

El convidado de piedra: un balance histórico de las políticas europeas ante la cuestión rural*

FERNANDO COLLANTES**

Este artículo ofrece un balance histórico de las políticas europeas de desarrollo rural y su aplicación en España. Hasta el momento, las políticas europeas han sido la principal acción política ejecutada en nuestro país en respuesta a la cuestión rural. Sin embargo, su balance socioeconómico es pobre: el apoyo presupuestario concedido a estas medidas ha sido modesto y su diseño se ha visto sesgado hacia las ayudas a los agricultores en detrimento de la diversificación económica o la promoción de la calidad de vida rural. El artículo también examina las raíces políticas de estos problemas, que en último término nos remiten al modo que las instituciones europeas y los Estados miembros encuadraron la cuestión rural dentro de la agenda agraria.

A lo largo de los últimos años, la “cuestión rural” ha despertado un interés inusitado en la historia de nuestra democracia. La despoblación de las áreas rurales se ha convertido en un tema regularmente presente en los medios de comunicación y el debate público¹. Las propuestas de políticas públicas que pueden contribuir a redirigir la trayectoria de la España rural se multiplican por momentos. Está en el horizonte, además, la implantación de una nueva generación de políticas en el marco de una arquitectura institucional renovada. En 2017, el Gobierno central creó la figura transversal del Comisionado para el Reto Demográfico, que posteriormente fue adoptada también por varios ejecutivos autonómicos. En 2020, esta figura evolucionó hacia la Secretaría General para el Reto Demográfico, encuadrada dentro del nuevo Ministerio para

* Preparado para el XVII Congreso de Historia Agraria (2021).

** Profesor Titular de Historia e Instituciones Económicas, Universidad de Oviedo, e investigador asociado al Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR). Dirección electrónica: collantesfernando@uniovi.es

¹ Camarero (2020) ofrece un análisis sociológico de las causas por las que la cuestión rural ha prendido con tanta fuerza.

la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En pocos años, la cuestión rural ha pasado de ser un asunto debatido a escala local o (a lo sumo) regional, y asumido políticamente por actores de perfil bajo (como alcaldes o consejeros autonómicos de agricultura), a adoptar una escala nacional y ser asumido por una ministra con rango de vicepresidenta del Gobierno. En el momento de escribir este artículo (abril de 2021), dicha ministra, Teresa Ribera, acaba de anunciar la implantación de un paquete de 130 medidas, articuladas en torno a diez ejes y dotadas con una financiación de más de 10.000 millones de euros, con objeto de luchar contra la despoblación y garantizar la cohesión territorial².

Un problema de nuestro debate público sobre la despoblación es su falta de perspectiva histórica, sobre todo en lo que se refiere a las políticas. Los proponentes de medidas para hacer frente a la cuestión rural, ya provengan de la sociedad civil o del propio ámbito político, con frecuencia parten de cero, ignorando el bagaje previo de nuestra democracia en este ámbito. No es que nuestro bagaje previo llame a la complacencia. Más bien todo lo contrario es cierto: la acción política en este terreno ha sido débil y ha estado con frecuencia mal orientada³. Sin embargo, precisamente por ello, esta historia encierra lecciones que deberían informar el debate en mayor medida de lo que están haciéndolo hasta ahora.

La Unión Europea, el centro de este artículo, es el actor clave dentro de esa historia de políticas ante la cuestión rural. Al menos hasta el momento, las políticas diseñadas por la UE y aplicadas por sucesivos gobiernos centrales y autonómicos a lo largo de los últimos treinta años han constituido la principal respuesta política al declive de los espacios rurales. Con la nueva generación de políticas en el horizonte, merece la pena conocer esa historia. El resto de este artículo se estructura en tres partes: la primera describe las políticas europeas ante la cuestión rural, la segunda realiza una valoración socioeconómica de las mismas y la tercera indaga sobre sus fundamentos políticos. Una sección final de conclusiones posiciona este balance histórico dentro del debate sobre la cuestión rural.

² Belinchón (2021).

³ Collantes (2020).

LAS POLÍTICAS EUROPEAS ANTE LA CUESTIÓN RURAL

La cuestión rural, y más ampliamente la cuestión de la cohesión territorial, no formaba parte del discurso y políticas originales de la Comunidad Económica Europea⁴. Es cierto que la principal política de gasto de la CEE original era la Política Agraria Común, mediante la cual se ofrecía un apoyo económico a los agricultores. Durante casi treinta años, desde su nacimiento en 1962 de la mano del comisario de Agricultura Sicco Mansholt hasta la reforma implantada por el también comisario de Agricultura Ray MacSharry en 1992, la PAC articuló una batería de intervenciones en los mercados agrarios, cuyos principales instrumentos fueron la protección comercial frente al exterior, la fijación de precios altos, las compras de excedentes a los agricultores y las subvenciones a las exportaciones realizadas fuera de la CEE. Estas intervenciones, sin embargo, tenían un carácter eminentemente sectorial. Aunque el apoyo económico concedido de este modo a los agricultores suponía una inyección de recursos para el medio rural, las intervenciones de la PAC carecían de una dimensión territorial. De hecho, una parte sustancial de este apoyo económico rápidamente se filtró hacia grandes terratenientes que residían en ciudades o hacia grandes empresas de transformación y comercialización que también estaban implantadas en áreas urbanas.

Tan solo una de las medidas de la PAC original tenía una dimensión territorial: las indemnizaciones compensatorias de montaña que se implantaron en 1975. Se trataba de pagos directos que la CEE y los Estados miembros realizaban a aquellos agricultores que, por vivir y trabajar en zonas de montaña, se enfrentaban a condiciones geográficas poco favorables y obtenían por tanto unos ingresos muy modestos. Las indemnizaciones compensatorias de montaña fueron sin embargo completamente marginales. Como el resto de “medidas estructurales” incorporadas a la PAC en aquella época (los incentivos para el relevo generacional, las ayudas para la modernización tecnológica), recibieron una financiación muy modesta.

La cohesión territorial se convirtió en un asunto clave de la agenda europea en la década de 1980, al compás de la ampliación de la CEE hacia los

⁴ Este apartado se basa ampliamente en Collantes (2019: 41-64) y su descripción de los dos paradigmas que podemos encontrar en la historia de la PAC: antes y después de 1992.

países mediterráneos. La incorporación de economías como Grecia, España y Portugal a un mercado común junto con economías más avanzadas como Alemania, Francia o el Reino Unido ponía en primer plano la cuestión de los desequilibrios territoriales en el espacio europeo. En 1988 se implantó una política de cohesión encaminada a reforzar el desarrollo de las regiones más atrasadas de la CEE, en gran medida concentradas en su arco mediterráneo. Con el tiempo esta política terminaría convirtiéndose en la principal política de gasto de la Unión Europea, desplazando a la Política Agraria Común.

Se abrió así la puerta a la adopción de medidas europeas en torno a la cuestión rural. Una parte de los fondos que la CEE/UE inyectaba en las regiones atrasadas podía destinarse a las áreas rurales de dichas regiones. Incluso se abrió la posibilidad a que también las regiones avanzadas pudieran acceder a estos fondos si los destinaban a sus áreas rurales. El resultado práctico más importante fue, probablemente, la ejecución en el medio rural de toda una serie de obras de infraestructura y equipamiento básico que, en caso de haber dependido exclusivamente de la financiación nacional, habrían tardado mucho más en realizarse.

