

Tarde, mal y... ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural

FERNANDO COLLANTES*

RESUMEN*

El balance de la democracia española en torno a la despoblación y el desarrollo de las áreas rurales es mediocre. El problema ha sido, en parte, de pocas políticas. Pero también ha habido un problema, menos subrayado en el debate público, de malas políticas. En este artículo analizo a través de un enfoque histórico las causas: los problemas de posicionamiento de la cuestión rural en la agenda política, la falta de consenso sobre la necesidad de políticas territoriales, el excesivo énfasis en el sector agrario y las restricciones presupuestarias de cara a la aplicación de políticas nuevas.

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión rural ha subido a la superficie. El trabajo de periodistas como Sergio del Molino, Jordi Évole y muchos otros ha logrado que los ciudadanos se interesen vivamente por

* Universidad de Zaragoza y Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (collantf@unizar.es).

* El autor desea agradecer a Luis Antonio Sáez los detallados comentarios realizados a una versión previa del artículo, así como la financiación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (PGC2018-095529-B-I00) y el Gobierno de Aragón (S55_20R, FEDER, "Construyendo Europa desde Aragón").

la situación de las zonas rurales del país y sus perspectivas de evolución futura, así como por el problema de cohesión territorial que supone la muy desigual distribución espacial de la población española¹. En marzo de 2019, una multitudinaria manifestación recorrió Madrid para reclamar políticas que revirtieran la tendencia de la llamada "España vaciada". Poco después, en las elecciones generales de abril y noviembre de 2019, todos los partidos políticos de ámbito nacional/estatal incluyeron medidas para el desarrollo rural y frente a la despoblación. El gobierno que surgió de la última de estas elecciones, formado en enero de 2020, creó un ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico, punto este último en el que ocupaba un lugar destacado el reto de impulsar el desarrollo de las comarcas rurales en riesgo de despoblación. La titular de este ministerio recibió, además, rango de vicepresidenta. Diversas comunidades autónomas han comenzado por su parte a diseñar sus propias actuaciones frente a la despoblación rural.

La percepción generalizada es que nos encontramos en la casilla de salida: que nuestra democracia había olvidado al medio rural y que ahora tiene ante sí el reto de comenzar a

¹ Es imposible dejar de mencionar aquí el formidable éxito del ensayo *La España vacía*, de Sergio del Molino (2016).

implantar políticas que hagan posible su desarrollo. Esta percepción no carece de fundamento, pero tiende a ignorar la historia previa de nuestra democracia en materia de fomento del desarrollo rural y lucha contra la despoblación. Esta historia no es reconfortante, como veremos en este artículo, pero existe y es útil. El pasado nos habla sobre los obstáculos que se han interpuesto en el camino de nuestra democracia a la hora de implantar más y mejores políticas rurales. Algunos fueron políticos, otros económicos, y otros más surgieron de diagnósticos de dudosa validez. Todos ellos nos hablan desde el pasado para alertarnos de que, si ya ocurrió antes, ahora puede volver a ocurrir.

Este artículo ofrece un análisis histórico en el que situar el reciente ascenso de la despoblación rural en las agendas políticas y sociales del país. El análisis se centra sobre todo en el nivel del Estado central y la Unión Europea (UE), prestando menor atención al nivel autonómico y municipal. Es probable que los principales argumentos del trabajo se mantendrían igualmente si se consideraran con mayor profundidad estos niveles, pero desde luego sería necesaria más investigación de síntesis sobre los mismos.

El enfoque del artículo se basa en la diferenciación propuesta por el geógrafo Andrés Rodríguez-Pose entre la cantidad y la calidad de las políticas públicas orientadas a revitalizar zonas deprimidas (Rodríguez-Pose, 2018). Los dos primeros apartados analizan la cantidad: si las políticas ante la cuestión rural fueron muchas o pocas, fuertes o débiles, relevantes o marginales. El primer apartado describe la evidencia, mientras que el segundo analiza por qué no ha habido una acción política más decidida en favor de la España rural. Los tres apartados restantes se enfrentan a la cuestión de la calidad: si las políticas implantadas fueron buenas o malas, acertadas o equivocadas, solventes o discutibles. En la medida en que esta cuestión es mucho más subjetiva, el tercer apartado del artículo identifica los criterios con los que podemos adentrarnos en un análisis de estas características. A continuación, el apartado cuarto describe la evidencia y el apartado quinto analiza por qué España no ha contado con mejores políticas frente a la despoblación y para el desarrollo rural. Las conclusiones del sexto apartado subrayan las implicaciones del análisis histórico

para los debates presentes sobre la cuestión rural en España.

2. POCAS POLÍTICAS

A lo largo de los últimos cuarenta años, España ha carecido de un impulso político suficientemente fuerte para hacer frente a la despoblación y promover el desarrollo rural. El cuadro 1 resume las principales políticas puestas en marcha.

El primer intento de implantar una política compensatoria para hacer frente a la despoblación fue la Ley de Agricultura de Montaña de 1982. Esta ley fue diseñada por el Ministro de Agricultura del Gobierno de Adolfo Suárez, Jaime Lamo de Espinosa, en respuesta al mandato de la Constitución de 1978, que establecía que los poderes públicos pondrían en marcha una política para el desarrollo de las zonas de montaña².

Este impulso no recibió continuidad hasta una década después, cuando algunas comarcas españolas fueron incluidas en la Iniciativa Comunitaria LEADER. Se trataba de un proyecto piloto que la Comisión Europea lanzó en 1991, con idea de valorar la pertinencia de aplicar una política de desarrollo rural orientada hacia los sectores no agrarios y un modo de gobernanza basado en la sociedad civil local y sus iniciativas. Sucesivas versiones de LEADER (LEADER II en 1994-1999 y LEADER+ en 2000-2006) ampliaron el radio de acción de la iniciativa, implantándola en la mayor parte de la España rural. Con objeto de reforzar la acción de LEADER en aquellos territorios en los que de todos modos esta se encontraba menos presente, el Gobierno de España impulsó los programas PRODER (PRODER en 1996-1999 y PRODER 2 en 2000-2006), de características básicamente similares³.

El siguiente impulso en las políticas rurales también vino determinado por la pertenencia de España a la UE. En 2000, la Política

² Para un análisis en profundidad sobre esta ley, véase Collantes (2007).

³ Aunque la iniciativa LEADER ha despertado el interés de diversos investigadores, parece necesario subrayar especialmente el trabajo del geógrafo y sociólogo Javier Esparcia (Esparcia, 2000; Esparcia, Escribano y Serrano, 2015).

CUADRO 1

PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOVER EL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA

| <i>Periodo de vigencia</i> | <i>Política</i> |
|----------------------------|---|
| 1982-presente | Ley de Agricultura de Montaña |
| 1991-2006 | Iniciativa Comunitaria LEADER* |
| 1996-2006 | Programas PRODER |
| 2000-presente | Programas de Desarrollo Rural (PAC) |
| 2007-presente | Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural |

Nota: *A partir de 2007, incorporada a los Programas de Desarrollo Rural de la PAC.

Fuente: Elaboración propia.

Agraria Común (PAC), tradicionalmente una política de gestión de los mercados agrarios y subvenciones a los agricultores, pasó a contar con un llamado “segundo pilar”: la política de desarrollo rural⁴. Esta incluía una variedad de posibles acciones susceptibles de cofinanciación entre la UE y los Estados miembros. En 2007, y de manera consistente con su propia definición, el segundo pilar absorbió la iniciativa LEADER. En España, el diseño y la ejecución del segundo pilar ha correspondido a las comunidades autónomas a través de Programas de Desarrollo Rural (PDR).

Los primeros años del nuevo milenio alumbraron también diversas iniciativas municipales para atraer nuevos pobladores al espacio rural. El pueblo turolense de Aguaviva, por ejemplo, fue pionero a la hora de ofrecer facilidades en el acceso a vivienda y empleo a aquellas familias que se comprometieran a fijar su residencia allí⁵. Estas iniciativas proliferaron en diferentes pueblos, pero por su propia naturaleza tenían un carácter fragmentario e inestable⁶. El siguiente gran hito en políticas rurales fue en realidad

⁴ Sobre el desarrollo rural y la PAC, Collantes (2019: cap. 2).

⁵ Incluso se estrenó en los cines españoles un documental sobre la experiencia: *Aguaviva*, dirigido por Ariadna Pujol en 2006.

