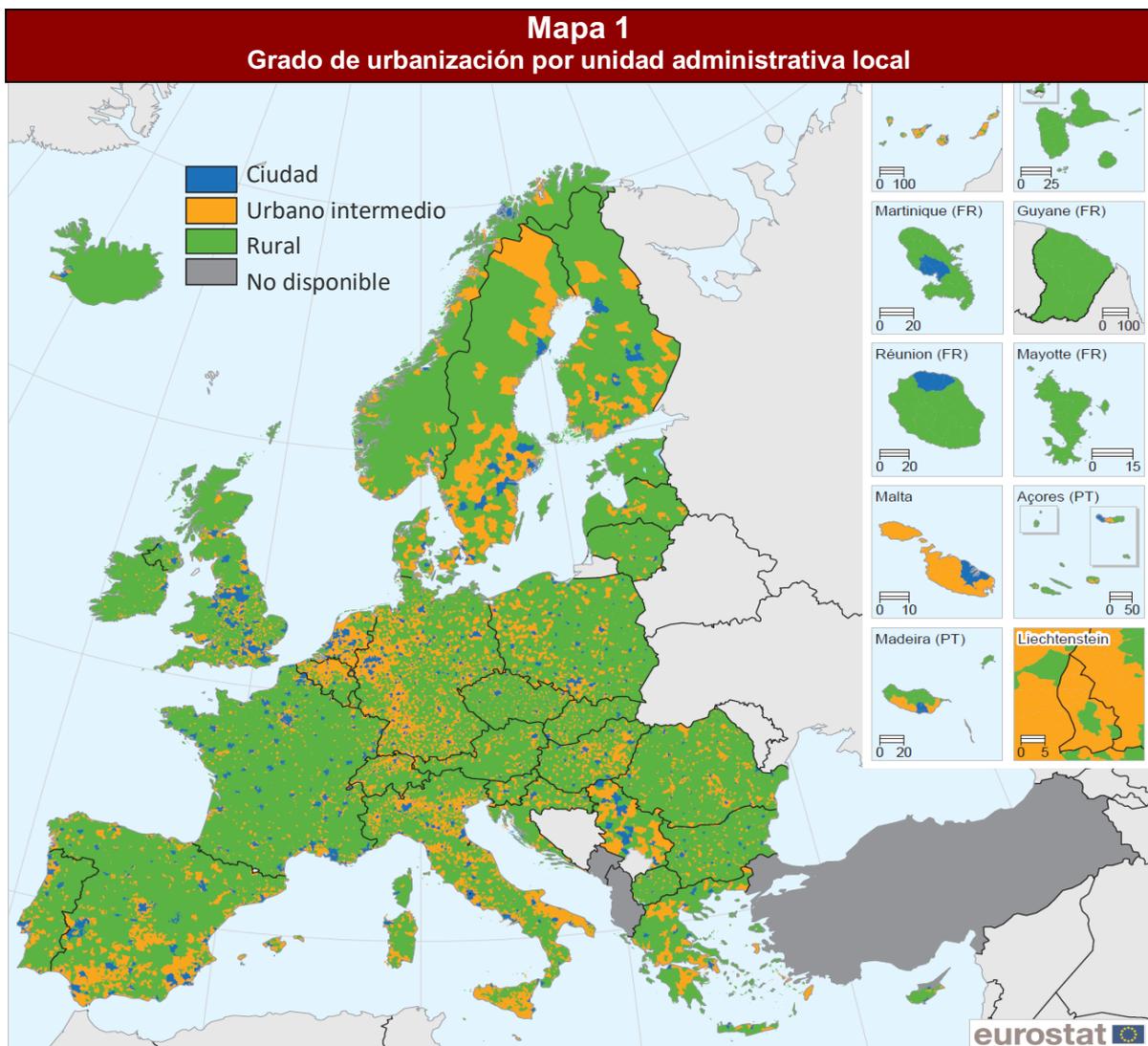
En resumen, en la actualidad, y a falta de más evidencia científica al respecto, parece que no es posible determinar el papel de la dispersión poblacional sobre la extensión de la pandemia y la eficacia de las medidas de contención. Sin embargo, sí parece evidente que ésta variable ha sido, y aún es, determinante para el modo en que el confinamiento y el resto de restricciones impuestas para contener el coronavirus se viven.

## 2. EL IMPACTO TERRITORIAL ASIMÉTRICO DE LAS POLÍTICAS DE CONTENCIÓN

Durante las primeras etapas de expansión del coronavirus, las medidas de confinamiento fueron aplicadas únicamente sobre las áreas más castigadas. En China, fueron las ciudades y provincias próximas al epicentro de Wuhan, y en Italia, el norte de la península. Sin embargo, el cierre parcial de lo que entonces se denominó “zona roja”, que incluía localidades fundamentalmente de Lombardía y Véneto, aunque también algunas de Piamonte, Emilia-Romagna y Marche, propiciaron el éxodo de muchos italianos hacia las aún abiertas regiones del sur. Desde entonces, y a pesar de las

particularidades de cada región, tanto en términos geográficos como epidemiológicos, las medidas de confinamiento operaron de forma generalizada sobre la totalidad de las jurisdicciones de los estados, con salvedades en los países más extensos como China o Estados Unidos. Este último, además, cuenta con una estructura federal en la que existían serias dudas de que el Gobierno Federal de Trump tuviera la competencia para poder establecer un confinamiento a todo el país, según contaba The Atlantic. Por el contrario, India o Alemania, también federales, sí confinaron a toda la población desde el gobierno central, como relataba BBC News.

Respecto a Europa, a pesar de que la práctica totalidad de países decretaron el confinamiento de todo su territorio, desde luego, no se ha vivido de la misma forma en todas las áreas de cada país. Como se observa en el Mapa 1, la geografía del viejo continente muestra tres patrones de distribución espacial de la población. Primero, existen grandes conurbaciones, segundo, áreas predominantemente rurales y, por último, zonas urbanas intermedias, no clasificables dentro de ninguna de las anteriores categorías. Pasamos a analizar brevemente los diferentes modos de vivir el confinamiento según estas categorías.



Fuente: Eurostat, JRC y Comisión Europea (Dirección General de Política Regional)

Definiciones: Ciudad (al menos 50% población reside en centros urbanos), Urbano intermedio (menos del 50% de la población reside en centros urbanos y menos del 50% en “celdas” rurales), Rural (al menos el 50% reside en “celdas” rurales)

**Tabla 1. Impacto del confinamiento por territorios, según su grado de urbanización**

	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<b>Ciudad</b>	-Variedad y celeridad de servicios a domicilio -Buena cobertura sanitaria -Redes alta velocidad -Mayor % en teletrabajo	-No acceso al exterior (salvo espacio doméstico) -Viviendas más pequeñas
<b>Urbano intermedio</b>	-Acceso a servicios a domicilio -Buena cobertura sanitaria -Redes alta velocidad -Facilidad desplazamiento a pie o bicicleta (actividad esencial)	-No acceso al exterior (salvo espacio doméstico)
<b>Rural</b>	-Gran espacio vivienda -Acceso al exterior, entorno natural -Mayor % dedicado a actividad esencial (sector primario)	-Servicios a domicilio muy limitados -Cobertura sanitaria alejada -Acceso redes, pero baja velocidad -Menor nivel de renta

Fuente: elaboración propia en base a datos INE, Consejo Económico y Social, Ministerio de Economía.

Por supuesto, debido a que no todos los territorios, aun perteneciendo a la misma categoría, guardan las mismas características, por cuestiones históricas, nivel de desarrollo o infraestructuras, es difícil establecer un patrón aplicable a todo el continente. Sin embargo, teniendo en cuenta estas limitaciones a la generalización de interpretaciones, sí es posible establecer un esquema razonable, como el mostrado en la tabla anterior. Lo que observamos es una mayor resiliencia de ciudades y núcleos urbanos intermedios en cuanto a variables socioeconómicas, y acceso y calidad de los servicios e infraestructuras. Por el contrario, las áreas rurales destacan en cuanto a las características del entorno.

Respecto al periodo posterior al confinamiento, la relajación de restricciones o desescalada sí que se ha llevado a cabo por unidades regionales en muchos países, como India, Canadá, Alemania, Francia, España o, por supuesto, Estados Unidos. En el caso español, las islas más pequeñas fueron las primeras en iniciar el proceso de desescalada, y el ritmo ha sido distinto por CCAA. Sin embargo, la unidad territorial escogida ha sido la provincia y, en algunos casos como los de Cataluña, Comunidad Valenciana o Castilla y León, algunas fases han considerado las áreas básicas de salud como unidad. Sin embargo, la densidad de población o la condición de rural o urbano, no han entrado en la ecuación. De hecho, la decisión respecto a las islas más pequeñas parece más relacionada con su condición de territorios aislados, al carecer de conexiones marítimas o aéreas frecuentes o relevantes en volumen, más que con su densidad poblacional. Asimismo, únicamente se estableció una excepción para los municipios más pequeños (menores de 5.000 habitantes primero y 10.000 después) durante las

---

primeras fases de la desescalada, y fue la ausencia de franjas horarias para salir a la vía pública. Por todo ello, no es posible establecer un patrón similar al de la Tabla 1 respecto a la desescalada.