La cuestión rural, sin embargo, era algo secundario dentro de este nuevo interés por la cohesión territorial. La cohesión territorial se definió en clave regional y provincial, más que al nivel comarcal o local. Las propias unidades creadas por la UE para la recogida de estadísticas y la aplicación de medidas nos lo revelan con claridad. Por debajo del nivel nacional, se definió el nivel regional, llamado NUTS-2 y que en España se correspondía con las Comunidades Autónomas; y, más abajo, el nivel NUTS-3, que en España se correspondía con las provincias. Hasta el día de hoy, estas siguen siendo las escalas relevantes en la definición y ejecución de la política de cohesión regional. No es que estas escalas carecieran (o carezcan) de sentido: antes al contrario, es más que probable que afrontar los desequilibrios territoriales dentro de la UE requiriera (y requiera) políticas atentas al fortalecimiento de los sistemas productivos y de innovación a escala regional, con la consiguiente concentración de esfuerzos en las áreas urbanas que pueden actuar como motores de sus respectivos espacios regionales. Simplemente señalemos que, por su propia naturaleza, se trata de escalas mal adaptadas para afrontar otro problema diferente, como es el de la brecha entre zonas rurales y zonas urbanas (sea cual

sea el contexto regional en que se ubiquen unas y otras). La Comisión Europea había reconocido la importancia de este problema en su informe *El futuro del medio rural* de 1988, pero el resultado no fue la creación de una escala NUTS-4 desde la que afrontar la cuestión rural.

La cuestión rural terminó siendo asumida no por la Dirección General de Política Regional, sino por la Dirección General de Agricultura. Esto tendría grandes consecuencias sobre el tipo de medidas implantadas, como veremos. Correspondió al comisario de Agricultura Franz Fischler aprobar en 1999 una reforma de la PAC en la que se dotó a esta de un “segundo pilar” dedicado a promover el desarrollo rural. Pasó a llamarse “primer pilar” a lo que quedaba de las tradicionales medidas de intervención en los mercados (en proceso de desmantelamiento tras la reforma MacSharry de 1992) y, sobre todo, a las subvenciones directas que la UE había pasado a conceder a los agricultores como nuevo instrumento de apoyo. ¿Qué era entonces el segundo pilar? En teoría, como su propio nombre decía, una política para promover el desarrollo económico y social de las zonas rurales. El discurso de la UE pasó a verse generosamente salpicado de referencias a este objetivo, que encajaba bien dentro de la constelación de valores propia del “modelo europeo” y la economía social de mercado tradicionalmente asociada al mismo. En la práctica, el segundo pilar era un conjunto bastante heterogéneo de instrumentos, algunos de ellos ya existentes desde tiempo atrás pero no posicionados hasta ahora como medidas de desarrollo rural.

El segundo pilar incluía así las medidas estructurales que tímidamente venían aplicándose desde la década de 1970, y también unos pagos “agroambientales” que habían sido introducidos de manera más reciente dentro del paquete de reforma MacSharry. La verdadera novedad estaba en que, a partir de ahora, la PAC también podría incluir acciones encaminadas a promover el desarrollo integral de los territorios rurales; es decir, medidas que trascendieran el ámbito puramente agrario. Con cargo al segundo pilar podrían destinarse fondos a la provisión de infraestructuras y servicios para las poblaciones rurales, así como a apoyar la transición desde economías locales muy dependientes de la agricultura a otras más diversificadas y fuertes. Estos eran, en el fondo, los puntos clave del informe *El futuro del medio rural* de 1988 y fue la PAC (no la política de cohesión regional) la que en 1999 los asumió.

Con el tiempo, a partir de 2007, el segundo pilar también terminaría incorporando otro instrumento de política que desde hacía tiempo empujaba de manera autónoma en esa dirección: la iniciativa LEADER. Esta fue creada en 1991 como proyecto piloto para el fomento del desarrollo rural en apenas unas cuantas decenas de comarcas. La idea era favorecer la diversificación sectorial de las economías rurales, aportando financiación pública para proyectos privados de inversión en sectores diferentes del agrario. La idea era, también, implantar una gobernanza desde abajo hacia arriba: promover la creación de unos “grupos de acción local” que, compuestos mayoritariamente por miembros de la sociedad civil, diseñaran y gestionaran la estrategia de colaboración público-privada planteada por la UE. A lo largo de los quince años siguientes, sucesivas nuevas ediciones de esta iniciativa terminaron consolidando una red de varios centenares de grupos de acción local por toda Europa. De una manera comprensible a tenor de sus afinidades, en 2007 LEADER fue integrado formalmente dentro del segundo pilar de la PAC.

El espacio que ocupa hoy la cuestión rural dentro de la agenda europea es básicamente este que hemos visto formarse durante los años noventa y primeros años del nuevo milenio. Dentro de la lógica renovación a que se someten todas las políticas en cada nuevo ciclo presupuestario, los principales instrumentos del segundo pilar de la PAC han gozado de una estabilidad apreciable hasta el día de hoy. Tampoco parece que el proceso que actualmente está en marcha para reformar la PAC amenace con desmantelarlos. En realidad, uno de los objetivos específicos que la Comisión Europea ha definido de cara a esa nueva PAC es, precisamente, “promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en áreas rurales”⁵.

El resultado ha sido un sistema complejo para la gobernanza de la cuestión rural. Complejo, en primer lugar, porque se trata de un sistema multi-nivel. Aunque esto a veces se olvida, el segundo pilar de la PAC no solo está sujeto a un régimen de cofinanciación entre la Unión Europea y los respectivos Estados miembros, sino que también es diseñado y ejecutado de manera colaborativa. La Unión define los principios estratégicos y las grandes líneas de financiación abiertas, pero posteriormente corresponde a los Estados miembros

⁵ Comisión Europea (2019).

y, en casos como el de España, a sus distintos gobiernos regionales definir unos programas de desarrollo rural que detallen cómo en concreto (y en qué proporciones) van a materializarse en su territorio estas distintas opciones.

El sistema de gobernanza es complejo también por un segundo motivo: se apoya en una combinación variable de flujos descendentes y ascendentes. Las medidas originales del segundo pilar son medidas descendentes clásicas: las administraciones (al nivel que sea) las definen y ejecutan desde arriba hacia abajo. En cambio, LEADER es una medida con un componente ascendente notable: aunque trabajan dentro de un marco general definido desde arriba por la Unión Europea, los grupos de acción local tendrían un papel fundamental como canalizadores de las iniciativas y propuestas emanadas desde la sociedad civil. Con el tiempo incluso se ha abierto la posibilidad a que aquellos Estados miembros (o, en su caso, gobiernos regionales) que así lo deseen extiendan este tipo de gobernanza ascendente a otras medidas del segundo pilar diferentes del propio LEADER.

UNA VALORACIÓN SOCIOECONÓMICA

Con gran diferencia, el aspecto más positivo de la política europea de desarrollo rural ha sido el fortalecimiento de unas comunidades a menudo desarticuladas por la despoblación, el desánimo y el fatalismo. Esto ha ocurrido gracias a la iniciativa LEADER y la labor desempeñada por los grupos de acción local ligados a ella. En España, como en el resto de Europa, la emigración campo-ciudad se había nutrido principalmente de los jóvenes y los adultos jóvenes, favoreciendo un envejecimiento acelerado de la sociedad rural. Esto había desprovisto a las comunidades rurales de buena parte de su potencial para el emprendimiento y el liderazgo social. La gran contribución de LEADER fue romper, o cuando menos contrapesar, esa inercia. La constitución de grupos de acción local sirvió para rearmar a la sociedad civil en torno a un nuevo proyecto. El hecho de que este nuevo proyecto debiera ser definido a escala comarcal favoreció, además, una mejor articulación de los pueblos más pequeños con sus respectivas cabeceras, así como la conformación de una identidad territorial más

sólida. Estamos ante un intangible valioso, en sí mismo y también como instrumento para el propio desarrollo económico y social del medio rural⁶.