⁶ Sáez, Ayuda y Pinilla (2016) llaman la atención sobre el contraste entre la activa disposición de no pocos ayuntamientos rurales y la pasividad de los gobiernos de sus respectivas comunidades autónomas. En Aragón, una de las pocas regiones que al menos aprobó alguna medida propia al respecto (el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional de 2000), tal medida nunca llegó a ser implantada a efectos prácticos.

la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Esta fue una ley diseñada por la ministra de Agricultura del primer gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, Elena Espinosa, y aprobada en 2007. La ley preveía una variedad de medidas, entre las que se encontraban el impulso a nuevos proyectos productivos, la mejora de las infraestructuras y servicios, o medidas para mejorar la situación y las perspectivas de las mujeres, los jóvenes y las personas mayores residentes en el espacio rural⁷. De manera interesante por su valor simbólico, Rodríguez Zapatero decidió poco después que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación fuera renombrado Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

Estas sucesivas acciones políticas solo pueden calificarse de modestas, por diferentes motivos. Con diferencia, la acción que más gasto público movilizó, y continúa movilizándolo, son los PDR de las comunidades autónomas en el marco de la PAC. Estos PDR, además, contienen hoy día algunas de las acciones previas ya reseñadas, como las indemnizaciones compensatorias para agricultores de montaña y los programas LEADER de desarrollo rural territorial. Sin embargo, los PDR no dejan de representar una parte francamente minoritaria del gasto ejecutado en el marco de la PAC. En España, como en todos los países de la UE, se trata de un simple complemento “ruralista” dentro de una política agraria más generosamente dotada. Añadamos

⁷ Es interesante en este sentido el testimonio retrospectivo de uno de los asesores de desarrollo rural de la ministra Espinosa: Jaime Izquierdo (2017).

CUADRO 2

LA DESPOBLACIÓN RURAL EN LOS DISCURSOS DE INVESTIDURA DE LOS PRESIDENTES DEL GOBIERNO

| | <i>Presente</i> | <i>Ausente</i> |
|-----------|--------------------------------------|--|
| 1979-2000 | | Suárez 1979 Calvo-Sotelo 1981 González 1982, 1986, 1989 y 1993 Aznar 1996 y 2000 |
| 2004-2020 | Zapatero 2004 y 2008 Sánchez 2020 | Rajoy 2011, 2015 y 2016 |

Fuente: Gobierno de España (www.lamoncloa.gob.es, "Presidentes del Gobierno desde 1978").

que, en contra de las exageraciones que en ocasiones se propagan, lo cierto es que tampoco la PAC supone un gasto público desproporcionado: aunque absorbe casi el 40 por ciento del presupuesto europeo, debemos tener en cuenta que este último tiene una magnitud muy pequeña. La PAC absorbe hoy día menos del 1 por ciento del gasto público total que se realiza en el territorio europeo, es decir, sumando el que se realiza en los distintos niveles administrativos desde el europeo hasta el municipal. Pues bien, los PDR suponen apenas una quinta parte de ese gasto; una cantidad respetable, pero modesta al fin y al cabo (Collantes, 2019, caps. 2 y 4).

Peor aún, de todos modos, ha sido hasta ahora la suerte de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural aprobada en 2007. Trece años después, la ley ha carecido de prácticamente toda aplicación.

Estas modestas acciones políticas deben ponerse en el contexto de los importantes vacíos durante los cuales la cuestión rural sencillamente no estuvo en la agenda. De manera significativa, ninguno de los cuatro primeros presidentes de la democracia, que juntos cubren un cuarto de siglo, hizo referencia a ella en su discurso de investidura (cuadro 2). El primero en hacerlo fue Rodríguez Zapatero en 2004, cuando aludió a un "compromiso con la España rural que garantice su supervivencia y permita una vida con calidad", y más tarde en 2008, cuando aseguró que "quienes viven en nuestros pueblos no están condenados a ser ciudadanos de segunda", subrayando la necesidad de que

sus derechos fueran tan reales como los de los habitantes de las ciudades (Rodríguez Zapatero, 2004, p. 9; 2008, p. 5). Tras este paréntesis, la cuestión rural volvió a desaparecer de los discursos de investidura y solo regresaría en 2020 de la mano del también socialista Pedro Sánchez, quien incluyó la despoblación rural dentro de los retos demográficos del país y manifestó su intención de "trabajar por crear empleo para aquellos jóvenes del medio rural que se vieron obligados a buscarse la vida en grandes ciudades o en el extranjero", así como de "tener una política de infraestructuras que conecte oportunidades para que nadie se sienta abandonado por las administraciones públicas" (Sánchez, 2020, p. 11).

3. ¿POR QUÉ POCAS POLÍTICAS?

Durante el primer cuarto de siglo de la democracia, la cuestión rural se vio atrapada en un "espacio en blanco" entre la agenda de la política agraria y la agenda de la política regional. Ambas agendas ocuparon un puesto prominente en la vida política del país, pero en ninguna de ellas logró la cuestión rural hacerse un hueco significativo.

Esto es especialmente claro en relación a la política agraria. Los problemas de la despoblación y el desarrollo rurales habían comenzado a asomar tímidamente a la agenda agraria del franquismo tardío, llegando incluso a desarrollarse algunas acciones de "ordenación rural"

con objeto de mejorar la dotación de infraestructuras y servicios de algunas comarcas sujetas a un fuerte declive (Sancho, 1997).

No era en modo alguno evidente que la naciente democracia no prolongaría esta tendencia, consolidando una sólida política de desarrollo rural. De hecho, la movilización social había contribuido de manera sustancial a que la Constitución de 1978 reconociera la necesidad de implantar una política específica para las zonas de montaña (Collantes, 2007). En caso de que este mandato constitucional hubiera sido atendido de manera plena y decidida, resulta difícil imaginar que otras zonas rurales diferentes de las de montaña no hubieran terminado siendo objeto de actuaciones similares.

La agenda agraria de los primeros gobiernos de la democracia, sin embargo, se vio rápidamente reorganizada hacia la resolución de las tensiones e incertidumbres asociadas a la inminente adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE). La adhesión suponía la incorporación de los agricultores españoles a un mercado único compartido con los agricultores del resto de Estados miembros; mercado único que, a su vez, se encontraba sujeto a una fuerte intervención en el marco de la PAC. Muchos agricultores se enfrentaban a un problema grave de falta de competitividad en ese mercado único, al tiempo que algunos subsectores, como la ganadería de leche, prevenían con razón problemáticas adicionales para ellos a la hora de encajar en la PAC. Preparar a los agricultores para un mercado más competitivo y, al mismo tiempo, defender los intereses de los agricultores españoles frente a los de otros Estados miembros pasó a ocupar el indiscutible centro de la agenda.

La cuestión rural quizá podría entonces haber encontrado mejor acomodo en otra agenda: la de la cohesión territorial. Aquí también la tendencia de partida era hasta cierto punto prometedora. El franquismo tardío había reconocido la falta de cohesión territorial como un problema y, por más modestos que fueran sus resultados, había implantado una política de polos de desarrollo orientada a combatirla (De la Torre y García Zúñiga, 2009). La democracia y la adhesión a la CEE dispusieron nuevos instrumentos para garantizar la cohesión territorial. En el plano interno, los primeros gobiernos de la democracia dieron forma a un Estado

autonómico que contrastaba vivamente con el Estado centralizado del franquismo. En el plano externo, la incorporación a la CEE permitió a las regiones españolas menos dinámicas beneficiarse de los nuevos “fondos estructurales” europeos.

La agenda de cohesión territorial, sin embargo, se desplegó en términos de las disparidades entre regiones, dejando a un lado la cuestión de la disparidad entre zonas urbanas y zonas rurales. Para numerosas comarcas rurales con problemas de despoblación, sustituir el centralismo de Madrid por el emergente centralismo de su nueva capital autonómica no tenía por qué significar grandes cambios. La política europea de cohesión regional tuvo en algunos momentos un perfil rural más diferenciado, pero en general se orientó a promover el desarrollo de las regiones atrasadas a través de inversiones que, en gran medida, se concentraron en las zonas urbanas de las mismas, en un intento de convertir a estas en motores de una nueva economía regional.

Durante el primer cuarto de siglo de la democracia, la cuestión rural no terminó de encontrar su sitio en ninguna de estas dos agendas. Era una cuestión demasiado territorial para el mundo de la política agraria y una cuestión demasiado local para el mundo de la política regional. Los politólogos e historiadores políticos tienen ante sí un campo prometedor en la explicación pormenorizada de las causas. Avancemos cuando menos dos hipótesis que parecen tener cierta base empírica.