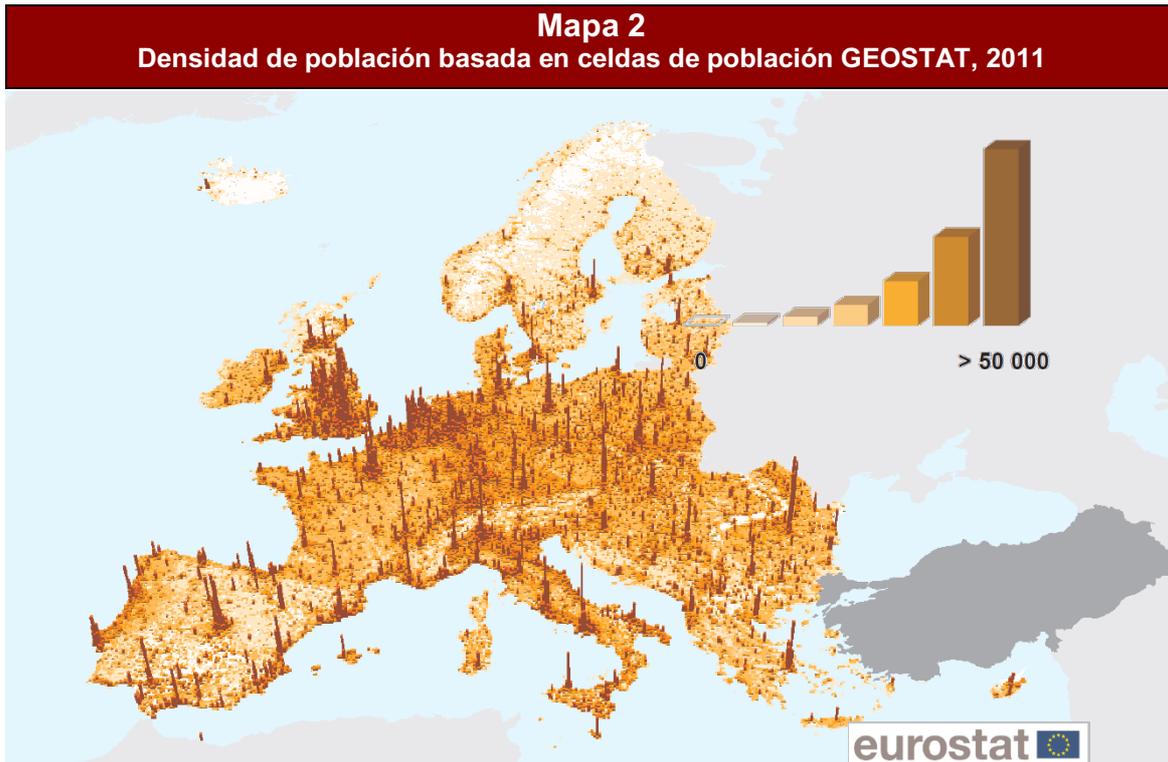
### 3. DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES PREVIOS

Como se ha descrito anteriormente, aún no existe evidencia concluyente sobre el rol de la densidad poblacional en la pandemia. Sin embargo, sí hemos observado cómo las medidas aplicadas para la contención han tenido efectos asimétricos por tipo de territorio. Igualmente, las políticas destinadas a la recuperación económica tras el shock provocado por el virus podrán analizarse de una forma territorializada, por ejemplo, respecto a su contribución a los objetivos de convergencia regional. Y es que hace unos meses, esta cuestión ganaba presencia en el debate público en el marco del creciente interés por lo que se ha denominado “España vaciada” o la entrada en el Congreso de la agrupación electoral Teruel Existe. Sin embargo, éste es un debate no circunscrito únicamente al caso español, ya que como es bien conocido la Unión Europea ha tenido tradicionalmente como segunda política de gasto más importante (solo por detrás de la Política Agraria Común) la política regional, entre cuyos objetivos se encuentra el de convergencia regional (García y Murillo, 2016). Otro indicador de la relevancia otorgada por la nueva Comisión Europea a esta cuestión, es la creación de una cartera con el mandato de “analizar el impacto del reto demográfico en los diferentes grupos de la sociedad y en áreas y regiones desproporcionalmente afectadas” (Caldeira et al., 2020). En este apartado nos referiremos a las dos caras de la cuestión regional, por un lado, la demográfica, y por otro, la económica.

#### 3.1 Demografía

El despoblamiento rural es un fenómeno del que se lleva hablando en España desde al menos el siglo XVIII, tal y como relatan Del Pino y Camarero (2017). En la península, existen dos grandes patrones urbanos que concentran una gran parte de la población. Por un lado, las áreas metropolitanas de las grandes ciudades, con Madrid y Barcelona a la cabeza, pero que incluye también otras menores como Valencia, Sevilla, Zaragoza o Bilbao. Por otro lado, la costa mediterránea, con la Costa del Sol y zonas de las costas catalana y valenciana a la cabeza, áreas de la costa atlántica gallega, y los valles de los ríos Ibaizabal y Oria en Euskadi. El resto del territorio peninsular, con contadas excepciones, registra unos niveles de densidad poblacional muy reducidos. Además, España cuenta con lo que podríamos llamar “desierto poblacional”, que se extendería por buena parte de la Meseta y el sur del Sistema Ibérico. Alasdair Rae, profesor de estudios urbanos y planificación en la Universidad de Sheffield, explicaba que el bajo dato de densidad poblacional de España, en torno a los 93 habitantes por kilómetro de media, enmascara la realidad del fenómeno de distribución demográfica del país. Y es que esa media incluye valores tan bajos como los 9 hab/km<sup>2</sup> de Soria y Teruel, hasta los 827 hab/km<sup>2</sup> de la Comunidad de Madrid (Eurostat).

Como muestra el Mapa 2, el modelo de distribución español se alinea con los de otros países europeos, como Hungría, Rumanía, Bulgaria o Grecia, en los que existen también grandes desequilibrios poblacionales. También se asemeja a los patrones de Noruega, Suecia y Finlandia, aunque en estos casos responde a una cuestión de pura geográfica física, debido a las adversas condiciones climáticas y de luz del norte de sus territorios. El modelo opuesto, puede encontrarse en los densos Países Bajos, la mitad norte de Bélgica y el oeste de Alemania, que destacan por concentrar grandes cantidades de población distribuidas en muchos núcleos urbanos de gran tamaño, más allá de las capitales, pero también de la escasez de localidades predominantemente rurales, como puede comprobarse en el Mapa 1.