El balance de conjunto de la política europea de desarrollo rural es, sin embargo, mediocre. Para empezar, se trata de una política dotada de un apoyo presupuestario muy reducido. El llamado “segundo pilar” de la PAC ha sido siempre una política mucho peor financiada que el primero. Es verdad que el peso presupuestario del segundo pilar dentro de la PAC ha ido aumentando, pasando del entorno del 10 por ciento en sus inicios hacia el año 2000 a algo más del 20 por ciento en la última década. Sigue siendo, con todo, una pieza menor: las subvenciones directas a los agricultores continúan pesando mucho más que las acciones de desarrollo rural.

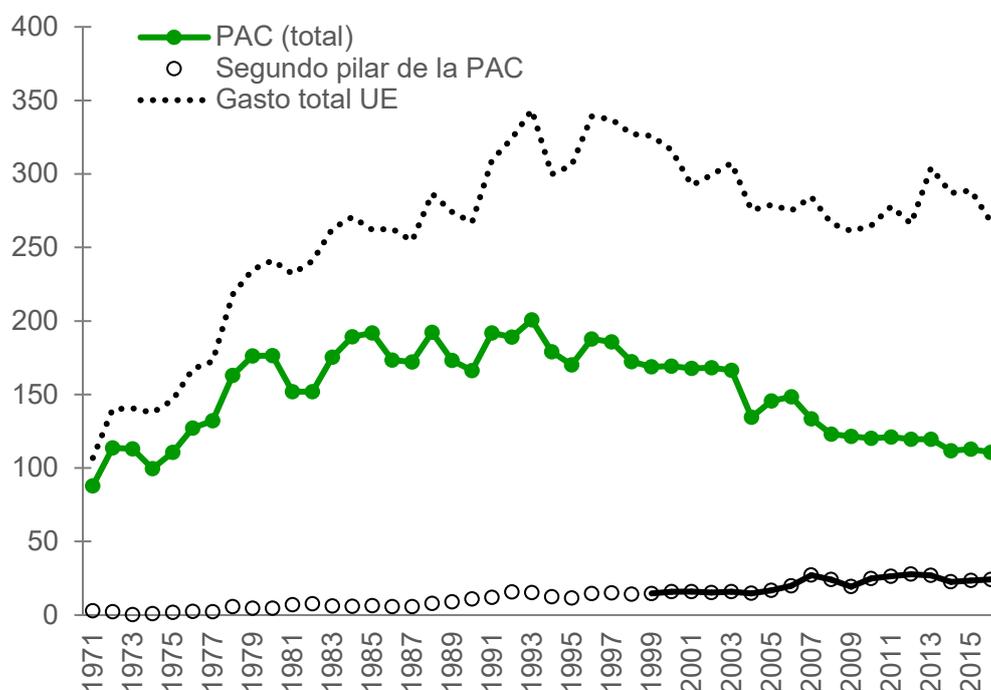
Tengamos en cuenta además que el propio peso de la PAC dentro del presupuesto europeo ha ido cayendo de manera persistente. Muy lejos quedan ya los tiempos en que la PAC podía llegar a absorber el 80 por ciento del presupuesto (como ocurría a comienzos de la década de 1970), o siquiera la mitad del mismo (como aún era el caso hacia el año 2000). La PAC ha pasado a representar en torno a un 40 por ciento del presupuesto y ha visto cómo la política de cohesión regional terminaba desplazándola como principal política de gasto de la Unión. Esto no solo se debe al ascenso de dicha política de cohesión, sino también al declive de la PAC. Si medimos el gasto PAC en términos per cápita (para controlar así por las variaciones en la población causadas por las sucesivas oleadas de incorporación de nuevos Estados miembros), encontramos que, tras haber crecido con cierta fuerza hasta la década de 1980, comenzó a estancarse en la de 1990 para después entrar en una rápida caída. Si en el año 1993 la UE destinaba 200 euros por habitante a la PAC, en 2016 apenas destinaba 110.

Ofrecemos estas cifras sin intención crítica en lo que a la PAC se refiere. Simplemente pretendemos constatar que el segundo pilar es una parte pequeña de la PAC y que buena parte de su modesto aumento de peso dentro de la misma se ha visto contrarrestado por la pérdida de peso de la propia PAC dentro del presupuesto europeo. Como muestra la figura 1, la creación como tal del

⁶ Este es un argumento que encontramos tanto en los primeros balances de la iniciativa LEADER en España (Esparcia, 2000) como en los más recientes (Alario y Morales, 2018; Miranda *et al.*, 2020; Navarro *et al.* 2018).

segundo pilar en 1999 no supuso un aumento sustancial de los recursos destinados a este tipo de medidas.

**Figura 1. Gasto ejecutado por la Unión Europea
(euros constantes de 2016 por persona)**



Fuentes: gasto nominal: Comisión Europea (2009: 77-81), Eurostat (<ec.europa.eu>, *Budget*, “EU expenditure and revenue 2014-2020”); deflactor: Banco Mundial (<data.worldbank.org>, “Inflation – GDP deflator”); población: Eurostat (<ec.europa.eu>, *Economy and finance*, “National accounts”), Maddison project database (<ggdc.net/maddison>), Statistisches Bundesamt (<destatis.de>, *Population*).

No parece tampoco que la próxima reforma de la PAC vaya a alterar este estatus decididamente menor del desarrollo rural. En realidad, los documentos que la Comisión ya ha ido haciendo disponibles con objeto de liderar el proceso de reforma más bien nos muestran la consolidación y quizá profundización de dicho estatus⁷. En los tiempos de la Agenda 2000, el desarrollo rural era posicionado como el segundo de dos pilares de la PAC. Hoy día, la Comisión mantiene el desarrollo rural como uno de los “objetivos específicos” de la futura PAC, pero ahora dentro de una larga lista que incluye hasta nueve objetivos. Sobre 41 indicadores previstos para evaluar el desempeño de la nueva PAC, tan solo cinco se adscriben al capítulo de desarrollo rural. El discurso legitimador de

⁷ Comisión Europea (2019; 2020).

la PAC continúa por la trayectoria que la Comisión abrió en los años noventa: enfatizar las contribuciones que la PAC puede realizar al conjunto de la sociedad y al llamado “modelo europeo” (en contraste con el capitalismo supuestamente salvaje de Estados Unidos), en lugar de limitarse a justificar el apoyo concedido a los agricultores como una medida justa en sí misma. Sin embargo, cada vez más es el eje medioambiental, y no el territorial, el que articula ese discurso⁸. Se habla así crecientemente de los diversos modos en que la PAC podría contribuir a la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático. Incluso el segundo pilar, otrora justificado en clave de cohesión territorial, va pasando a ser justificado en clave ambiental⁹. Las perspectivas del desarrollo rural dentro de la PAC son las de un nicho consolidado, pero a todas luces marginal.