Uno de los problemas de la cuestión rural es que, detrás de ella, se encontraban unos intereses más difusos y peor articulados que detrás de las cuestiones agraria o regional⁸. Los intereses agrarios eran bastante compactos: los agricultores eran pocos y contaban con cauces bien establecidos para la articulación de sus intereses colectivos. Los políticos agrarios, por su parte, estaban habituados a implantar y gestionar medidas en estrecha interacción con las organizaciones del sector. En nada de esto era España diferente ya a otras democracias occidentales, entre ellas, precisamente las que habían diseñado la PAC de la CEE. Por su parte, la definición del (llamémoslo) interés regional se vio

⁸ Esta hipótesis ha sido explorada para el caso de Estados Unidos por parte de Browne (2001).

favorecida por la propia construcción del Estado autonómico y la subsiguiente competencia territorial entre sus componentes. La construcción del Estado autonómico lógicamente también favoreció que los fondos estructurales europeos fueran gestionados de acuerdo con una lógica de unidades territoriales grandes.

En contraste, los intereses rurales eran más difusos. La población rural era mucho más numerosa que la agraria y sus problemas eran más difíciles de unificar. Los agricultores oliveros podían ser alineados con razonable facilidad en torno a la demanda de una PAC más sensible a las circunstancias de los cultivos mediterráneos (por poner un ejemplo), pero los problemas rurales eran menos concretos: en algunas comarcas, la población podía vincularlos a los problemas agrarios, pero en otros, a la crisis de una determinada actividad industrial, en otros, al cierre de escuelas rurales, y en otros, al desplazamiento de población provocado por la construcción de un pantano. De este modo, durante el primer cuarto de siglo de la democracia los intereses rurales no llegaron ni remotamente a alcanzar el grado de institucionalización que fueron logrando los intereses agrarios o los intereses regionales.

Una segunda causa por la que la política rural quedó enclavada en tierra de nadie puede haber sido de naturaleza económica. Las políticas agraria y regional ganaron mucho más peso que la política rural porque su implantación se apoyaba en financiación europea. La incorporación de España a la CEE supuso la incorporación de nuestros agricultores a un sistema de apoyo económico cuya magnitud superaba con mucho el apoyo que hasta entonces venían proporcionando los gobiernos de Madrid (ya fueran estos franquistas o democráticos)⁹. Es comprensible que la modernización de la agricultura y la defensa de los llamados “intereses nacionales” dentro de la PAC movilizaran entonces tantas energías políticas. La política regional, por su parte, se convertiría pronto en la segunda política de gasto más importante de la UE, solo por detrás de la propia PAC. De nuevo, la cantidad de inversión pública hecha posible por la UE superaba con mucho cualquier intento de política regional compensatoria llevada a cabo por

⁹ Con ciertos matices, puede darse por buena en este sentido la imagen proporcionada por Anderson y Valenzuela (2008).

los gobiernos de Madrid (franquistas o democráticos)¹⁰.

Dicho en términos llanos: tanto la agenda agraria como la agenda regional estaban siguiendo la pista del dinero europeo, y ahí no era fácil que se toparan con la cuestión rural. Esto es especialmente claro en el caso de la PAC: si la CEE/UE tenía una agenda agraria fuerte y una agenda rural débil, un país como España, receptor neto de recursos dentro del presupuesto comunitario, tendería a reproducir ese desequilibrio. A pesar de que en las décadas de 1980 y 1990 la CEE/UE comenzó a incorporar el desarrollo rural como elemento de legitimación de sus políticas agraria y regional, lo cierto es que se trataba fundamentalmente de una maniobra discursiva¹¹. Iniciativas como LEADER eran interesantes e innovadoras, pero contaban con una financiación muy limitada. La Agenda 2000 consagró el desarrollo rural como “segundo pilar” de la PAC, pero este siempre contó con una dotación presupuestaria modesta. Además, este segundo pilar estaba sujeto a un régimen de cofinanciación: los Estados miembros debían realizar una aportación presupuestaria propia que completara la realizada por la CEE/UE. En consecuencia, resultaba menos atractivo, más exigente en términos presupuestarios, que el primer pilar (los pagos directos a agricultores).

Tal era la influencia de las políticas europeas que el ascenso de la cuestión rural en la agenda española a partir del cambio de siglo tuvo mucho que ver con ellas. Los datos nos muestran que, paradójicamente, la España rural atravesaba durante esos años, la década previa al estallido de la Gran Recesión, un paréntesis de extraordinario crecimiento demográfico basado en la recepción de un inusual flujo de inmigrantes procedentes de América Latina, Europa oriental y el Magreb (Collantes *et al.*, 2014). Pero, después de más de una década de proyectos LEADER y PRODER, y en el marco del recién creado “segundo pilar” de la PAC, los intereses rurales comenzaban a adquirir un mayor grado de articulación y visibilidad. Ese es el contexto en el que debemos situar la apuesta del Partido Socialista Obrero Español (PSOE),

¹⁰ Sobre la importancia macroeconómica de estos fondos estructurales, véase Maluquer de Motes (2014), cuya sombría valoración del uso que de ellos hizo España encaja con la que se hace aquí, más adelante, sobre la PAC.

¹¹ Para un análisis en profundidad de este contraste entre la retórica y la realidad, Collantes (2019, p. cap. 4).

concretada durante el primer gobierno de Rodríguez Zapatero (pero en no poca medida perfilada ya en el programa electoral de Joaquín Almunia cuatro años antes), por dotar a España de una política de desarrollo rural propia.

Un problema de las políticas propias, y esta es una lección que puede ser relevante para el presente, es que necesitan financiación propia. Este fue un problema grave para la ley socialista de desarrollo rural, cuya implantación se vio imposibilitada por los gravísimos problemas presupuestarios enfrentados por España durante la Gran Recesión. Por supuesto que esta crisis económica no dejó de tener su efecto sobre las políticas europeas, entre ellas la de desarrollo rural, pero estas eran políticas consolidadas, con beneficiarios reales (no meramente potenciales) tras de sí. La política española de desarrollo rural aún no los tenía y, por tanto, constituía una candidata obvia a la hora de encabezar los recortes en el presupuesto público.

Es cierto que este no fue el único problema de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Un problema adicional, constatado en los primeros pasos dados para su finalmente frustrada implantación, consistía en que la ley preveía un nivel de cooperación entre los distintos niveles administrativos que no podía tomarse como garantizado. Otro problema, en parte relacionado con el anterior pero en parte autónomo, es que la apuesta socialista por el desarrollo rural fue contestada por el Partido Popular (PP), que (de la mano del que había sido y volvería a ser ministro de Agricultura, Miguel Arias Cañete) introdujo la tensión entre las agendas agraria y rural como elemento de competencia electoral en la campaña de las elecciones generales de 2015. La cuestión rural tardó en emerger en la agenda política española y, cuando lo hizo, no suscitó consenso entre los dos grandes partidos. En consecuencia, la Gran Recesión la hizo caer junto con el presidente que la había promovido. Solo una inesperada movilización social en la segunda mitad de la década de 2010 la haría resurgir con inusitada fuerza.

Con todo, en un momento en el que la coalición progresista de PSOE y Podemos que actualmente gobierna el país reserva en su acuerdo de gobierno un espacio importante para la cuestión rural, no estaría de más recordar que los obstáculos encontrados por anteriores apuestas en este sentido no fueron solo

políticos, sino también económicos. La grave crisis económica desencadenada por la crisis sanitaria de la COVID-19 puede postergar, de nuevo, cualquier intento de implantar políticas nuevas basadas en recursos presupuestarios propios. Tanto la Gran Recesión como quizá ahora la crisis económica provocada por la COVID-19 muestran las desafortunadas consecuencias del olvido de que el desarrollo rural fue objeto durante periodos previos en los que la ventana de oportunidad para la aplicación de políticas nuevas estuvo más abierta.

4. DE LA CANTIDAD A LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS

De lo anterior podría desprenderse que, en el fondo y después de todo, sí que estamos más o menos en la casilla de salida. Se han implantado pocas políticas para hacer frente a la cuestión rural y lo que se necesita es implantar más. Ahora bien, ¿en qué medida se ha acertado con las políticas que sí se han implantado? Esta pregunta es importante y, si la ignoramos, corremos el peligro de movilizar las renacidas energías sociales y políticas en pro del desarrollo rural en una dirección equivocada.