Fuente: JRC, Eurostat, GEOSTAT 3-D population grid 2011

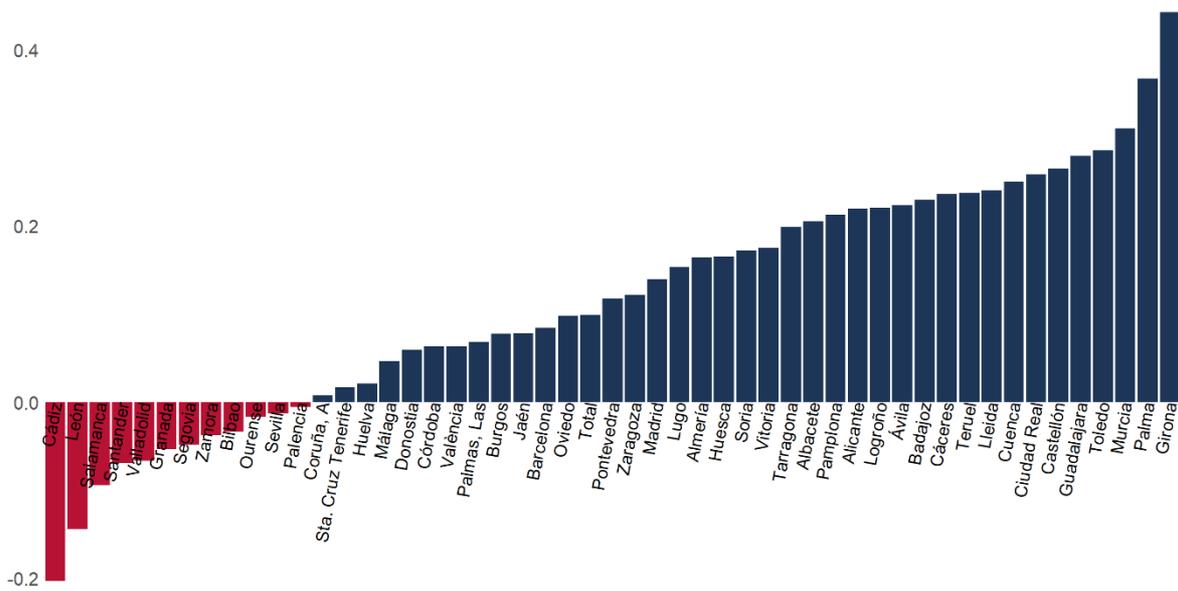
En cuanto a la evolución, Del Pino y Camarero (2017) explican que la pérdida de peso demográfico del interior peninsular, no se debe tanto a la caída de términos absolutos de población, si no a la concentración de la inmigración en las ciudades y el litoral. Estos autores aseguran que es posible hablar de dos migraciones interiores. Primero, la vivida durante los años de la modernización industrial de los años sesenta y setenta del siglo pasado. En aquellas décadas, la migración fue del interior a Madrid y la costa, pero también intraprovincial, desde los pueblos menores de 2.000 habitantes, que registraron un 23% de pérdida demográfica, hacia las cabezas comarcales y provinciales. Como indican Del Pino y Camarero (2017), este primer movimiento habría sentado las bases de los desequilibrios actuales. La migración interior ha mostrado un perfil joven y con nombre de mujer. Esto explica gran parte del envejecimiento y masculinización del medio rural. Además, ello ha provocado una caída en la natalidad en estas áreas, ya que los emigrados han formado sus familias en las ciudades.

En segundo lugar, a partir de los años ochenta, el proceso incluso llegó a revertirse en algunas regiones. Por otro lado, la inmigración exterior de los años de expansión económica de los primeros dos mil no alcanzó a las áreas rurales, pero sí a muchas capitales de provincia de menor tamaño. Su impulso en la demografía de las capitales de provincia puede verse en el Gráfico 1. Éste muestra la evolución de la población en las capitales de provincia entre 1996 y 2019. Algunas ciudades, como Girona, llegaron a registrar aumentos de casi el 50% en su población censada (INE).

La crisis iniciada en 2008 provocó el retorno de muchos extranjeros a sus países de origen. Es entonces cuando las ciudades intermedias y muchas capitales de provincia pequeñas, comienzan otra migración interior; la de los jóvenes cualificados (Caldeira et al., 2020) hacia Madrid y, en mucha menor medida Barcelona (Censo INE). Ésta se vio acelerada con la recuperación económica. La combinación de ambos fenómenos se observa en el Gráfico 2, con datos para el periodo 2009-2019, durante el que las pérdidas de población se extienden a más de la mitad de las capitales de provincia. Al incluir datos

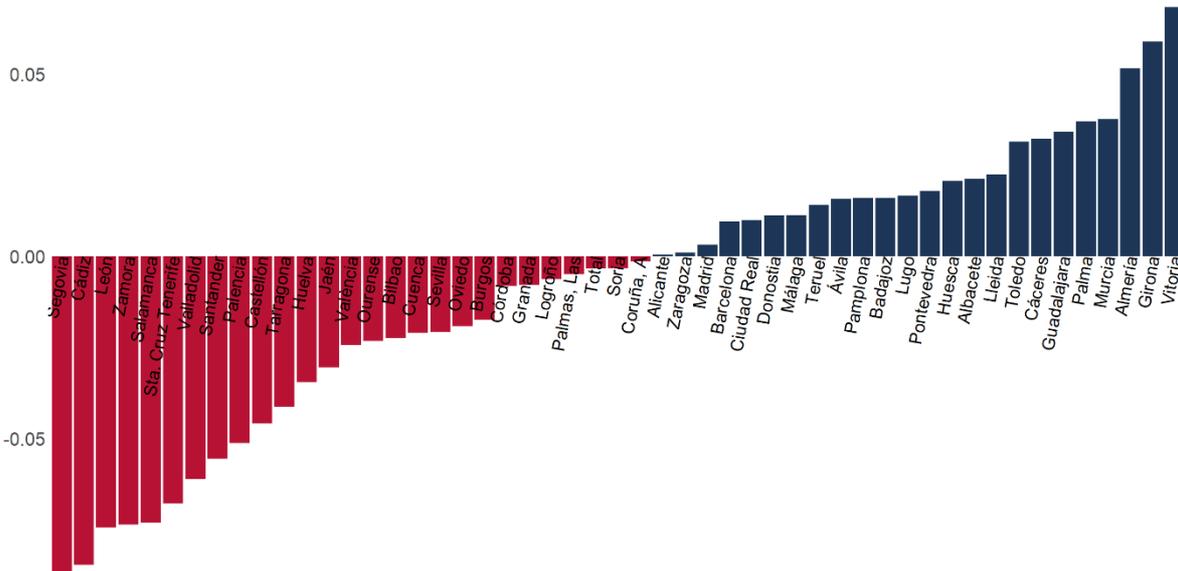
municipales, no es posible apreciar el efecto “imán” de Madrid y Barcelona, ya que su saturación ha desbordado los flujos hacia ciudades cercanas (*commuting-zones*). Sin embargo, al tomar datos provinciales, se comprueba que los nacidos en España residentes en la provincia de Madrid aumentaron prácticamente un 12% entre 2008 y 2020. Para Barcelona (provincia) el impacto fue menor y por un tiempo más breve, ya que el crecimiento más intenso se registró entre 2008 y 2016, mientras en Madrid continúa aún hoy. Una posible explicación reside en que, durante la burbuja inmobiliaria, no era necesario cambiar de municipio de residencia para encontrar un empleo, lo que cambió con la crisis.

**Gráfico 1**  
Evolución de la población en las capitales de provincia entre 1996 y 2019 (%)



Elaboración propia en base a datos censo INE.

**Gráfico 2**  
Evolución de la población en las capitales de provincia entre 2009 y 2019 (%)



Elaboración propia en base a Censo INE.

---

Una vez el territorio rural está vacío, parece más interesante enfocar los esfuerzos en tratar de parar las salidas de las ciudades intermedias, muchas capitales de provincia, con el objetivo de mantenerlas como elementos cohesionadores del territorio y evitar el aumento de los desequilibrios (Dallhammer et al., 2019). La escasa escala de las iniciativas de repoblación rural, así como el escaso atractivo para una parte de la población “urbanita” de las alternativas de ocio y las oportunidades de empleo en estas áreas, parecen sugerir que concentrar los esfuerzos en lo rural podría ser menos eficaz y con un impacto socioeconómico menos relevante que tratar de fijar población joven altamente cualificada en ciudades medianas.