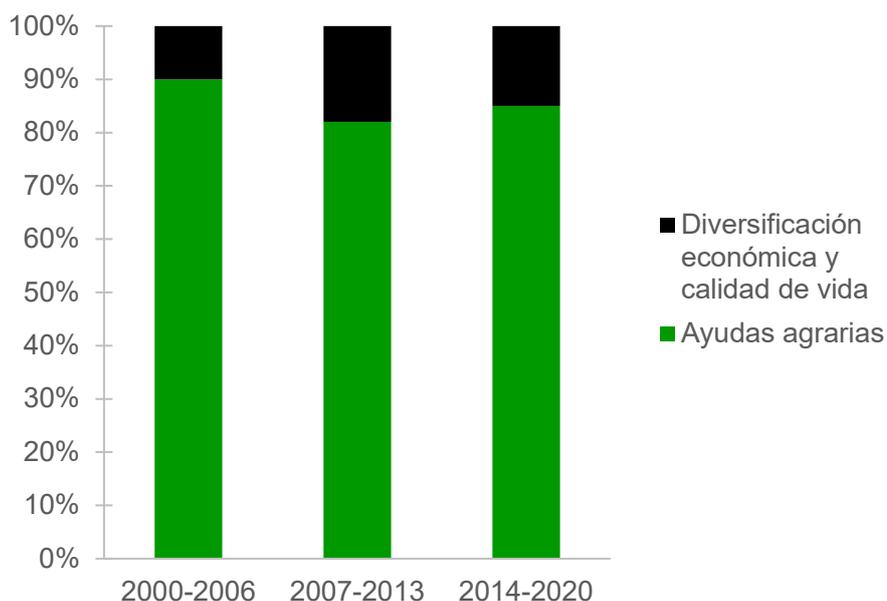
De todos modos, el problema principal de la política europea de desarrollo rural no es de financiación, sino de diseño. En los términos del geógrafo Andrés Rodríguez-Pose, no estamos solo ante un problema de pocas políticas, sino también de malas políticas¹⁰. A pesar de que el discurso que le rodea está plagado de referencias a la sociedad rural como algo más que un conjunto de agricultores, el segundo pilar es ante todo una política de concesión de subvenciones a agricultores. Las tradicionales medidas estructurales, en combinación con las medidas agroambientales, han constituido desde un principio la espina dorsal del segundo pilar (figura 2). La asociación de este con el desarrollo rural es, por tanto, en gran medida un artificio retórico. Las acciones orientadas a diversificar la economía local y mejorar la calidad de vida de la población rural han sido siempre minoritarias incluso dentro del segundo pilar.

⁸ Erjavec y Erjavec (2020).

⁹ De hecho, lo único que el actual documento de preguntas y respuestas sobre la nueva PAC nos dice acerca de la política de desarrollo rural es que “tiene que hacer una contribución sustancial a la hora de apoyar acciones beneficiosas para el clima y el medio ambiente” (Comisión Europea, 2020: 1).

¹⁰ Rodríguez-Pose (2018).

Figura 2. Distribución porcentual del gasto en el segundo pilar de la PAC



Fuente: Collantes (2019: 105).

Cuadro 1. Peso de la diversificación económica y la calidad de vida rural dentro del gasto en los Programas de Desarrollo Rural (%)

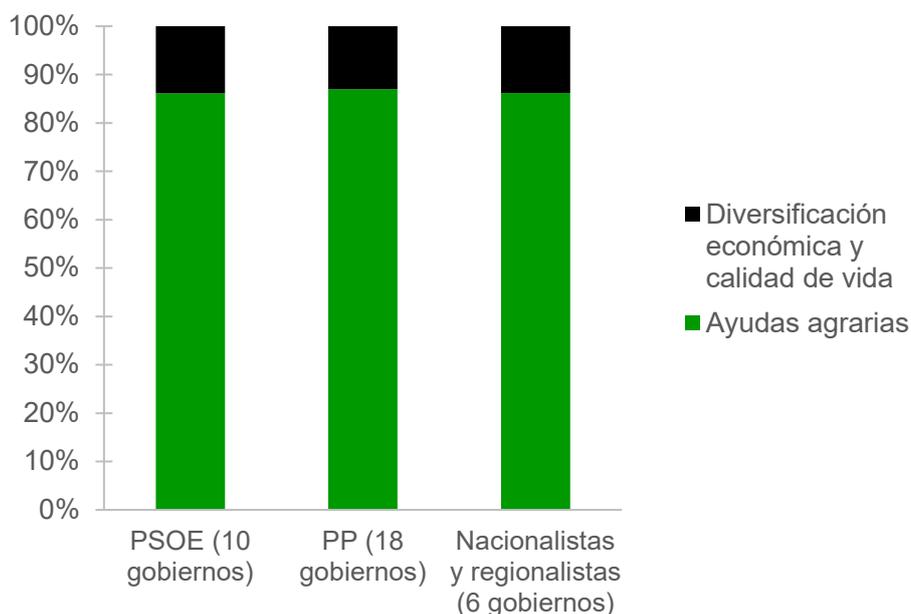
	2007-2013	2014-2020
Media (17 CC.AA.)	13,5	13,6
Máximo	33,7 (Madrid)	24,6 (Canarias)
Mínimo	8,8 (Murcia)	5,1 (Baleares)

Fuente: Collantes (2020: 25).

No está de más señalar que, dada la arquitectura institucional que gobierna el segundo pilar, la responsabilidad última de esta orientación recae sobre los Estados miembros y, en casos como España, en sus gobiernos regionales. En los últimos periodos de programación, España ha canalizado en torno a un 85 por ciento de sus fondos europeos para el desarrollo rural hacia lo que en realidad son subvenciones agrarias, dejando un margen muy pequeño para las acciones de diversificación económica y calidad de vida (cuadro 1). Incluso las Comunidades Autónomas que mayor margen han dejado para estas acciones, como Madrid en 2007-2013 o Canarias en 2014-2020, han apostado de largo por las subvenciones agrarias como principal elemento de su segundo pilar. En realidad, las similitudes entre Comunidades Autónomas son mucho más

llamativas que las diferencias. Cuando agregamos las decisiones de los distintos gobiernos regionales en función de su color político, encontramos una extraordinaria similitud entre PSOE, PP y gobiernos nacionalistas y regionalistas: en cualquiera de los casos, el segundo pilar se utiliza sobre todo para redoblar las subvenciones a los agricultores y solo muy secundariamente para promover la diversificación económica y la calidad de vida rural (figura 3).

Figura 3. Distribución del gasto en los Programas de Desarrollo Rural de las Comunidades Autónomas, 2007-2020



Fuente: Collantes (2020: 25).

El sesgo agrario de las políticas de desarrollo rural es muy desafortunado. La lucha contra la despoblación está íntimamente ligada a la diversificación de las economías rurales más allá de la agricultura. Un análisis comparado del declive rural en zonas de montaña europeas, por ejemplo, nos muestra claramente que, una vez que se abrieron abundantes oportunidades de empleo en las ciudades del entorno regional o nacional, aquellas comarcas cuya economía se mantuvo durante más largo tiempo dominada por la agricultura experimentaron procesos más acusados de despoblación. En cambio, las experiencias de lo que el sociólogo francés Bernard Kayser llama “renacimiento rural” están asociadas a la aparición en el espacio rural de alternativas de empleo que permitan a la población abandonar el sector agrario o complementar la

actividad agraria con otras de mayor productividad¹¹. En Francia podemos percibir este contraste histórico entre el Macizo central y el Pirineo, por un lado, y los Alpes (sobre todo los del norte), por el otro. En Italia, entre los Apeninos y los Alpes. En España, entre el Sistema Ibérico y el Pirineo¹².