Pero, ¿qué es una política acertada? Sin duda, esta es una cuestión muy subjetiva: diferentes observadores pueden tener diferentes opiniones sobre el grado de pertinencia de una determinada política. Parece necesario, por tanto, exponer y justificar el criterio adoptado aquí. No es mi propósito imponer una imagen detallada de lo que deberían ser las políticas frente a la despoblación y para el desarrollo rural, con objeto de someter entonces a las propuestas de los partidos políticos a un contraste con respecto a la misma. Simplemente considero conveniente fijar un criterio muy general: las políticas frente a la despoblación y para el desarrollo rural deberían ser políticas de carácter territorial. Si carecen de dicho carácter, es difícil que puedan enfrentarse adecuadamente al problema que supuestamente las motiva.

En este estudio he optado por seleccionar tres indicadores de territorialidad. En primer lugar, adoptar una perspectiva territorial supone visualizar la economía rural como algo más que actividades agrarias, ganaderas, fores-

tales o pesqueras. Esto es lo que, siguiendo la terminología habitual en el propio debate político, llamaré “diversificación económica”: la creciente importancia ganada por la industria, la construcción y los servicios como fuentes de empleo e ingreso para las poblaciones rurales. En segundo lugar, la perspectiva territorial no implica solo visualizar los problemas rurales como problemas económicos o sectoriales, sino también como un conjunto de problemas relacionados con el acceso a infraestructuras, equipamientos y servicios; problemas que afectan a todos los habitantes de un determinado territorio con independencia de su estatus socioeconómico. Finalmente, y en tercer lugar, la perspectiva territorial conlleva un interés por la gobernanza a escala rural, de tal modo que las comunidades rurales dispongan de cierto margen de maniobra para diseñar y ejecutar sus programas de desarrollo, sin quedar completamente expuestas a las directrices emanadas desde los centros urbanos.

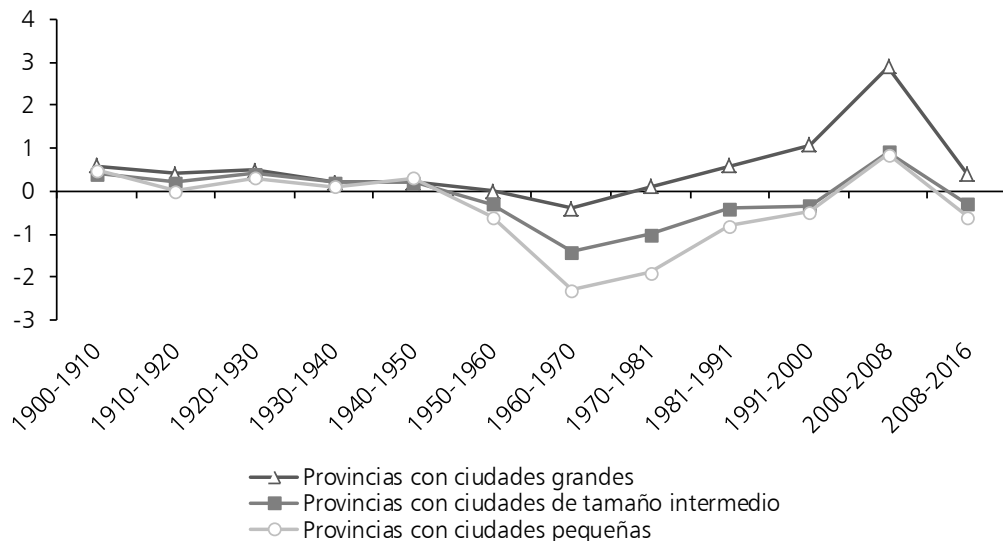
La elección de estas variables se fundamenta en un análisis comparativo de la despoblación rural en España (Collantes, 2004;

Collantes y Pinilla, 2019). La despoblación rural comenzó en algunas partes de España en la segunda mitad del siglo XIX o en las primeras décadas del siglo XX (casos de la mayor parte de comarcas del Pirineo y varias del Sistema Ibérico), pero fue a partir de la década de 1950 cuando se volvió un fenómeno generalizado y masivo. El éxodo rural ganó unas proporciones particularmente notables en la década de 1960, para después comenzar a ralentizarse. En el último cuarto de siglo, las pérdidas demográficas han sido modestas e incluso hubo un paréntesis de rápido crecimiento poblacional en los años previos a la Gran Recesión que estalló en 2008.

Con todo, y esto es lo más destacable ahora, no ha habido una única trayectoria en la España rural. En realidad, ha habido diferentes Españas rurales y de la comparación entre ellas podemos establecer dos conclusiones. La primera es que la despoblación ha sido mayor allí donde las economías locales han encontrado más dificultades para diversificarse y ofrecer a sus habitantes oportunidades de empleo fuera del sector agrario. La segunda es que la despo-

GRÁFICO 1

TASA DE VARIACIÓN ACUMULATIVA ANUAL (PORCENTAJE) DE LA POBLACIÓN DE LA ESPAÑA RURAL SEGÚN ENTORNOS URBANOS, 1900-2016



Fuente: Collantes y Pinilla (2019, p. 218). 1900-1991: municipios con menos de 10.000 habitantes a lo largo de todo el siglo XX; 1991-2016: municipios con menos de 10.000 habitantes a lo largo de todo el periodo 1991-2016.

CUADRO 3

**ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE LA ESPAÑA RURAL
(PORCENTAJE)**

| | 1950 | 1991 | 2001 | 2011 |
|--------------|------|------|------|------|
| Agricultura | 75 | 26 | 15 | 11 |
| Industria | 11 | 24 | 21 | 17 |
| Construcción | 3 | 14 | 15 | 11 |
| Servicios | 11 | 36 | 49 | 61 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuentes: Collantes y Pinilla (2019, p. 98, 162) e INE (www.ine.es, Censos de Población de 2001 y 2011). 1950 y 1991: municipios con menos de 10.000 habitantes a lo largo de todo el siglo XX; 2001 y 2011: municipios con menos de 10.000 habitantes en la fecha correspondiente.

blación ha sido más extrema y persistente allí donde se han dado problemas graves de acceso a infraestructuras, equipamientos y servicios. Ambos aspectos se han traducido en un contraste importante entre la trayectoria demográfica de las zonas rurales situadas en el entorno de ciudades grandes y dinámicas, y la de aquellas otras enclavadas en provincias y regiones menos urbanizadas (gráfico 1).

Pocos pondrían en duda de todos modos la importancia de las infraestructuras, equipamientos y servicios, y de ahí su inclusión en nuestro conjunto de tres indicadores de territorialidad. Quizá sea necesario justificar un poco más la importancia de la diversificación económica. No se trata solo, como ya se ha subrayado, de que la despoblación esté íntimamente

ligada a la falta de oportunidades de empleo fuera del sector agrario. No se trata solo tampoco de que esta ligazón esté también claramente presente en otros casos europeos, por ejemplo Francia o Italia (Collantes, 2009). Se trata, además, de que esta ligazón hace que, con el tiempo, el propio avance del proceso de despoblación, al nutrirse preferentemente de poblaciones previamente vinculadas al sector agrario, termine convirtiendo a las sociedades rurales en sociedades mucho menos agrarias de lo que comúnmente tendemos a pensar. Esto explica que la estructura ocupacional de la España rural se haya transformado tan profundamente entre 1950, cuando aún encontramos en pie una sociedad rural organizada en torno a la agricultura, y el presente, cuando casi el 90 por ciento de la población rural tra-

CUADRO 4

ESTRUCTURA OCUPACIONAL (PORCENTAJE) EN 2011 SEGÚN EL NÚMERO DE HABITANTES DEL MUNICIPIO DE RESIDENCIA

| | <101 | 101-500 | 501-1.000 | 1.001-2.000 | 2.001-5.000 | 5.001-10.000 | >10.000 |
|--------------|------|---------|-----------|-------------|-------------|--------------|---------|
| Agricultura | 32 | 22 | 16 | 13 | 11 | 8 | 3 |
| Industria | 12 | 14 | 16 | 17 | 18 | 17 | 13 |
| Construcción | 10 | 12 | 12 | 11 | 11 | 10 | 7 |
| Servicios | 46 | 52 | 57 | 58 | 60 | 65 | 77 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: INE (www.ine.es, Censo de Población de 2011).

baja en sectores diferentes del agrario (cuadro 3). En ocasiones se argumenta que la diversificación solo ha afectado a unas pocas zonas rurales: zonas cada vez más urbanizadas y cada vez menos genuinamente rurales. Sin embargo, hoy día incluso en los municipios de menos de 100 habitantes, cuya ruralidad nadie discutiría, la población agraria es claramente minoritaria y hay bastante más población empleada en servicios (cuadro 4).