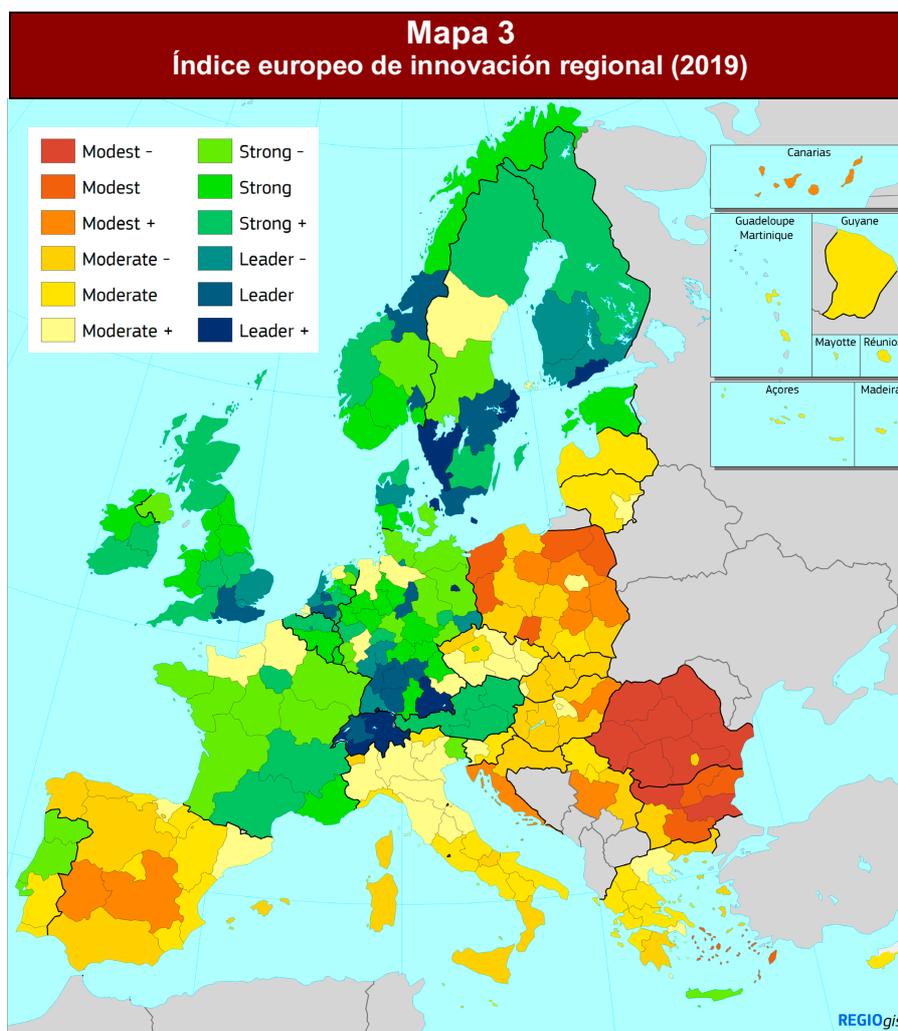
### **3.2 Economía**

En el ámbito socioeconómico también son grandes las diferencias entre territorios. Los niveles de renta per cápita, desempleo o riesgo de pobreza, son utilizados con frecuencia para poner de relieve las asimetrías territoriales en España y Europa. Sin embargo, estas variables no están tan correlacionadas con la demografía como con la lógica capital-periferia. Tanto es así que todas las regiones capitales en la Unión Europea tienen niveles de renta per cápita (PPS) superiores a los de la media UE-28, con las excepciones de Bulgaria, Croacia y Grecia (Eurostat con datos para 2018)<sup>1</sup>. En Alemania la brecha tiene marcadas raíces históricas entre el oeste, mucho más desarrollado, y el este. Mientras que en Italia y España las diferencias se dan entre norte y sur. En este último, únicamente Madrid, Euskadi, Navarra y Cataluña aparecen por encima del umbral mencionado, mientras que Extremadura o Andalucía apenas alcanzan el 61% y 65% de la renta media de la UE-28 respectivamente. Por ello, las regiones españolas han estado tradicionalmente entre las principales receptoras de los fondos de la política regional europea, dentro del objetivo convergencia (García y Murillo, 2016). Sin embargo, no son los territorios con menor densidad de población los que peores indicadores socioeconómicos muestran.

Respecto a innovación, según el indicador elaborado por la Comisión Europea, ninguna comunidad autónoma destaca a nivel comunitario. Sí lo hacen a nivel nacional, Euskadi, Cataluña y Navarra, siendo la primera, además, la que mejor evolución registra entre los años 2011 y 2019. Por el contrario, la brecha entre el pelotón y el vagón de cola se ensancha ante las mejoras en el primer grupo y el descuelgue del segundo. Así, Extremadura y Castilla-La Mancha siguen empeorando sus resultados. Si se observa el indicador variable por variable, La Rioja lidera las solicitudes de registro de marcas (en proporción al PIB) en Europa, asociadas al sector agroalimentario, junto con Baleares y Valencia, también entre las diez primeras. Por último, el nivel de población joven adulta con educación terciaria en Euskadi y Navarra también se sitúa entre las veinte mejores en Europa.

---

<sup>1</sup> Estonia y Letonia no aportan datos desagregados a nivel NUTS-2.



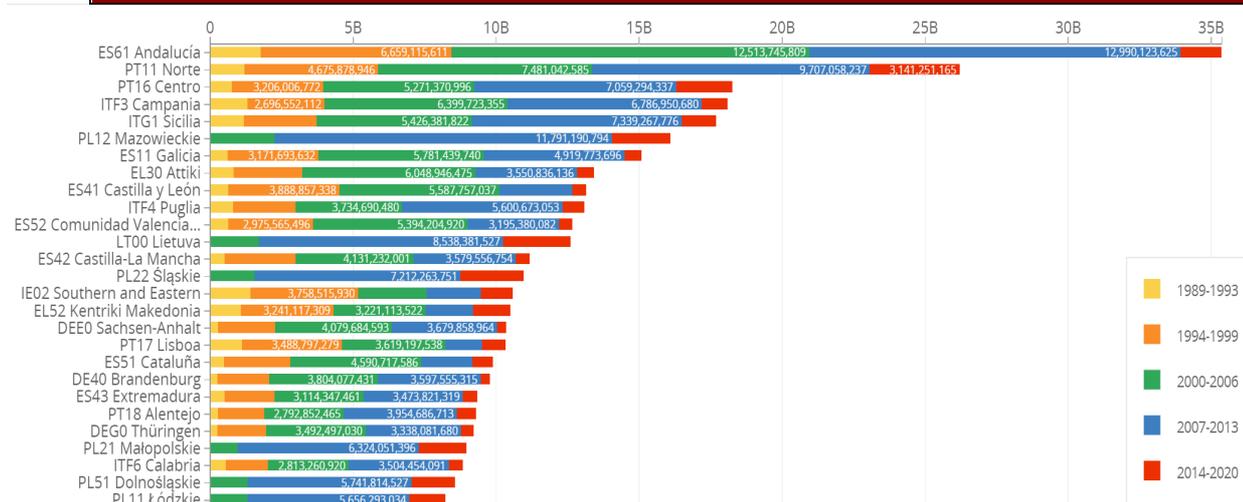
Fuente: Comisión Europea.

Estas diferencias económicas entre regiones, se traducen en una heterogénea capacidad fiscal del sector público. En consecuencia, los territorios más dinámicos cuentan con bases tributarias más amplias que poder gravar y esto les permite tener mayor margen de actuación a la hora de elaborar sus presupuestos públicos. La relevancia de este fenómeno depende del nivel de descentralización tributaria de cada estado. Sin embargo, con el objetivo de que estas asimetrías no se traduzcan en grandes diferencias de acceso y calidad de los servicios públicos existen instrumentos fiscales y financieros que establecen transferencias entre las distintas regiones y entes locales dentro de cada estado miembro. Es muy importante distinguir estas herramientas de la política regional (artículo 158.2 Constitución Española), ya que en este caso el objetivo no es cerrar la brecha en los niveles de desarrollo o dinamismo de los territorios, si no garantizar un mínimo acceso a los servicios públicos con niveles similares de tributación. Es lo que denominamos herramientas de “nivelación” (artículo 158.1 Constitución Española).

## 4. LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

Para entender la dimensión de la apuesta de la UE por la política regional, es necesario recordar que ésta ha sido tradicionalmente la segunda partida de gasto en los Marcos Financieros Plurianuales, solo por detrás de la Política Agraria Común. Ésta cuenta con dos metas principales, el objetivo convergencia y el objetivo competitividad. La política regional europea cuenta con tres fondos como principal herramienta, son los fondos FEDER, Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo. Existen otras herramientas como FEADER y FEMP, a medio camino entre la PAC y la política regional. Aunque el Fondo de Cohesión es el más conocido, por la denominación de los estados miembros receptores como los “países de la cohesión”, lo cierto es que históricamente el fondo FEDER ha casi cuadruplicado en volumen al de Cohesión (450B€ frente a 132B€ entre 1988 y 2018 según la Comisión Europea). Una de las principales diferencias entre ambos consiste en que mientras en los FEDER son las regiones las que deben cumplir los requisitos para recibir los fondos, en el Fondo de Cohesión el criterio se calcula a nivel de cada estado.