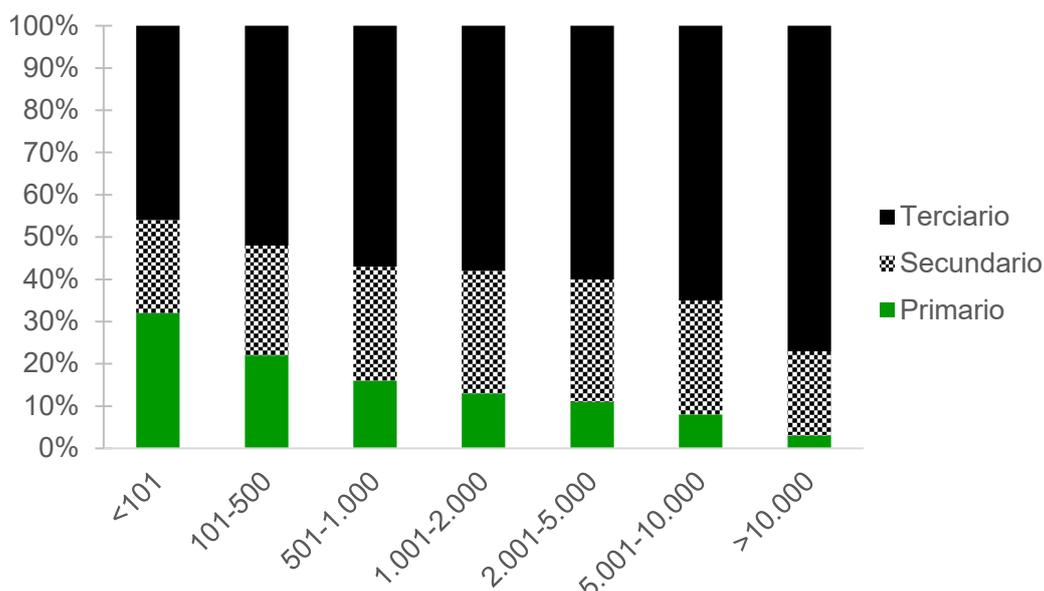
Aún más importante es constatar que, con independencia de estas distintas trayectorias históricas, todas las zonas rurales terminan convergiendo hacia una estructura ocupacional en la que, de todos modos, la agricultura desempeña ya un papel muy secundario. Allí donde no surgieron con facilidad esas nuevas iniciativas en sectores diferentes del agrario, la emigración masiva de los agricultores hizo que también esas sociedades rurales terminaran desagrarizándose. Con frecuencia oímos en el debate público que muchas economías rurales continúan gravitando en torno a la agricultura, pero esta es una afirmación carente de respaldo en los datos. Sin necesidad de entrar en el complejo debate acerca de qué es una zona rural, los datos claramente nos muestran hasta qué punto la agricultura ha perdido peso dentro de la sociedad rural en todas las escalas territoriales (figura 4). No es solo que, para el conjunto de municipios con menos de 10.000 habitantes, los agricultores supongan ya poco más de un 10 por ciento de la población ocupada. Es que, incluso aunque nos vayamos a los municipios de menos de 100 habitantes, con frecuencia remotos y compuestos por un único pueblo de reducidísimas dimensiones, esta proporción no sube ya por encima de un tercio¹³. Bajo cualquier definición posible de lo rural, la desagrarización es un hecho.

¹¹ Kayser (1990).

¹² Esta cuestión ha sido tratada extensamente en Collantes (2004; 2006; 2009). El análisis reciente de Li *et al.* (2019) también incide en la diversificación económica como clave para explicar por qué, a nivel internacional, unas áreas rurales entran en declive y otras no. No parece que se trate, como sugiere Moyano (2020), de un mito.

¹³ Aunque con frecuencia se sugiere que este tipo de datos no son fiables porque, cada vez más, el lugar de residencia no coincide con el lugar de trabajo, hace tiempo que los especialistas en movilidad pendular insisten en que esta se despliega no solo en sentido rural-urbano sino también (y en cantidades muy apreciables) en sentido urbano-rural; véase Camarero (2020: 67-69).

Figura 4. Distribución de la población ocupada por sectores (%) en 2011, según número de habitantes del municipio de residencia



Fuente: Collantes (2020: 23).

Dada esta realidad, la política europea de desarrollo rural está muy mal diseñada: canaliza la mayor parte de sus fondos a conceder apoyo a un sector que no es clave para la lucha contra la despoblación y que, de todos modos, ni siquiera es clave ya para el sustento de la mayoría de personas residentes en el medio rural. Las medidas agrarias pueden tener su sitio dentro de una estrategia territorial de desarrollo rural, en especial allí donde las condiciones locales favorezcan que esta pueda orientarse hacia el sector alimentario. Pero el papel que se les concede en el segundo pilar de la PAC es a todas luces desproporcionado.

Junto a este grave problema de fondo, señalemos un problema adicional que en los últimos años está empañando aún más el balance de las políticas europeas de desarrollo rural, incluso en su área más exitosa. Se trata de la gradual dilución del método LEADER dentro de la tradicional gobernanza desde arriba hacia abajo. No es que pretendamos idealizar el método LEADER. Aunque ha sido positivo para rearmar el tejido social de las comunidades rurales, también han ido detectándose problemas prácticos en su aplicación. No todos los grupos de acción local han funcionado igual de bien. No todos han sido igual de representativos de la sociedad civil y no todos han escapado igual de bien a los

intentos de control por parte de los políticos locales¹⁴. No todos han tenido el mismo éxito a la hora de encontrar un equilibrio territorial en la asignación de fondos dentro de su propia comarca, completando las necesarias inversiones en las cabeceras con otras en pueblos más remotos¹⁵. Sin embargo, desde que LEADER fue incorporado formalmente al segundo pilar en 2007, se percibe una tendencia por parte de las administraciones autonómicas a encuadrar estas iniciativas dentro de la tradicional lógica de gobernanza desde arriba hacia abajo, aumentando su burocratización y restando margen de maniobra a los grupos de acción local¹⁶. Si, como se planteaba al comienzo de este apartado, el principal acierto de las políticas europeas de desarrollo rural había residido en intangibles, la evolución reciente de los acontecimientos amenaza con deteriorar el balance incluso en ese apartado.

UN ANÁLISIS POLÍTICO

Para comprender las causas de esta acción política débil y mal diseñada, debemos adentrarnos en la trastienda política de la toma de decisiones. Desde el inicio, el discurso de las instituciones europeas ha captado bien las coordenadas del asunto: hay un problema de declive rural, este problema es especialmente acusado en las zonas rurales más dependientes del sector agrario, se necesitan políticas públicas para reactivar la economía y la sociedad

¹⁴ Véase Navarro *et al.* (2016) sobre Andalucía. Müller *et al.* (2020) sitúan el origen de estos y otros problemas detectados en España y el resto de Estados miembros, como las dificultades para asegurar un acceso equitativo de todos los actores rurales al proceso de participación, en el carácter poco preciso de la noción de participación desde abajo propugnada por las instituciones europeas.