En otras palabras, no es solo que los datos sugieran que los sectores no agrarios son estratégicos en la lucha contra la despoblación, tanto para retener a los pobladores actuales como para atraer otros nuevos. También muestran a las claras que cualquier política de desarrollo rural que se centre exclusivamente en el sector agrario está dejando fuera de su alcance a la mayor parte de los pobladores del medio rural. De cara al análisis que aquí se presenta, es interesante apreciar que, en realidad, esta ha sido ya la situación durante prácticamente toda la etapa democrática. Hacia 1980, por ejemplo, incluso en las comarcas montañosas, no precisamente el referente en cuanto a diversificación, el empleo agrario era ya solo en torno al 40 por ciento del total. Para el conjunto de la España rural, ya hacia 1990 tres cuartas partes de la población activa estaba ocupada en sectores diferentes del agrario. Es decir, los políticos de nuestra democracia siempre han tenido frente a sí una economía rural con un gran componente no agrario. Visualizar los problemas rurales como algo más que problemas agrarios parece, por tanto, un indicador clave de adecuación de las propuestas políticas realizadas.

La gobernanza a escalas locales y comarcales, por su parte, es un indicador de apuesta por una política genuinamente rural que vaya más allá no solo de la política agraria, sino también de las políticas territoriales desplegadas a escalas superiores, por ejemplo, la provincial o la autonómica. Sin idealizar la gobernanza a nivel comarcal ni entrar a valorar sus implicaciones administrativas o presupuestarias, es preciso llamar la atención sobre la adecuación de esta escala a la hora de armar una estrategia de dotación de infraestructuras y servicios y de promoción de la diversificación económica, en ambos casos con las cabeceras comarcales actuando como polos con suficiente escala para hacer frente a estos desafíos. Sin duda pueden desarrollarse acciones de política regional que

fortalezcan a las áreas rurales en estos ámbitos, pero parece dudoso que su nivel de efectividad pudiera ser comparable, sobre todo teniendo en cuenta el moderado peso electoral de los votantes rurales dentro de sus respectivas comunidades autónomas.

5. MALAS POLÍTICAS

El problema de la democracia española con la cuestión rural no ha consistido únicamente en que las acciones desarrolladas hayan sido pocas y débiles. Un problema paralelo, menos presente en el debate público y precisamente por ello más peligroso, consiste en que las acciones que sí se han producido han estado lejos de ser modélicas y, en no pocos casos, han adolecido de defectos de diseño que han comprometido gravemente su efectividad.

Esto es especialmente claro en la política más importante desde el punto de vista presupuestario: los PDR de las comunidades autónomas en el marco de la PAC. La normativa europea permite que las comunidades autónomas definan sus prioridades a la hora de asignar el gasto de sus PDR entre diferentes opciones, desde medidas para favorecer la modernización y reestructuración de las explotaciones agrarias hasta medidas para promover una transición de los agricultores hacia prácticas más respetuosas con el medio ambiente, pasando por otras para impulsar la diversificación económica y la mejora de la calidad de vida rural. Aunque todas ellas pueden ser legítimas por distintos motivos, estas últimas son las que mejor responden a las necesidades de una auténtica política de desarrollo rural y frente a la despoblación, por los motivos ya expuestos.

Sin embargo, de manera sistemática y generalizada las comunidades autónomas han orientado sus PDR hacia la concesión de subvenciones a los agricultores. Si los PDR no son más que una pequeña parte del gasto total en la PAC, las medidas de desarrollo rural genuino son, a su vez, una pequeña parte del gasto de los PDR (cuadro 5). En términos llanos, se llaman programas de desarrollo rural, pero no lo son: en su mayor parte, son programas de apoyo a los agricultores con propósitos tecnológicos, comerciales o medioambientales.

La mayor parte del gasto ejecutado en PDR se desvía de aquellas medidas que podrían beneficiar a la mayor parte de la población rural (que, como vimos, se encuentra ya muy desvinculada de la actividad agraria) y que podrían tener un carácter estratégico a la hora de luchar contra la despoblación. Solo una pequeña parte del gasto de los PDR, liderada por los proyectos LEADER, se enfoca hacia la diversificación de la economía rural o la mejora de la dotación de infraestructuras y servicios de la comunidad. Para unos programas que se dicen de desarrollo

rural, se trata de una orientación a todas luces discutible.

El problema no es nuevo. Ya la Ley de Agricultura de Montaña de 1982 supuso en su momento una propuesta agraria para hacer frente a la cuestión rural. Lo que la Constitución de 1978 había establecido era que debía dispensarse “un tratamiento especial a las zonas de montaña”, con el fin de “equiparar el nivel de vida de todos los españoles” (artículo 130). La distancia que Jaime Lamo de Espinosa y, con él,

CUADRO 5

GASTO PÚBLICO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DESTINADO A DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA Y CALIDAD DE VIDA RURAL (PORCENTAJE)

| <i>Comunidades autónomas</i> | <i>2007-2013</i> | <i>2014-2020</i> |
|---|------------------|------------------|
| Andalucía | 12,6 | 13,9 |
| Aragón | 18,8 | 12,1 |
| Asturias | 11,3 | 21,9 |
| Baleares | 9,6 | 5,1 |
| Canarias | 16,9 | 24,6 |
| Cantabria | 13,3 | 11,7 |
| Castilla y León | 10,3 | 8,4 |
| Castilla-La Mancha | 10,8 | 12,1 |
| Cataluña | 9,6 | 7,6 |
| Comunidad Valenciana | 10,0 | 20,3 |
| Extremadura | 11,3 | 12,1 |
| Galicia | 19,5 | 18,5 |
| Madrid | 33,7 | 15,7 |
| Murcia | 8,8 | 6,2 |
| Navarra | 9,2 | 14,6 |
| País Vasco | 10,4 | 14,5 |
| Rioja (La) | 12,8 | 11,6 |
| <i>Media no ponderada según partido en el gobierno autonómico, 2007-2020*</i> | | |
| PSOE | | 13,9 |
| PP | | 13,0 |
| Nacionalistas y regionalistas | | 13,8 |
| Total | | 13,5 |

Nota: * En los casos de gobiernos en coalición, se considera el partido del presidente autonómico; los datos de los gobiernos de UPN en Navarra han sido agregados a los del PP.

Fuentes: 2007-2013: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (www.mapa.gob.es, “Desarrollo rural”); 2014-2020: Comisión Europea (www.ec.europa.eu, “Food, farming, fisheries”). Para 2007-2013 se ha tomado el gasto en los ejes 3 y 4; para 2014-2020, el gasto en la prioridad 6.

el gobierno de Adolfo Suárez recorrió desde este mandato constitucional hasta la Ley de Agricultura de Montaña fue considerable: transformó lo que en principio debería haber sido una política de desarrollo rural territorial en una política exclusivamente agraria. En el debate parlamentario se constató que otros grupos eran más partidarios de una política de montaña de carácter integral, que incorporara también a otros sectores económicos diferentes del agrario y preocupaciones diferentes de las productivas. La Unión de Centro Democrático (UCD) eligió la opción agraria y, de manera llamativa, el PSOE, que se había expresado en contra de esta opción mientras estuvo en la oposición, la mantuvo cuando llegó al poder pocos meses después de la aprobación de la Ley de Agricultura de Montaña (Collantes, 2007).