**Gráfico 3**  
**Pagos históricos de la política regional europea por región (NUTS-2), periodo 1988-2018**



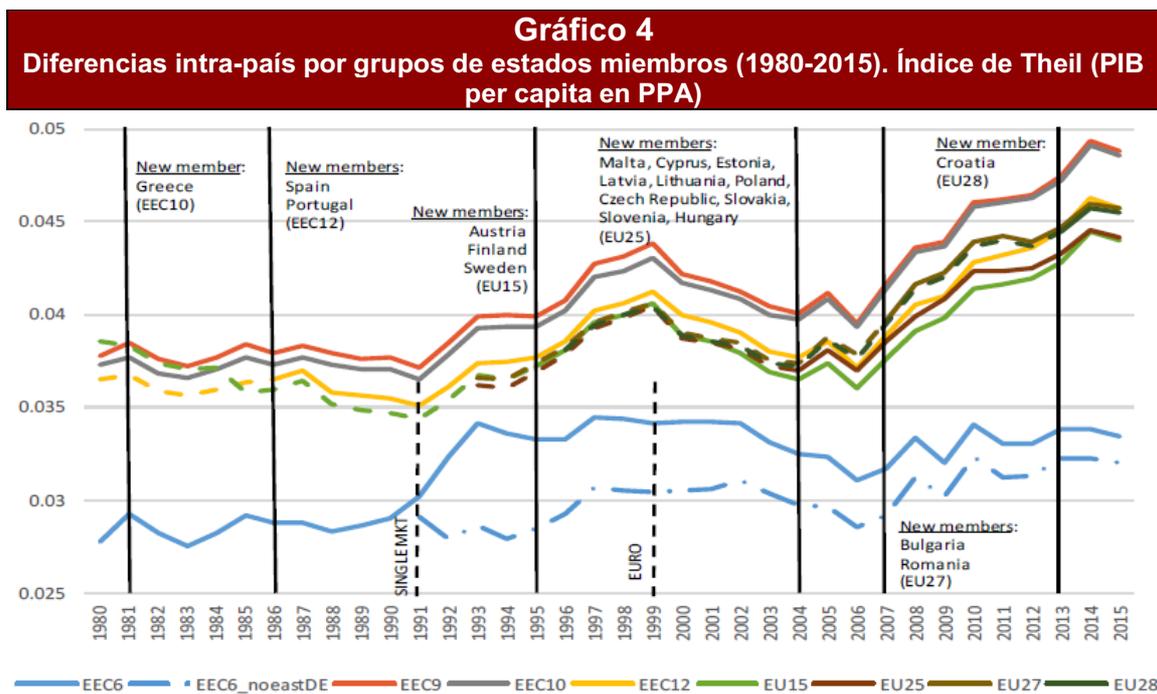
Fuente: Comisión Europea.

Como puede comprobarse en el Gráfico 3, Andalucía ha sido la región europea que más financiación ha recibido por esta política en términos absolutos. El tamaño y nivel de renta explican que entre las mayores receptoras aparezcan regiones españolas, italianas, portuguesas, irlandesas y polacas, pero también algunas del este de Alemania. Fueron los períodos presupuestarios 2000-2006 y 2007-2013 durante los que estas inversiones fueron mayores, ya que a partir del 2014 cayó el peso de la política regional en el presupuesto, particularmente en cuanto al objetivo convergencia.

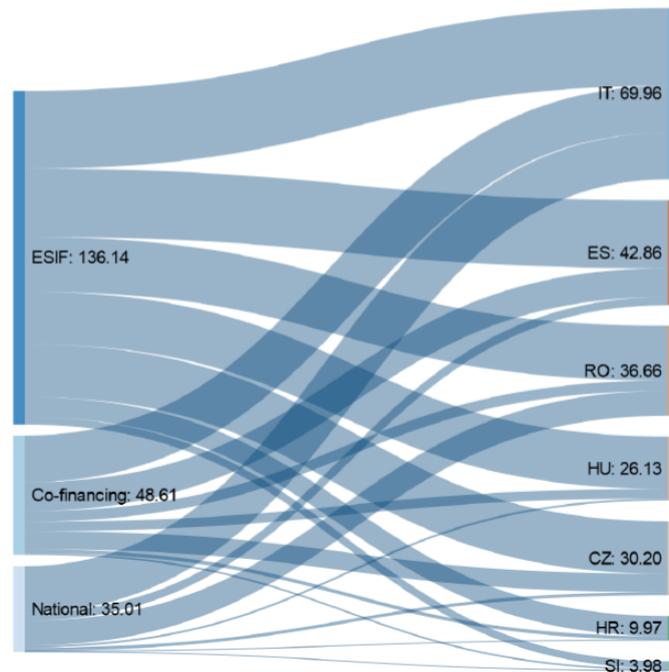
La explicación, recayó en parte por la evidencia respecto a los resultados obtenidos. Y es que estas políticas no fueron capaces de contrarrestar el impacto negativo del ciclo económico y las dinámicas demográficas sobre la convergencia. Como cuentan Kramer y otros (2019) en un informe elaborado para la Comisión Europea, la crisis iniciada en 2008 acabó con los avances hacia la convergencia entre estados miembros lograda entre 1980 y 2007 (con una breve interrupción durante los años noventa). Los estudios coinciden en que sin política regional hoy las diferencias entre países serían aún mayores (García y Murillo, 2016). La gran variedad de determinantes, junto con la complejidad de sus interacciones, dificulta aún más entender por qué, por ejemplo, Italia tras años de gran esfuerzo de

política regional (también con programas nacionales de transferencias de norte a sur) no ha logrado corregir las disparidades entre regiones. Kramer y otros (2019) apuntaban también a los factores institucionales como determinante. Añadían la ampliación al este y el mercado común como factores que habrían favorecido la convergencia entre estados. Estos resultados habrían contribuido a reorientar la política regional europea hacia el objetivo competitividad (García y Murillo, 2016)

Sin embargo, respecto a la convergencia intra-país los resultados son mucho más ambiguos. Excepto en los países fundadores de la Unión, en todos los demás grupos de estados miembros las diferencias entre regiones habrían aumentado con la crisis de 2008. Una posible hipótesis es la mejor posición de las regiones capitales para aprovechar las oportunidades de la integración, como la atracción de inversión extranjera, que las haría más resilientes ante el ciclo económico. Un apunte muy interesante del informe redactado para la Comisión Europea asegura que la presencia de ciudades y aglomeraciones no tiene tanta significatividad en los desequilibrios territoriales, como sí lo tendrían otros factores como la dotación de capital humano, accesibilidad o calidad institucional. Por lo que crear ciudades como Londres o París en cada región no resolvería los desequilibrios territoriales. Esta reflexión sugiere que las políticas regionales deben orientarse hacia la mejora en la calidad de los inputs (en particular, los no físicos) en las zonas urbanas intermedias.



**Gráfico 5**  
**Contribución histórica de fuentes de financiación a política regional (B€)**



Fuente: Kramer et al. (2019) con datos de Prognos/Technipolis (2019)

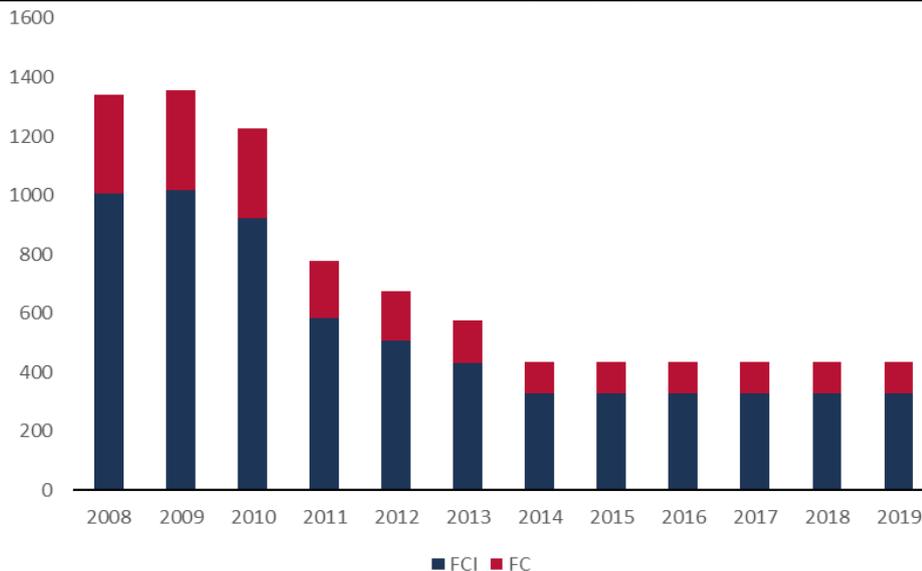
En lo referido específicamente a España, la financiación europea ha tenido un papel crucial. Al contrario que Italia o Rumanía, que vienen contando con políticas regionales nacionales importantes, España ha limitado sus esfuerzos a cofinanciar proyectos europeos, sin complementarlos apenas con programas de financiación íntegramente estatal. Esto ha supuesto un problema en el momento en que coincidieron la reorientación de objetivos de la política regional europea, con la caída de fondos por el efecto estadístico derivado de la ampliación de la UE al este. Y a todo ello hay que añadir, la caída de inversión estatal de la política regional a raíz de la crisis de las cuentas públicas, que llevó a un recorte muy significativo de las ya de por sí modestas políticas nacionales.