¹⁵ Estudios de caso recientes sobre Castilla y León (Alario y Morales, 2018), Andalucía (Cañete *et al.*, 2017) y Extremadura (Nieto y Cárdenas, 2015) informan de una concentración de las inversiones en las cabeceras comarcales. Con todo, no es evidente cuál es el patrón óptimo de distribución. Dado que las “economías externas” que permiten a las ciudades tomar ventaja son difíciles de replicar en el medio rural (y de ahí precisamente una parte no menor del problema de la despoblación; véase Collantes y Pinilla, 2019), en numerosas comarcas rurales tiene sentido concentrar hasta cierto punto esfuerzos en las cabeceras. En no pocas experiencias de “renacimiento rural”, las cabeceras han resultado fundamentales como motor del conjunto de la economía comarcal (Collantes, 2004).

¹⁶ Esparcia *et al.* (2015), Navarro *et al.* (2016). Esparcia y Mesa (2018) estudian en paralelo la visión de ambas partes (grupos de acción local y administraciones autonómicas) y llegan a la conclusión de que, si bien las administraciones autonómicas no comparten una visión tan crítica de lo que está ocurriendo, el argumento de los grupos de acción local al respecto de que está desvirtuándose la idea original de una gobernanza ascendente parece básicamente correcto.

rurales, y todo esto se inscribe dentro de un “modelo europeo” en el que (en el marco de una economía social de mercado) se otorga una gran importancia a la cohesión territorial. Y, sin embargo, la política europea de desarrollo rural no ha sido capaz de atraer una financiación adaptada a las necesidades de tamaño desafío. Tampoco ha sido capaz de ser mucho más que una política de ayudas a los agricultores. Ambos problemas están presentes desde el inicio y ninguno de ellos tiene visos de corregirse en un futuro próximo. ¿Cómo explicar este desajuste entre el discurso y la realidad?

El paso fundamental que debe darse para responder a esta intrigante pregunta es romper con el supuesto de que las políticas europeas de desarrollo rural surgen para hacer frente a la cuestión rural. El segundo pilar de la PAC no es en su origen una respuesta de las instituciones europeas ante la despoblación de las zonas rurales y el consiguiente problema de cohesión territorial que ello plantea. En su origen, el segundo pilar es ante todo una respuesta de las instituciones europeas ante la presión internacional para reformar la PAC. Esto explica buena parte de su pobre balance socioeconómico.

En efecto, no es que en la segunda parte de la década de 1980 las instituciones europeas de repente abrieran sus ojos a la cuestión rural. En realidad, para entonces el declive demográfico de las zonas rurales era ya bastante menos acelerado que en décadas previas¹⁷. En Alemania, Francia y otros países históricamente centrales dentro del proyecto europeo, así como en el Reino Unido, incluso hacía tiempo que proliferaban experiencias de “renacimiento rural”. Tampoco estaba ya para entonces la España rural perdiendo población a un ritmo tan rápido como, por ejemplo, en las décadas de 1960 o 1970. Sin embargo, el hecho incuestionable de que la cuestión rural seguía abierta (muchas zonas rurales continuaban en declive y, en no pocos casos, enfrentándose a un horizonte demográfico poco alentador debido a su propio envejecimiento) resultó útil para la Comisión Europea a la hora de acomodar la PAC a un entorno internacional que estaba volviéndose cada vez más hostil¹⁸.

¹⁷ Collantes y Pinilla (2019: 27-66).

¹⁸ La interpretación que sigue sobre la trastienda política de la PAC está basada en Collantes (2019: 120-133).

La Ronda Uruguay del GATT (1986-1994) introdujo a la agricultura dentro de las negociaciones para liberalizar el comercio internacional, situando a los políticos agrarios europeos bajo una presión hasta entonces desconocida. El resultado más inmediato de la misma fue la reforma MacSharry, que estableció una transición rápida desde el apoyo agrario indirecto vía intervención en los mercados hacia un apoyo directo vía pagos a los agricultores, una fórmula menos lesiva para los intereses de terceros países. Pero, durante aproximadamente una década, la PAC continuó sometida a una gran presión internacional. La creación de la Organización Mundial del Comercio como institución permanente que pasaba a sustituir las rondas temporales del GATT no hacía sino presagiar la necesidad de nuevas reformas. El colapso de la Ronda Doha de la OMC en los primeros años del siglo XXI rebajó la presión internacional sobre la PAC, pero hasta ese momento se abrió una ventana para cambios sustanciales.

Esa es justo la ventana durante la cual el desarrollo rural pasó de estar completamente ausente en la política europea a erigirse en el llamado “segundo pilar” de la PAC, pudiendo más adelante (y hasta el día de hoy) consolidarse sin grandes problemas. Las medidas estructurales y las medidas agroambientales, ya existentes antes de la creación del segundo pilar como tal, podían posicionarse como subvenciones agrarias carentes de impacto sobre los agricultores no europeos y, por tanto, quedaban a salvo de la tormenta negociadora internacional. De puertas adentro, hasta cierto punto podían posicionarse ante los Estados miembros y las organizaciones agrarias como una especie de compensación por los daños que pudieran causarles las reformas más impopulares de la PAC¹⁹.

¿Por qué entonces llamarlo desarrollo rural? La cuestión rural ofrecía un recurso discursivo prometedor ante la ciudadanía. Ahora era posible seguir ofreciendo subvenciones a los agricultores bajo un argumento nuevo y mucho más inclusivo: más allá de lo que cada cual pensara sobre las ayudas agrarias como instrumento de justicia social, ahora estas podían posicionarse como instrumento de cohesión territorial; es decir, como un instrumento al servicio del

¹⁹ Sheingate (2001) enfatiza la importancia de este tipo de compensaciones a la hora de hacer avanzar las negociaciones para reformar las políticas agrarias de los países desarrollados en el tramo final del siglo XX.

conjunto de la sociedad (y no solo de los agricultores). El giro de la PAC hacia lo territorial era útil para el comisario Fischler a la hora de movilizar de cara al proceso de reforma un abanico de intereses organizados más amplio que el tradicional de las organizaciones agrarias. Estas últimas habían debido aceptar la reforma MacSharry como mal menor y en principio eran reticentes a que el apoyo agrario fuera justificado en términos de las funciones medioambientales o territoriales que pudieran estar cumpliendo los agricultores. El fortalecimiento de la iniciativa LEADER y la creación de líneas de gasto orientadas hacia la diversificación y la calidad de vida rurales sirvió durante los años noventa y primeros años del nuevo milenio para introducir en el farragoso proceso de negociación y toma de decisiones a grupos “ruralistas” con ideas y objetivos propios, diferentes de los que tradicionalmente venían sosteniendo las organizaciones agrarias. Esto fortalecía la posición negociadora de la Comisión frente a las organizaciones agrarias, al hacer creíble la amenaza de trasvasar fondos desde un primer pilar plenamente orientado hacia los intereses agrarios hacia un segundo pilar de implicaciones más inciertas.

La política de desarrollo rural, sin embargo, se apoyaba sobre grupos de interés mucho más débiles y desarticulados que las organizaciones agrarias. Estos grupos fueron hábilmente movilizados por la Comisión para trastocar los equilibrios tradicionales, pero en ningún momento llegaron a ganar vida propia con un pulso suficiente como para presionar con éxito a favor de un apoyo presupuestario generoso para las políticas de diversificación económica y calidad de vida rural. Encontraron su nicho, pero era un nicho modesto.