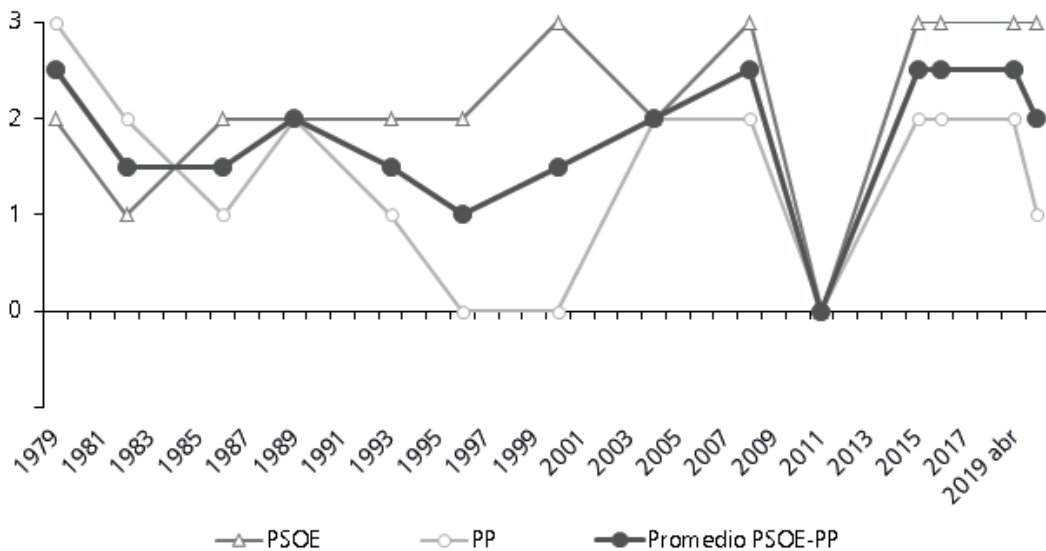
El problema de fondo es que, a lo largo de nuestra historia democrática, con frecuencia se ha pensado que la cuestión rural podía ser resuelta mediante políticas agrarias, en lugar de mediante políticas territoriales de carácter

más general. El gráfico 2 recoge un indicador que, aunque burdo, puede considerarse fiable, del grado de "territorialidad" de las propuestas electorales planteadas a lo largo de nuestra democracia en materia de desarrollo rural. El camino hacia una visión territorial del desarrollo rural ha sido largo y no ha estado exento de contestación.

Los primeros veinte años de la democracia tuvieron, de hecho, algo de retroceso: las posiciones de partida que contienen los programas electorales de 1979 tenían un componente territorial razonablemente alto para la época, y ello a pesar de que por entonces no solo España no era miembro de la CEE, sino que esta última ni siquiera había formulado ninguna noción de desarrollo rural territorial que pudiera ejercer su influencia sobre los políticos españoles. En cambio, a lo largo de las siguientes dos décadas los programas electorales tendieron a perder territorialidad. La visión territorial del desarrollo rural ganó terreno en la primera década del siglo XXI, pero fue llamativamente marginada

GRÁFICO 2

ÍNDICE DE "TERRITORIALIDAD" (DE 0 A 3) DE LAS PROPUESTAS ELECTORALES DE DESARROLLO RURAL DE LOS DOS PRINCIPALES PARTIDOS, 1979-2019



Nota: Se definen tres indicadores de territorialidad: diversificación económica, dotación de infraestructuras y servicios, y gobernanza comarcal. Cada programa recibe tres puntos si contiene los tres elementos, dos si contiene dos, uno si contiene uno y cero si no contiene ninguno. El indicador oscila entre cero (ausencia de elementos territoriales en el programa electoral) y tres (fuerte presencia de elementos territoriales).

Fuentes: Páginas webs de los partidos políticos (www.psoe.es; www.pp.es).

en los programas de los dos grandes partidos para las elecciones generales de 2011. En los últimos años, y en el marco de la movilización social en torno a la España vaciada, las propuestas territoriales han recuperado fuerza, pero no deja de extrañar que estuvieran algo menos presentes en los programas de las elecciones generales de noviembre de 2019 de lo que lo habían estado en las de abril de ese mismo año.

Es justo reconocer que, con excepción de la misteriosa desaparición del elemento territorial del programa electoral del socialista Alfredo Pérez Rubalcaba en 2011, los retrocesos vienen protagonizados por el Partido Popular. Los populares partían en 1979 de una visión abiertamente territorial que incidía en la diversificación de actividades, la dotación de infraestructuras y la creación de comarcas que complementarían la construcción del Estado autonómico. Jamás hasta el día de hoy han vuelto los populares a plantear una propuesta tan territorial. A lo largo de los casi veinte años que condujeron al ascenso del partido al gobierno de la mano de José María Aznar, este componente

territorial fue gradualmente marginado y eliminado de los programas. Más adelante, y en el marco de la creación del “segundo pilar” de la PAC y la consiguiente elaboración de los PDR en las comunidades autónomas, el PP rescató elementos territoriales para sus propuestas. Sin embargo, apostó abiertamente por “reagrarizar” sus propuestas para las elecciones de 2011, cargando con fuerza contra la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural aprobada cuatro años atrás y contra la decisión de Rodríguez Zapatero de eliminar lo agrario de la denominación del ministerio “del ramo”. En tiempos más recientes, la movilización social de la España vaciada ha favorecido el regreso de los elementos territoriales al programa del PP, pero de manera un tanto inestable. La identificación de la diversificación económica como objetivo clave, por ejemplo, desapareció del programa del partido entre la convocatoria electoral de abril de 2019 y la posterior de noviembre de 2019.

Los datos avalan que la aceptación de la aproximación territorial a la cuestión rural ha

CUADRO 6

GRADO DE “TERRITORIALIDAD” DE LAS PROPUESTAS ELECTORALES DE DESARROLLO RURAL, 1979-2019

| | <i>PSOE</i> | <i>AP/PP</i> | <i>Podemos</i> | <i>Ciudadanos</i> | <i>Vox</i> |
|--|-------------|--------------|----------------|-------------------|------------|
| Periodo | 1979-2019 | 1979-2019 | 2015-2019 | 2015-2019 | 2019 |
| Número de programas electorales en los que se presentan propuestas con un componente territorial... ^a | | | | | |
| ... Fuerte ^b | 5 | 1 | 2 | 0 | 0 |
| ... Medio ^c | 6 | 6 | 0 | 2 | 0 |
| ... Débil ^d | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 |
| ... Nulo ^e | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 13 | 13 | 2 | 2 | 1 |
| Índice de territorialidad (entre 0 y 3) ^f | 2,2 | 1,4 | 3,0 | 2,0 | 1,0 |

Notas: ^aSe consideran tres elementos de territorialidad: diversificación económica más allá del sector agrario, dotación de infraestructuras y servicios, y gobernanza comarcal. ^bLos tres elementos se encuentran recogidos en las propuestas del programa electoral. ^cDos de los tres elementos se encuentran recogidos en las propuestas del programa. ^dUno de los tres elementos se encuentra recogido en las propuestas del programa. ^eNinguno de los tres elementos se encuentra recogido en las propuestas del programa. ^fPromedio entre los distintos programas electorales, otorgando tres puntos a los programas con territorialidad fuerte, dos puntos a los programas con territorialidad media, un punto a los programas con territorialidad débil y cero puntos a los programas sin territorialidad.

Fuentes: Páginas web de los partidos políticos (www.psoe.es; www.pp.es; www.podemos.info; www.ciudadanos-cs.org; www.voxespana.es); completadas para 2015 con la base de programas del diario *Las Provincias* (www.lasprovincias.es).

estado sujeta a un cierto eje ideológico (cuadro 6). En general, las propuestas del PSOE han sido más territoriales que las del PP. Esta gradación se reproduce si introducimos en el análisis los tres grandes partidos surgidos en los últimos años: Podemos plantea propuestas muy territoriales, en línea con las del PSOE de Pedro Sánchez, mientras que Vox apenas hace una referencia a las infraestructuras y servicios en su programa para las elecciones generales de noviembre de 2019, omitiendo cualquier mención a la diversificación económica o la gobernanza comarcal. Ciudadanos, por su parte, se sitúa en un punto intermedio entre ambos extremos. La conformación de este eje ideológico en la "territorialización" de la cuestión rural llama la atención y merecería un análisis más detallado. Al fin y al cabo, si tomamos como referencia la UE, no es evidente por qué debería formarse esta pauta. A modo de ejemplo, el gran impulsor de la política europea de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC, el entonces comisario de Agricultura Franz Fischler, pertenecía al Partido Popular austriaco.