España cuenta con tres grandes instrumentos de política regional. Por un lado, los Programas de Incentivos Regionales, que buscan movilizar inversión mediante la cofinanciación de proyectos privados a través de subvenciones a fondo perdido. En 2018 tuvo una dotación de 173M€ para crear 2.196 empleos, mantener 16.724 y movilizar unos 1.000M€ en inversión (Ministerio de Hacienda, 2019). Uno de los problemas de este instrumento reside en que está muy poco diversificado, ya que el sector del turismo atrae el 56% de los fondos y en torno a un tercio está destinado a las Islas Canarias. En segundo lugar, encontramos los proyectos REINDUS, con préstamos para la industria por un valor anual en torno a los 400M€ en 2019, según datos del Ministerio de Industria. En tercer lugar, existen otros programas y convenios para la reactivación del empleo y rehabilitación ambiental de las regiones mineras, pero que no presentan una naturaleza permanente. Y, por último, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), cuya existencia viene explícitamente prescrita por el artículo 158.2 de la Constitución de 1978 y es sin duda la herramienta nacional más conocida. Muchas veces estos fondos son confundidos con la Financiación Autonómica, sin embargo, esto es un error, ya que hablamos de gasto territorializado llevado a cabo por la Administración Central y no de gasto descentralizado de las CCAA.

Como cuenta Pedraja (2016), desde el año 2001, el Fondo de Compensación está compuesto por dos subfondos, el FCI, destinado a financiar inversión pública en las regiones elegibles, y el Fondo Complementario (FC) que representaría un tercio del antiguo FCI y estaría destinado a financiar durante

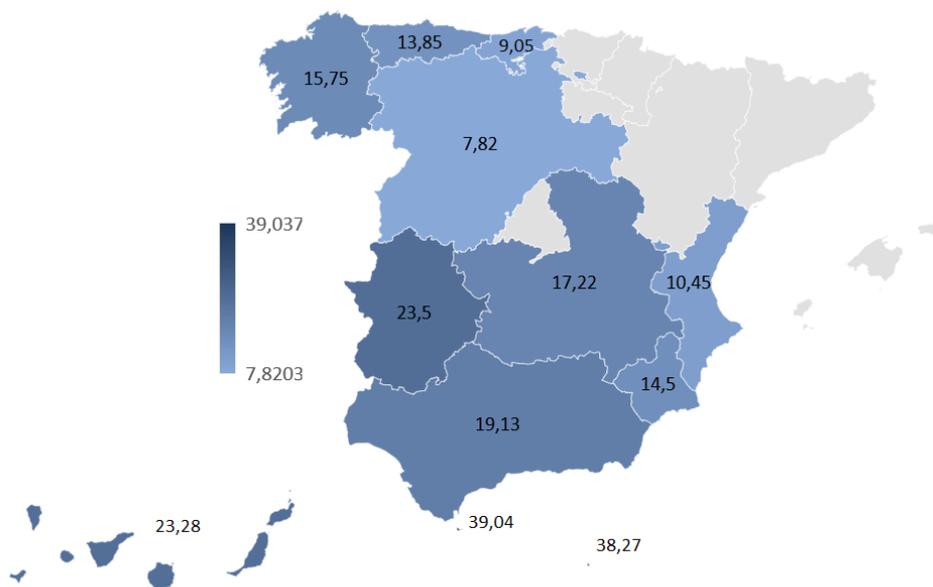
un máximo de dos ejercicios el gasto corriente asociado a las inversiones del FCI. El suelo de la dotación de los fondos en los PGE se calcula como el 22,5% de la inversión real nueva de carácter civil del Estado y de sus Organismos Autónomos, con un ajuste según la población y renta per cápita de los territorios beneficiarios. Su distribución geográfica se determina en dos fases: la primera depende fundamentalmente de la población (87,5%) y la dispersión poblacional (6,9%); y la segunda en función de un coeficiente inverso a la renta per cápita y una aportación extra a la insularidad, que otorga un 63,1% adicional a Canarias.

**Gráfico 5**  
Dotación del FCI y FC (M€)



Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

**Mapa 4**  
Dotación del FCI y FC en 2019 por CCAA (€/habitante)



Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda e INE. En gris, las CCAA no elegibles para recibir financiación del FCI y FC.

---

El Gráfico 6 muestra la evolución de la dotación del FCI y FC durante la última década. El descenso registrado a raíz de la crisis de las finanzas públicas es notable, ya que pasaron de prácticamente alcanzar los 1.338M€ en 2009 a desplomarse hasta los 432M€ en 2014, cifra que se ha mantenido hasta 2019 (último dato oficial). Esta caída en la apuesta por la política regional coincidió en el tiempo con la brusca caída de los fondos europeos durante el Marco Financiero Plurianual que concluye en 2020.

Entre las causas que estarían detrás de la caída de la dotación de estos fondos, tanto Pedraja (2016) como Utrilla (2011) apuntan a la alta sensibilidad de la inversión como base de cálculo del suelo de los fondos ante cambios en el ciclo económico, además de al modo de calcular estas bases, que dejarían fuera la inversión llevada a cabo por el sector público empresarial. Sostienen la necesidad de mejora de la planificación, seguimiento y evaluación de los proyectos financiados como retos inmediatos, además de una reorientación de la inversión hacia capital intangible como la I+D y la educación, más allá de las infraestructuras de transporte, que ha sido la apuesta tradicional apoyada por estas políticas.

## 5. RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL EQUILIBRIO TERRITORIAL POST-COVID19

Las medidas de contención del coronavirus han afectado particularmente a la movilidad, y ha puesto de relieve el potencial que el teletrabajo ofrece tanto para las empresas, como para los trabajadores y que no estaba siendo explotado, con grandes diferencias por países en cuanto a la consolidación de su uso. Las empresas pueden ahorrar costes relacionados con el espacio físico destinado a oficina y aprovechar las mejoras en la productividad que el teletrabajo de calidad ofrece (Di Martino y Wirth, 1990). Por su parte, los trabajadores pueden alcanzar una mejor conciliación, ahorrar horas de desplazamientos y costes asociados. Por último, el teletrabajo aumenta la libertad para fijar la residencia con independencia de la sede física de la empresa. Aún no es tan frecuente, pero cada vez hay más casos en los que los empleados ni siquiera residen en el mismo país en el que trabajan (excluyendo los trabajadores en las zonas fronterizas, que constituyen un fenómeno diferente). El ahorro en vivienda que esto podría suponer es uno de los factores que podrían incentivar, ya no la vuelta al mundo rural, pero sí al menos a las ciudades de tamaño intermedio desde las grandes urbes.

Esto podría terminar de cambiar un enfoque de las políticas regionalizadas que ya venía gestándose desde hace unos años y que podría materializarse gracias a la financiación que se negocia en Bruselas para la constitución de un Fondo de Recuperación Europeo del que España recibiría unos 75.000M€ en transferencias. Es posible distinguir tres tipos de políticas o estrategias en función de su enfoque geográfico (ver Tabla 2).

Las dos últimas estrategias forman parte de la política regional, mientras la primera no considera el elemento geográfico. Ambas buscan mejorar el equilibrio regional pre-intervención pública. Es decir, persiguen un resultado de mercado territorialmente más equilibrado. Las place-based policies han visto aumentar su popularidad de forma exponencial durante los últimos años. Sin ir más lejos, en un informe elaborado para el Comité de las Regiones (Dallhammer et al., 2019) se sugería esta orientación para la nueva política industrial europea. Sin embargo, las indirectas (ver Tabla 2), también entrañan algunos riesgos. Éstas tratan de facilitar el acceso a los residentes de los territorios desfavorecidos a los beneficios disponibles en los territorios más dinámicos, por ejemplo, mejorando su formación para que puedan encontrar un empleo más productivo y que ofrezca mejor remuneración. Sin embargo, de aplicarse esta estrategia, para evitar acentuar los desequilibrios descritos anteriormente sería necesario establecer mecanismos que posibiliten que estos beneficios sean compatibles con mantener la residencia en el territorio desfavorecido. Por ejemplo, fomentando la educación FP superior frente al

abandono escolar temprano en la Meseta para que puedan lograr un empleo en una empresa en Madrid, pero siendo compatible con seguir residiendo en la Meseta, lo que es posible mediante el teletrabajo.

<b>Tabla 2. Tipos de estrategias de políticas públicas según foco y objetivos</b>			
	<b>Foco</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Ejemplo</b>
<b>People-based</b>	Personas, con independencia del lugar de residencia	Mejorar la posición de las personas	Transferencias a familias vulnerables: pensiones...
<b>Territory-based</b>	Territorio	Mejorar la posición del territorio	Construcción de infraestructuras: autovía...
<b>Place-based people strategies</b>	Personas residentes en determinado territorio	Directas Favorecer al territorio para mejorar la posición de los residentes	Creación de un cluster de innovación
		Indirectas Favorecer a los residentes para mejorar la posición del territorio	Mejora de la educación para permitir movilidad a territorios más dinámicos y corregir la “paradoja urbana”

Elaboración propia en base a Neumark y Simpson (2014).