Las organizaciones agrarias, por su parte, no se habían vuelto de repente tan débiles como para perder el control del segundo pilar. Desde luego, el segundo pilar era para ellas un mundo más complejo y abierto que el primero, en tanto en cuanto en él se medían sus intereses con los de los ruralistas y (también) los ecologistas. Sin embargo, por todas partes las organizaciones agrarias fueron capaces de presionar con éxito a sus respectivos gobiernos nacionales y regionales para asegurar que la mayor parte de los fondos destinados al segundo pilar fueran destinados a diversos tipos de ayudas agrarias. En algunos casos pudieron defender un planteamiento productivista, orientado hacia la competitividad y modernización de las explotaciones, y en otros debieron trabar un compromiso más post-productivista orientado hacia las

ayudas agroambientales. Pero, como hemos visto para el caso de los gobiernos autonómicos españoles, el sesgo del segundo pilar hacia las ayudas agrarias era generalizado.

La responsabilidad de los Estados miembros y (en casos como el español) sus gobiernos regionales es, por lo tanto, considerable. Una de las razones por las que optaron por sesgar sus programas de desarrollo rural hacia el sector agrario es porque, estando estos programas encuadrados dentro de la PAC, eran gestionados por Ministerios y Consejerías de Agricultura que desde tiempo atrás estaban acostumbrados a tener a las organizaciones agrarias como principales interlocutores y (en el escenario más desfavorable para el interés general) como principales clientes. Otra razón que tampoco debe desdeñarse es la que tiene que ver con la opinión pública, que en general ha tendido a dar por buena la asociación que el discurso PAC establece entre las ayudas agrarias (por un lado) y la lucha contra el declive rural (por el otro). Una encuesta realizada en España en el momento en que comenzaba a implantarse el segundo pilar (a finales de los años noventa) revelaba que hasta tres de cada cuatro ciudadanos opinaba que el medio rural se sostenía gracias al sector agrario y que más de uno de cada tres negaba que este sector estuviera perdiendo peso dentro de la economía local²⁰. De acuerdo con los datos, estas opiniones estaban bastante divorciadas de la realidad, pero allanaban el camino para que los políticos agrarios pudieran sesgar los programas de desarrollo rural hacia acciones que, si bien no contribuían gran cosa a luchar contra el declive rural, sí favorecían el entendimiento con los principales grupos de presión que tenían ante sí.

En un reciente Eurobarómetro, dos décadas después, los ciudadanos españoles se alineaban casi totalmente con el resto de europeos en su valoración de la PAC como una política exitosa a la de hora de crear crecimiento y empleo en las áreas rurales²¹. Así lo opinaban más de la mitad de los encuestados, lo cual (teniendo en cuenta el porcentaje de no respuesta) venía a suponer aproximadamente dos de cada tres ciudadanos con opinión sobre el

²⁰ Vilalta y Miquel (1999: 419).

²¹ Comisión Europea (2018). Incluso académicos reconocidos como Moyano (2020) continúan argumentando que las subvenciones agrarias han contribuido a luchar contra la despoblación rural y que lo han hecho más eficazmente que otras posibles acciones en materia de infraestructuras o diversificación. Para una crítica exhaustiva de esta línea de argumentación, véase Collantes (2019: 102-106).

tema. Es improbable que, dadas estas coordenadas de la opinión pública y dada la ya comentada estructura de grupos de interés, puedan tener lugar a corto plazo cambios sustanciales en el estatus y la orientación de las políticas europeas de desarrollo rural.

Lo que percibimos en último término es la gran importancia de que las políticas ante la cuestión rural se enmarquen en unos u otros departamentos de los gobiernos. La política europea de desarrollo rural podría haber sido incorporada, en clave NUTS-4, a una política de cohesión territorial que, junto a la escala regional, hubiera prestado atención también a la escala comarcal. Sin ánimo de idealizar lo que esto hubiera supuesto, es probable que en ese caso se hubieran dispuesto políticas mejor adaptadas a la naturaleza del problema. Al quedar el desarrollo rural adscrito a la Dirección General de Agricultura (y, a partir de ahí, a los ministerios y consejerías de Agricultura de los Estados miembros), el diseño y la ejecución de las políticas se vieron muy influidos por las vicisitudes de la agenda agraria: las cambiantes líneas de interacción entre Comisión, Estados miembros y organizaciones agrarias en diversos frentes, así como el modo en que las negociaciones comerciales a nivel internacional incidían sobre dicha interacción. En lugar de un problema en busca de soluciones, la cuestión rural terminó siendo más bien parte de la solución para unos políticos envueltos en otro tipo de problemas.

CONCLUSIÓN

En un momento en que la cuestión rural ha dejado de ser un tema en alza dentro de la agenda política de la Unión Europea, España se dispone a implantar una nueva generación de políticas propias para hacerle frente. Es por tanto un buen momento para hacer balance del periodo histórico, próximo a su final, en el que las políticas europeas fueron la principal respuesta de las instituciones ante la cuestión rural.

El balance es poco halagüeño. Entre 1991, cuando la Unión Europea creó la iniciativa LEADER para el desarrollo territorial, y 2007, cuando esta iniciativa fue incorporada al llamado “segundo pilar” de la Política Agraria Común, se implantó una generación de políticas que ha definido el enfoque europeo ante la

cuestión rural hasta el día de hoy. En casos como el español, este impulso hizo posibles políticas más activas que las que se habrían derivado de la inercia de los sucesivos gobiernos centrales y regionales. Sin embargo, el enfoque europeo ante la cuestión rural se ha resentido de dos problemas importantes. Por un lado, ha recibido una financiación escasa, poco proporcionada en relación con la magnitud del desafío que suponía (y supone) el fortalecimiento económico y social de las comunidades rurales. Por el otro, se ha tratado de un enfoque mal diseñado, en el que las ayudas a los agricultores han absorbido la mayor parte de las acciones. Mientras tanto, aquellas medidas que más podían contribuir a la lucha contra la despoblación o que, en cualquier caso, podían beneficiar a capas más amplias de la sociedad rural, como las orientadas al fomento de la diversificación económica o la mejora de la calidad de vida, han quedado relegadas a un segundo plano. El desarrollo rural ha venido siendo un convidado de piedra, incluso en su propia casa. En último término, ello es consecuencia del encuadre político de la cuestión rural dentro de departamentos agrarios de los distintos niveles institucionales implicados: el europeo, el nacional y el autonómico. Probablemente habría sido preferible que, cuando la cuestión rural comenzó a emerger en la agenda europea hacia finales de la década de 1980, hubiera sido posicionada dentro de la naciente política de cohesión territorial. Hoy día, un trasvase de ese tipo sería, de hecho, el mejor signo posible de que una nueva generación de políticas europeas, más ambiciosas y mejor diseñadas, está en camino.

Mientras tanto, lo que sí está en camino es una nueva generación de políticas propias en España. Puede ser interesante, para concluir, valorar las perspectivas de esta nueva generación a la luz de la experiencia previa de las políticas europeas. Desde esa óptica, resulta reconfortante apreciar no parece que vayan a repetirse algunos de los problemas que han lastrado las políticas europeas. En España, la cuestión rural ha sido finalmente sacada de la agenda de los departamentos agrarios de los gobiernos, quedando entroncada dentro del nuevo ámbito del reto demográfico. Aunque esto en sí mismo no garantiza nada, ofrece más garantías de que las políticas ante la cuestión rural se verán finalmente libres del sesgo agrario propio del enfoque europeo, como de hecho parece que va a ser el caso a tenor de lo que por el momento se ha hecho público

acerca de dichas políticas²². A diferencia de lo que ocurrió previamente con el enfoque europeo, ahora el ciclo de las políticas comienza por el lugar adecuado, la identificación de un problema, para después avanzar hacia la búsqueda de soluciones. Esto hace más factible dar con dichas soluciones que cuando el ciclo se invierte y, como fue el caso con el enfoque europeo, la cuestión rural aparece como posible solución instrumental a los problemas de otras agendas políticas diferentes.