Con todo, no conviene exagerar la distinción hasta ahora trazada entre la izquierda y la derecha. Una cosa son las propuestas electorales, y otra, las acciones de gobierno. En este último ámbito, las diferencias entre los dos grandes partidos no han sido tan evidentes. Es cierto que el PSOE aprobó una ley territorial para promover el desarrollo rural, pero al fin y al cabo no llegó a ponerla en práctica. Lo que sí han puesto en práctica ambos partidos desde 2000 son los PDR de las comunidades autónomas que cada uno de ellos gobierna. Y, en este sentido, las diferencias reales entre uno y otro fueron mínimas. Como podemos ver en el panel inferior del cuadro 5, no hay ninguna diferencia apreciable en el peso de la diversificación económica y la calidad de vida entre los PDR de unas y otras comunidades autónomas. Tampoco la hay, por cierto, si se incorpora a los partidos nacionalistas o regionalistas. Todos ellos han venido utilizando sistemáticamente los PDR para complementar las subvenciones percibidas por sus agricultores, más que para promover la diversificación y la calidad de vida. Es importante que las nuevas energías políticas que se desplieguen para hacer frente a la despoblación rural no repitan este error.

6. ¿POR QUÉ MALAS POLÍTICAS?

Una razón por la que las políticas ante la cuestión rural no fueron mejores es que quienes las diseñaron partían de diagnósticos poco certeros. Con mucha frecuencia oímos en el debate público la queja de que ya hemos tenido suficientes diagnósticos y que lo que ahora hace falta es dar con los remedios. Esta es una actitud comprensible, pero peligrosa: no todos los diagnósticos son iguales y es difícil que los diagnósticos poco certeros lleven a propuestas prácticas solventes. En nuestro caso, esto se aplica especialmente al papel de la diversificación económica y las actividades no agrarias dentro del desarrollo rural y la lucha contra la despoblación, que con frecuencia ha sido omitido o minimizado en los diagnósticos al uso.

Un caso ilustrativo, y especialmente interesante por tratarse de la primera política estudiada aquí, es el de la política para las zonas de montaña. ¿Por qué buscó la UCD, a través de su Ley de Agricultura de Montaña de 1982, una respuesta agraria para el problema rural?¹² Una de las causas fue, sin duda, que en aquel momento no era en modo alguno evidente que la mayor parte de la población activa residente en las comarcas de montaña (casi un 60 por ciento, según los datos actualmente disponibles) estuviera empleada ya en actividades diferentes de la agraria. Parlamentarios de distinto signo político intercambiaron todo tipo de opiniones y críticas, pero unos y otros daban por hecho que la economía y la sociedad locales seguían gravitando en torno a la agricultura. No se conoce ninguna prueba de que los políticos y técnicos del Ministerio de Agricultura tuvieran datos sobre la estructura ocupacional de las comarcas hacia las que iba a orientarse la acción legislativa. Irónicamente, uno de los detalles que se concretó más tardíamente fue la delimitación de lo que se entendía por zonas de montaña susceptibles de beneficiarse de la nueva política. Primero se diseñó la política y luego se concretó a qué zonas se aplicaba. Lo razonable habría sido hacer las cosas al revés: identificar las zonas objetivo, estudiar sus características socioeconómicas y diseñar una política adecuada a la realidad. Al no procederse así, se

¹² Collantes (2007) analiza la cuestión con detenimiento.

dio por bueno el poco certero diagnóstico de que los problemas de la montaña eran los problemas de sus agricultores. De esos mimbres no podía salir un buen cesto.

Esta viñeta histórica no es una simple anécdota. Si ahora nos movemos drásticamente hacia delante en el tiempo y escuchamos las reacciones de los dos grandes partidos ante la manifestación por la España vaciada que tuvo lugar en Madrid en marzo de 2019, nos encontramos con fuertes ecos del pasado. Cuando la voz del Gobierno socialista en aquel momento, el ministro de Agricultura Luis Planas, señaló tres medidas que ya estaban tomándose para luchar contra la despoblación rural, dos de ellas resultaron ser medidas meramente agrarias: el fomento de los regadíos y los incentivos a la incorporación de jóvenes agricultores¹³. Y cuando unos días más tarde el Partido Popular señaló lo que se necesitaba para garantizar el futuro de la España vacía, esto resultó ser un gobierno que negociara bien en Europa las subvenciones agrarias¹⁴.

Siendo justos con estos políticos, los medios de comunicación han hecho poco por visibilizar la importancia de la diversificación económica. Muchos ciudadanos, sobre todo en las zonas urbanas, continúan manteniendo una imagen anacrónicamente agraria de lo rural. Incluso la Real Academia continúa definiendo lo rural como aquello que está vinculado al campo y sus labores, lo cual, de ser tomado en serio, nos llevaría a concluir que (vistos los datos del cuadro 4) hoy día en España prácticamente no queda ya ninguna zona rural¹⁵.

Desembocamos aquí en otro motivo diferente por el que con frecuencia se han propuesto soluciones agrarias para el problema rural. No se trata solo de inocentes errores de diagnóstico, aunque (como se ha dicho) estos han existido y no dejan de desempeñar su papel incluso hoy día. También hay factores políticos detrás de la mala calidad de nuestras medi-

¹³ “La ‘España vaciada’ llena Madrid para exigir soluciones urgentes a unos políticos que les ‘olvidan’ sin elecciones”, Radio Televisión Española (www.rtve.es), 31 de marzo de 2019.

¹⁴ Dolores Montserrat: “El PP es el único que garantiza que la España rural no se vacíe y se llene de oportunidades”, Grupo Parlamentario Popular (www.gppopular.es), 10 de abril de 2019.

¹⁵ Agradezco a David Martínez López que llamara mi atención sobre la definición de lo rural de la RAE.

das en pro del desarrollo rural. Los PDR autonómicos, sistemáticamente orientados hacia la concesión de subvenciones agrarias, ofrecen el mejor ejemplo. El fondo del asunto no es que, uno tras otro, sucesivos gobiernos autonómicos partan del diagnóstico equivocado y prioricen la concesión de subvenciones a los agricultores. La razón por la que esa es la prioridad es porque en España, como en la mayor parte de la UE, el objetivo no es realmente el desarrollo rural, sino atender las demandas de las organizaciones agrarias (Collantes, 2019, cap. 5).

La política europea de desarrollo rural se construyó a finales de la década de 1990 como un cajón de sastre en el que debían tener cabida medidas agrarias de periodos anteriores, entre ellas, las orientadas a mejorar la competitividad, favorecer el relevo generacional e incentivar las buenas prácticas ambientales. Esto ocurrió en un momento en que estaba completándose el tránsito de la PAC desde una política de intervención en los mercados, que garantizaba precios generosos a los agricultores, hacia una política de pagos directos, que no lo hacía. Las organizaciones agrarias se habían opuesto a este tránsito, por lo que rápidamente posicionaron las medidas de desarrollo rural como una especie de fondo de compensación por los daños causados por la reforma de la PAC. En España, como en la mayor parte de la UE, esto generaba una gran presión en contra de cualquier manobra política que redistribuyera esos fondos hacia la diversificación económica o la calidad de vida rural. Hay que tener en cuenta, además, que los políticos que gestionaban los fondos estaban radicados en consejerías de agricultura y, por tanto, tenían a las organizaciones agrarias como principales interlocutores. Dentro de ese campo de juego, movilizar los intereses rurales (más difusos y peor articulados) era una estrategia políticamente arriesgada. Esto era común a los gobernantes del PSOE, del PP y de otros partidos, y de ahí que no quepa encontrar grandes diferencias entre la orientación de los PDR de unos y otros. No han fallado todos y cada uno de los consejeros autonómicos por separado: ha fallado, sobre todo, un sistema que asigna fondos para el desarrollo rural a una red política legítimamente volcada con los problemas de los agricultores (pero que ilegítimamente dice estar ocupándose también del desarrollo rural).

Este sistema es, por supuesto, una creación de la UE, que no deja de tener su parte

de responsabilidad en la baja calidad de nuestras políticas de desarrollo rural. En no poca medida, el reposicionamiento de la PAC como una política de cohesión territorial por parte de la Comisión Europea a partir de la década de 1990 fue un mero artificio retórico, encaminado a aumentar la legitimidad de las subvenciones agrarias ante los otros países miembros de la Organización Mundial del Comercio y la propia opinión pública europea. Mientras la política de desarrollo rural sea diseñada y gestionada por agencias agrarias (desde la Dirección General de Agricultura de la UE hasta las consejerías autonómicas de un país como España), no puede esperarse una política de calidad porque tal cosa entraría en grave conflicto con los intereses defendidos por las organizaciones agrarias. Si la UE decidiera retirar las competencias de desarrollo rural a la Dirección General de Agricultura y trasladárselas a la Dirección General de Política Regional y Urbana, que es la que verdaderamente se enfrenta al objetivo de la cohesión territorial, entonces sería más factible que se tomaran medidas adecuadas para luchar contra la despoblación rural.