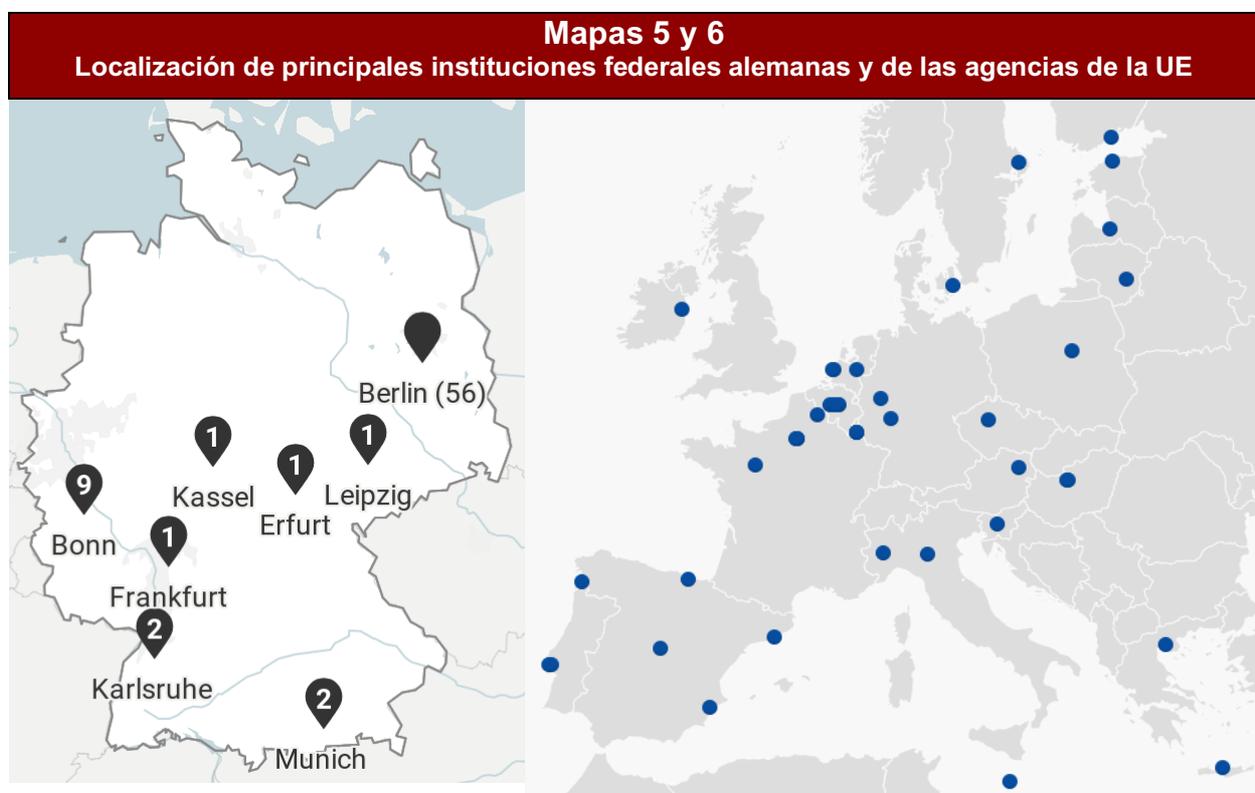
Por el contrario, las políticas de nivelación, mencionadas en apartados anteriores, y que no forman parte de la política regional si no de la financiación de los servicios públicos en sistemas de gobierno descentralizados, tratan de corregir los desequilibrios horizontales provocados en la capacidad tributaria, precisamente, por estas diferencias en el resultado de mercado. Cuanto menor sea el desequilibrio en el outcome de mercado, menor será el esfuerzo que habrá de hacerse en nivelación para garantizar un similar acceso a los servicios públicos en todos los territorios. Esto demuestra la gran implicación política de esta cuestión, ya que son de sobra conocidas las controversias alrededor de las balanzas fiscales y los sistemas de financiación autonómica, que se dan en España, pero que no son ajenas a otros países como Canadá, Bélgica, Reino Unido o Italia, entre otros. Otro ejemplo de las consecuencias políticas del “rural-urban divide” puede encontrarse en la victoria del Brexit en el referéndum de 2016.

Algunas de las propuestas para atajar los desequilibrios territoriales de la península, pasan por la idea de “La España continua” acuñada por Luis Miguel Gilperez, para llevar a cabo una reindustrialización territorialmente cohesionada basada en la tecnología, en lo digital. También Carlos Mascarell proponía recientemente apostar decididamente por las ciudades de tamaño intermedio para establecer clusters de innovación en el que aunar universidades y centros de investigación en colaboración público-privada para dar un nuevo empuje a la nueva economía post-COVID19, en línea con Moretti (2012).

Estas propuestas se complementarían con lo que podríamos denominar transición “de la descentralización a la desconcentración” institucional. Los expertos coinciden en apuntar al modelo alemán de vertebración territorial como ejemplo en que inspirarse. Por cuestiones históricas, Alemania cuenta con una extensa red de grandes ciudades. Algunas conocidas por su especialización económica,

como es el caso de Colonia, popularmente denominada la ciudad de los medios de comunicación, o Frankfurt, para las finanzas. Eso sí, todas guardan un punto en común: la apuesta por los centros de educación superior e investigación. Es cierto que el país arrastra aún desequilibrios territoriales importantes, vinculados en parte a la división del país, cuya reunificación es aún muy reciente (FES, 2020). Sin embargo, la administración federal alemana está geográficamente más distribuida por el país. Como es posible observar en el Mapa 5, aunque Berlín es sede de 56 de las 73 principales instituciones del país, las oficinas centrales de algunos ministerios se mantienen en la antigua capital, Bonn. Además, buena parte de los tribunales Supremo y Constitucional están desconcentrados. Estas cifras incluyen únicamente datos de sedes centrales, no de delegaciones. En España, todas las instituciones y órganos de la Administración Central tienen sede central en Madrid (salvo las confederaciones hidrográficas), incluso las agencias estatales y organismos autónomos. De hecho, el 74% de los empleados públicos de la AGE, excluida la administración periférica y exterior, trabajan en Madrid (datos Ministerio de Política Territorial y Función Pública para 2020). Este fenómeno no es privativo del nivel central, ya que las instituciones autonómicas muestran también un elevado grado de concentración.

Hay que reconocer que carecemos de estimaciones de las consecuencias que una desconcentración institucional podría suponer. Hay indicios del caso italiano que sugieren que la relocalización del sector público hacia el sur no habría tenido un impacto significativo debido a las restricciones en el empleo público y la inversión pública durante la etapa de austeridad (Kramer et al., 2019). En el sentido opuesto, es posible argumentar que un proceso en este sentido podría compensar la pérdida de población de muchas de las capitales de provincia, como las castellanoleonesas Segovia, León, Zamora o Salamanca. El traslado de empleados públicos de la administración central a estas ciudades podría también incidir en una mayor demanda de bienes y servicios de ocio y cultura, ayudando así a reactivar el atractivo de estas ciudades para los jóvenes.



Elaboración propia en base a datos del Gobierno Federal de Alemania. Fuente: Red de Agencias Europeas

---

Hasta el momento, únicamente se ha especulado con movimientos con una finalidad simbólica, como el traslado del Senado a Barcelona, lo que carecería de impacto en los términos en los que situamos el debate en este documento. Si observamos la distribución geográfica de las Agencias Europeas, todas están situadas en las capitales de los estados miembros, con excepciones en España, Alemania, Francia, Italia, Países Bajos y Grecia, que son los países que, junto con Bélgica, cuentan con más de una sede. El caso alemán es particular porque ninguna de las agencias europeas alojadas por el país tiene sede en Berlín. Hay que recalcar, que no todas las capitales europeas son ciudades relevantes a nivel europeo, por lo que sí puede considerarse esta distribución como una desconcentración institucional de la UE. De forma muy similar, Países Bajos, cuya capital institucional es La Haya, a pesar de no contar con una distribución territorial de sus ministerios, sí que cuenta con una muy desconcentrada red de agencias estatales. Éste podría ser el camino con el que iniciar el proceso de desconcentración institucional en España.