La experiencia europea también nos muestra, sin embargo, algunos de los peligros a los que va a enfrentarse esta nueva generación de políticas propias en España. Aunque en este artículo se ha enfatizado mucho el contraste entre la desagrarización de la economía rural y el sesgo agrario de las políticas rurales, nuestra experiencia (también de varias décadas) con la política europea de cohesión regional está lejos de ser modélica. Una combinación de diagnósticos equivocados en lo económico y estrategias electoralistas en lo político nos ha llevado a sesgar nuestro uso de los fondos europeos hacia la construcción de infraestructuras, descuidando las acciones para fortalecer los sistemas regionales de innovación y la renovación de nuestro modelo productivo²³. No cabe ninguna duda de que el actual debate público sobre la España vacía o vaciada viene tomando una orientación que amenaza con mover a los responsables políticos a repetir el mismo error, ahora en lo que se refiere a la cuestión rural. Es importante, por ello, la idea más valiosa del enfoque europeo: la colaboración público-privada como instrumento para impulsar proyectos empresariales potencialmente rentables pero enfrentados a la incertidumbre y las dificultades derivadas de una localización periférica con respecto a los principales distritos empresariales del país. La economista Mariana Mazzucato, con su noción de la “economía de misiones”, ofrece un enfoque que encaja bien con el problema de la cuestión rural y que debería inspirar a los responsables políticos a ir más allá del Estado facilitador y buscar alianzas más estrechas con el tejido empresarial rural²⁴.

Para desarrollar esta agenda sería bueno, finalmente, no tirar por la borda la que quizá ha sido la principal contribución de las políticas europeas ante la

²² Belinchón (2021).

²³ Maluquer de Motes (2014) sitúa este sesgo en su perspectiva histórica.

²⁴ Mazzucato (2021).

cuestión rural: el método LEADER. Con todas sus limitaciones y problemas, se ha creado durante estas décadas una red de grupos de acción local que debería seguir cumpliendo el importante papel de guiar a las Administraciones en la definición de estrategias de desarrollo definidas a escala comarcal. Por desgracia, la nueva generación de políticas que está tomando forma en España parece prescindir de este legado positivo de las políticas europeas. Mientras las administraciones autonómicas continúan diluyendo el enfoque LEADER dentro del propio segundo pilar, las nuevas políticas nacionales parecen ignorar la escala comarcal como ámbito de actuación y a los grupos de acción local como socios para la co-gobernanza del desarrollo rural. Nuestros responsables políticos no deberían contagiarse del “adanismo” que preside no pocas de las intervenciones en el debate público sobre la cuestión rural y, en su lugar, asimilar las luces y las sombras de nuestra experiencia previa con las políticas europeas.

REFERENCIAS

- Alario, M. y Morales, E. (2018): «Un cuarto de siglo de Políticas de Desarrollo Rural en la Tierra de Campos vallisoletana», en E. Cejudo, F. A. Navarro y J. A. Camacho (eds.), *Nuevas realidades rurales en tiempos de crisis: territorios, actores, procesos y políticas*, Granada, Universidad de Granada.
- Belinchón, G. (2021): «El plan de España para evitar la despoblación rural», *Cinco Días*, 21 de abril.
- Camarero, L. (2020): «Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual», *Panorama Social*, 31.
- Cañete, J. A., Cejudo, E. y Navarro, F. (2017): «¿Desarrollo rural o desarrollo de territorios rurales dinámicos? La contribución a los desequilibrios territoriales por parte de los Programas de Desarrollo en el sur de España, Andalucía», *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 37 (2).
- Collantes, F. (2004): *El declive demográfico de la montaña española (1850-2000). ¿Un drama rural?* Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Collantes, F. (2006): «Farewell to the peasant republic: marginal rural communities and European industrialization, 1815-1990», *Agricultural History Review*, 54 (2).
- Collantes, F. (2009): «Rural Europe reshaped: the economic transformation of upland regions, 1850-2000», *Economic History Review*, 62 (2).
- Collantes, F. (2019): *¿Capitalismo coordinado o monstruo de Frankenstein? La Política Agraria Común y el modelo europeo, 1962-2020*, Santander, Universidad de Cantabria.
- Collantes, F. (2020): «Tarde, mal y... ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural», *Panorama Social*, 31.
- 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.
- Comisión Europea (2009): *EU Budget 2008: financial report*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

- Comisión Europea (2018): *Special Eurobarometer 473: Europeans, agricultura and the CAP*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea (2019): *Analytical factsheet for Spain: nine objectives for a future Common Agricultural Policy*, Bruselas, Comisión Europea.
- Comisión Europea (2019): *Analytical factsheet for Spain: nine objectives for a future Common Agricultural Policy*, Bruselas, Comisión Europea.
- Comisión Europea (2020): «Questions and answers on the CAP reform», <ec.europa.eu>
- Erjavec, K. y Erjavec, E. (2020): «The noble or sour wine: European Commission's competing discourses on the main CAP reforms», *Sociologia Ruralis*, 60 (3).
- Esparcia, J. (2000): «The LEADER programme and the rise of rural development in Spain», *Sociologia Ruralis*, 40.
- 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.
- Esparcia, J. y Mesa, R. (2018): «LEADER en España: cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora», informe elaborado para la Red Rural Nacional.
- Kayser, B. (1990): *La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental*, París, Armand Colin.
- Li, Y., Westlund, H. y Liu, Y. (2019): «Why some rural areas decline while some others not: an overview of rural evolution in the world», *Journal of Rural Studies*, 68.
- Maluquer de Motes, J. (2014): *La economía española en perspectiva histórica*, Barcelona, Pasado y Presente.
- Mazzucato, M. (2021): *Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism*, Londres, Allen Lane.
- Miranda, M., Gallardo-Cobo, R. y Sánchez-Zamora, P. (2019): «La metodología Leader y la despoblación rural: el caso de la comarca de Sierra Grande-Tierra de Barros (Badajoz)», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19 (2).
- Moyano, E. (2020): «Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural en España», *Panorama Social*, 31.
- Müller, O., Sutter, O. y Wohlgemuth, S. (2020): «Learning to LEADER. Ritualised performances of 'participation' in local arenas of participatory rural governance», *Sociologia Ruralis*, 60 (1).
- Navarro, F. A., Cejudo, E. y Cañete, J. A. (2018): «Análisis a largo plazo de las actuaciones en desarrollo rural neendógeno. Continuidad de las empresas creadas con la ayuda de LEADER y PRODER en tres comarcas andaluzas en la década de 1990», *Ager*, 25.
- Navarro, F. A., Woods, M. y Cejudo, E. (2016): «The LEADER Initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in Rural Development Programmes. The cases of Wales and Andalusia», *Sociologia Ruralis*, 56 (2).
- Nieto, A. y Cárdenas, G. (2015): «El método LEADER como política de desarrollo rural en Extremadura en los últimos 20 años (1991-2013)», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 69.
- 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.
- Sheingate, A. (2001): *The rise of the agricultural welfare state: institutions and interest group power in the United States, France, and Japan*, Princeton, Princeton University Press.
- Vilalta, M. y Miquel, J. L. (1999): «La contribución de la agricultura y los agricultores al desarrollo rural», en E. Ramos (coord.), *El desarrollo rural en la Agenda 2000*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.