Este es sin duda el ángulo más prometededor de los cambios que vienen precipitándose en nuestro país en los últimos tiempos. Por primera vez en la historia de nuestra democracia, la lucha contra la despoblación rural deja de estar en manos del ministerio o las consejerías de Agricultura. Comienzan a ensayarse figuras transversales que buscan una coordinación de esfuerzos por parte de diferentes agencias: desde comisionados para el reto demográfico (a nivel central y también de algunas autonomías) hasta la recientemente creada Comisión Delegada del Reto Demográfico, en la que se encuentran representados hasta doce ministerios. Además, y sobre todo, la lucha contra la despoblación queda encuadrada en una agencia con entidad propia (el Ministerio de Transición Energética y Reto Demográfico), en coherencia con el planteamiento que encontramos en los programas electorales del PSOE para 2019 y en el acuerdo de gobierno de esta formación con Podemos, que posicionaban la despoblación rural dentro de capítulos sobre cohesión territorial (nítidamente diferenciados de los capítulos económicos en que se incluían propuestas de política agraria).

Esto, por supuesto, no garantiza nada: veremos qué medidas se orquestan desde este

nuevo diseño institucional. Ni siquiera está garantizado que dicho diseño perdure en el tiempo, como ya ocurrió en 2011 con la denominación del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, un cambio sin duda menos significativo que este y que, sin embargo, fue considerado de suficiente envergadura como para ser introducido en competencia electoral. Con todo, es un diseño que puede permitir que las vigorosas energías sociales y políticas liberadas en los últimos tiempos en torno a la cuestión rural se canalicen en una dirección más adecuada que la que hasta ahora venía imponiendo la inercia de los PDR cofinanciados por la UE.

7. CONCLUSIÓN

El balance de la democracia española en torno a la despoblación y el desarrollo de las áreas rurales es decididamente pobre. Para empezar, la hora de las políticas rurales llegó tarde. A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, sucesivos gobiernos prácticamente ignoraron la cuestión rural, que no encontró cabida ni en la agenda agraria, muy volcada en la competitividad del sector y su integración en la CEE/UE, ni en la agenda de la cohesión territorial, que se desplegó fundamentalmente a una escala regional (y no de equilibrio urbano-rural) en el marco de la construcción del Estado de las autonomías y la emergente política europea de cohesión regional. La hora de las políticas rurales llegó en la primera década del siglo XXI, conforme se implantaron en España las disposiciones derivadas de la nueva política europea de desarrollo rural y algún gobierno (como el de Rodríguez Zapatero) incluso intentó crear una política propia de desarrollo rural.

El balance de las políticas diseñadas entonces ha sido claramente decepcionante. Para empezar, no se ha tratado de una apuesta vigorosa. Los PDR gestionados por las comunidades autónomas y cofinanciados por la UE han tenido una dotación presupuestaria escasa. La Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural de 2007 ni siquiera ha llegado a aplicarse. Ahora bien, el problema no ha sido solo de pocas (o débiles) políticas, sino también de malas políticas. Los PDR, por ejemplo, se han orientado desproporcionadamente hacia la agricultura,

cuando en realidad una amplia mayoría de la población rural se encuentra empleada en otros sectores y todo apunta a que el dinamismo de esos otros sectores es clave para luchar contra la despoblación. Este problema se debe en parte al diseño institucional de la política rural europea, pero también a la facilidad con que aún hoy día continúa aceptándose el dudoso diagnóstico de que el problema de la despoblación rural está estrechamente ligado a los problemas de los agricultores y ganaderos.

¿Será capaz la democracia española de abrir una nueva etapa? En los últimos años ha tenido lugar una concienciación y movilización sociales sin precedentes, y ello ha generado energías políticas nuevas. Con todo, es precisamente ahora cuando debemos volver la vista atrás y tomar conciencia de los obstáculos que en el pasado se interpusieron en el camino de una acción política más decidida y mejor orientada. Los principales de estos siguen entre nosotros hoy. La inercia europea, que posiciona el desarrollo rural como un modesto complemento de la política agraria, continúa siendo poco prometedora. Los partidos políticos españoles no han alcanzado un consenso sólido acerca de la necesidad de afrontar la cuestión rural desde un enfoque territorial. Y si la Gran Recesión que empezó en 2008 resultó letal para la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural aprobada apenas un año antes, queda por ver el impacto que en este sentido pueda tener la crisis económica provocada por la pandemia de la COVID-19.

A esto aún tenemos que añadir un obstáculo nuevo que se vislumbra en el horizonte. Conforme la visión territorial de la cuestión rural vaya imponiéndose, surgirá la dificultad de encontrar el equilibrio adecuado entre sus diferentes componentes. En particular, no es evidente que las grandes inversiones públicas en infraestructuras sean para muchas de las comarcas despobladas de la España rural tan prioritarias como con frecuencia oímos en el debate público. Promover la diversificación económica a través de la colaboración público-privada y una gobernanza desde abajo hacia arriba puede ser en realidad más fructífero. Sin embargo, las infraestructuras pueden tener una mayor capacidad para articular intereses y demandas políticas que la diversificación¹⁶.

¹⁶ Este problema ya ha distorsionado en no poca medida las agendas de desarrollo regional de las comunidades autónomas. Agradezco a Luis Antonio Sáez que me hiciera ver este paralelismo.

¿Será la democracia española capaz ahora de vencer estos obstáculos? Algo nuevo tiene a su favor, desde luego: una opinión pública que la presiona con más fuerza que nunca para que se apliquen más y mejores políticas ante la cuestión rural.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, K. y VALENZUELA, E. (2008). *Estimates of global distortions to agricultural incentives, 1955 to 2007*. Washington: Banco Mundial- Disponible en: <http://www.worldbank.org/agdistortions>

BROWNE, W. P. (2001). *The failure of national rural policy: institutions and interests*. Washington: Georgetown University Press.

COLLANTES, F. (2004). *El declive demográfico de la montaña española (1850-2000) ¿Un drama rural?* Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

—. (2007). Fábulas de la reconstrucción: la Ley de Agricultura de Montaña de 1982 en perspectiva histórica. En: C. SERRANO (Ed.), *Despoblación y territorio* (pp. 19-40). Zaragoza: CEDDAR.

—. (2009). Rural Europe reshaped: The economic transformation of upland regions, 1850-2000. *Economic History Review*, 62, pp. 306-323.

—. (2019). *¿Capitalismo coordinado o monstruo de Frankenstein? La Política Agraria Común y el modelo europeo, 1962-2020*. Santander: Ediciones de la Universidad de Cantabria.

COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

COLLANTES, F., PINILLA, V., SÁEZ, L. A. y SILVESTRE, J. (2014). Reducing depopulation in rural Spain: the impact of immigration. *Population, Space and Place*, 20 (7), pp. 606-621.

ESPARCIA, J. (2000). The LEADER programme and the rise of rural development in Spain. *Sociología Ruralis*, 40, pp. 200-207.

ESPARCIA, J., ESCRIBANO, J. y SERRANO, J. J. (2015). From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. *Journal of Rural Studies*, 42, pp. 29-42.

IZQUIERDO, J. (2017). Desempolvando la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. *agroinformacion.com*, 12 de mayo de 2017.

MALUQUER DE MOTES, J. (2014). *La economía española en perspectiva histórica*. Barcelona: Pasado y Presente.

MOLINO, S. DEL (2016). *La España vacía: viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.

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

RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L. (2004). Discurso de investidura. Disponible en: www.lamoncloagob.es.

—. (2008). Discurso de investidura. Disponible en: www.lamoncloagob.es

SÁEZ, L. A., AYUDA, M. I. y PINILLA, V. (2016). Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política. *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 21, pp. 11-41.

SÁNCHEZ, P. (2020). Discurso de investidura. Disponible en: www.lamoncloagob.es

SANCHO, R. (1997). Las políticas socioestructurales en la modernización del mundo rural. En: C. GÓMEZ BENITO y J. J. GONZÁLEZ (Eds.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea* (pp. 839-882). Madrid: CIS y MAPA.

TORRE, J. DE LA, y GARCÍA-ZÚÑIGA, M. (Eds.) (2009). *Entre el mercado y el Estado: los planes de desarrollo durante el franquismo*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.