## CONCLUSIÓN

La COVID19 ha provocado nefastas consecuencias en términos demográficos y económicos. Sin embargo, es posible que favorezca la apertura de nuevas perspectivas para la movilidad y el teletrabajo. Como se ha analizado en este documento, medidas aplicadas homogéneamente en todo el territorio, son capaces de provocar un impacto asimétrico por regiones y territorios, según sus características particulares. En un contexto en el que los desequilibrios territoriales han ganado relevancia en la esfera pública, es el momento de culminar un proceso de reorientación de la política regional hacia nuevas estrategias que pasen por un enfoque mayor en el capital humano, basado en los análisis de impacto, seguimiento y evaluación de la política regional. Una estrategia para la revitalización de las ciudades de tamaño intermedio que reflejen la idea de la “España continua” en una Europa vertebrada, con una brecha capital-periferia más atenuada y que, una vez ha consolidado el proceso de descentralización institucional, transite hacia la desconcentración institucional. El Fondo para la reactivación de la economía que se negocia en Bruselas, es una oportunidad para hacer frente a estos retos.

---

## REFERENCIAS

Caldeira, I; Dillhammer, E; Schuh, B y Hsiung, C. (2020). Territorial Impact Assessment Demographic Change. ESPON for European Committee of the Regions.

<https://cor.europa.eu/en/events/Documents/COTER/20200130-TIA-CoR-Demographic-Change.pdf>

Camarero, L; Cruz, F; González, M; Del Pino, J.A; Oliva, J; Sampedro, R. (2009). "La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social". Colección Estudios Sociales. Núm. 27. Fundación La Caixa. [https://obrasociallacaixa.org/documents/10280/240906/vol27\\_es.pdf](https://obrasociallacaixa.org/documents/10280/240906/vol27_es.pdf)

Consejo Económico y Social (2018). El medio rural y su vertebración social y territorial. Colección Informes 01/2018. <http://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf/6d616668-0cb8-f58c-075b-2251f05dad9f>

Dallhammer, E; Schuh, B y Hsiung, C. (2019). Territorial Impact Assessment. EU Industrial Policy Strategy. ESPON for European Committee of the Region.

<https://cor.europa.eu/en/events/Documents/COTER/20190306%20-TIA-Industrial-policy-strategy.pdf>

Del Pino Artacho, J. A., y Camarero, L. (2017). Despoblamiento rural: Imaginarios y realidades. Soberanía alimentaria, biodiversidad y culturas, (27), 0006-11. <https://ddd.uab.cat/record/171588>

Di Martino, V., y Wirth, L. (1990). Telework: A new way of working and living. Int'l Lab. Rev., 129, 529.

García, C. y Murillo, E. (2016). Del principio de convergencia al principio de competitividad: Los territorios de la Unión Europea. Equalitas Working Paper No. 43.

[https://www.researchgate.net/profile/Cristina\\_Garcia\\_Nicolas2/publication/310606867\\_Del\\_principio\\_de\\_convergencia\\_al\\_principio\\_de\\_competitividad\\_los\\_territorios\\_de\\_la\\_Union\\_Europea/links/583355f808ae102f07368544/Del-principio-de-convergencia-al-principio-de-competitividad-los-territorios-de-la-Union-Europea.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Cristina_Garcia_Nicolas2/publication/310606867_Del_principio_de_convergencia_al_principio_de_competitividad_los_territorios_de_la_Union_Europea/links/583355f808ae102f07368544/Del-principio-de-convergencia-al-principio-de-competitividad-los-territorios-de-la-Union-Europea.pdf)

Kramer, J; Jeffrey, P; Capello, R y Maroulis, N. (2019). Study on National Policies and Cohesion. Final Report. Prognos, POLIMI and technopolis for European Commission.

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/nation\\_policies\\_cohesion\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/nation_policies_cohesion_en.pdf)

Ministerio de Economía y Empresa (2019). Cobertura de banda ancha en España en el año 2018. Informe: <https://avancedigital.gob.es/banda-ancha/cobertura/Documents/Cobertura-BA-2018.pdf>

Ministerio de Hacienda (2019). Memoria año 2018. Incentivos Regionales.

[https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/ir/ia/Documents/Memoria\\_anualidad\\_2018.pdf](https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/ir/ia/Documents/Memoria_anualidad_2018.pdf)

Ministerio de Sanidad (2020). Estudio ENE-COVID19: Segunda Ronda. Estudio Nacional de Sero-epidemiología de la infección por SARS-CoV-2 en España. Informe preliminar:

[https://www.msbs.gob.es/ciudadanos/ene-covid/docs/ESTUDIO\\_ENE-COVID19\\_SEGUNDA\\_RONDA\\_INFORME\\_PRELIMINAR.pdf](https://www.msbs.gob.es/ciudadanos/ene-covid/docs/ESTUDIO_ENE-COVID19_SEGUNDA_RONDA_INFORME_PRELIMINAR.pdf)

Moretti, E. (2012). The new geography of jobs. Houghton Mifflin Harcourt.

Neumark, D. y Simpson, H. (2014). Place-based policies. NBER Working Paper No. 20049:

<http://www.nber.org/papers/w20049>

---

Park, S. Y., Kim, Y. M., Yi, S., Lee, S., Na, B. J., Kim, C. B., ... & Huh, I. S. (2020). Coronavirus Disease Outbreak in Call Center, South Korea. *Emerging infectious diseases*, 26(8).  
<https://doi.org/10.3201/eid2608.201274>

Pedraja, F. (2016). La necesaria reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. La agricultura y la ganadería extremeñas en 2016. Informe Fundación CB: <https://www.unex.es/conoce-la-unex/centros/eia/archivos/iag/2016/2016-04-la-necesaria-reforma-del-fondo-de.pdf>

Rudan, I. (2020). A cascade of causes that led to the COVID-19 tragedy in Italy and in other European Union countries. *Journal of Global Health*, 10(1).  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7125421/>

Utrilla, A. (2011). Transferencias condicionadas: reforma del FCI, convenios de inversión y contratos-programa. En: Lago, S. y Martínez-Vázquez, J. (2011). Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma. Instituto de Estudios Fiscales.

## MEDIOS Y RECURSOS WEB

Abad, J. M. y Clemente, Y. (2020, 07/06). “Otra manera de ver la España vacía y la España abarrotada”. *El País*.  
[https://elpais.com/politica/2020/04/30/sepa\\_usted/1588239760\\_483702.html?ssm=TW\\_CC](https://elpais.com/politica/2020/04/30/sepa_usted/1588239760_483702.html?ssm=TW_CC)

Fang, W. y Wahba, S. (2020, 20/04). “Urban Density Is Not an Enemy in the Coronavirus Fight: Evidence from China”. *World Bank Blogs. Sustainable Cities*:  
<https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/urban-density-not-enemy-coronavirus-fight-evidence-china>

Gilpérez, L. M. (2020, 26/05). “La España continua”. Cinco Días. *El País*:  
[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/05/26/datalab/1590470195\\_099143.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/05/26/datalab/1590470195_099143.html)

Gostin, L. y Wetter, S. (2020, 31/03). “Why There’s No National Lockdown”. *The Atlantic*:  
<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/why-theres-no-national-lockdown/609127/>

Mascarell, C. (2020, 11/06). “COVID-19: sobre ciudades, tecnología y densidad (y ii)”. *Agenda Pública. El País*: <http://agendapublica.elpais.com/covid-19-sobre-ciudades-tecnologia-y-densidad-y-ii/>

Pafka, E. (2020, 12/06). “As coronavirus forces us to keep our distance, city density matters less than internal density”. *The Conversation*: <https://theconversation.com/as-coronavirus-forces-us-to-keep-our-distance-city-density-matters-less-than-internal-density-137790>

Soutik, B. (2020, 11/04). “Coronavirus: India to extend nationwide lockdown, state minister says”. *BBC News*: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-52255011>

RTVE/EFE. (2020, 08/03). “El Gobierno italiano prohíbe entrar y salir de Lombardía y catorce provincias para frenar el coronavirus”. *RTVE.es*: <https://www.rtve.es/noticias/20200308/coronavirus-gobierno-italiano-prohibe-entrar-salir-lombardia-catorce-provincias-para-frenar-contagios/2006882.shtml>

---

## FUENTES DE DATOS

European Agencies Network: <https://euagencies.eu/>

Federal Government of Germany:

[https://www.service.bund.de/Content/DE/Behoerden/Suche/Formular.html?nn=4641496&searchResult=true&resultsPerPage=100&cl2Categories\\_Einordnung=beauftragter](https://www.service.bund.de/Content/DE/Behoerden/Suche/Formular.html?nn=4641496&searchResult=true&resultsPerPage=100&cl2Categories_Einordnung=beauftragter)

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. <http://www.mptfp.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin.html>

Our World in Data: <https://ourworldindata.org/grapher/covid-19-death-rate-vs-population-density>