

La cuestión rural del siglo XXI

Por
**Luis Alfonso
Camarero Rioja**

Catedrático de
Sociología
Director del
Departamento de
Teoría, Metodología
y Cambio Social.
UNED.
Director de la Cátedra
de Población Rural y
Sostenibilidad Social.
Real Facultad
de Ciencias Políticas
y Sociología

Dirá Fermín Caballero (1864: 162): “La población agrícola de España, (..), está bien lejos de constituir una verdadera población rural, cuya condición esencialísima es la permanencia del cultivador y su familia sobre el terreno que labran”. Medio siglo más tarde la misma frase será incluida como primera conclusión en el debate de la ponencia titulada Población Rural presentada por Francisco Soler (1919) durante el II Congreso Nacional de Economía (1917). La cuestión rural de principios de siglo se ancla en la vinculación productiva de la población y contiene en su germen la preocupación por la despoblación rural. Bajo esta perspectiva como centro de la política agraria se desarrolla con fuerza el propósito de colonización interior, que como señala el II Informe FOESSA (De Miguel et

alt., 1972) no es sino una reacción frente la fuerza modernizadora que supone la industrialización y a la vez también una aspiración de cohesión patriótica¹. La idea de colonización interior alcanzará su mejor expresión en la creación del Instituto Nacional de Colonización en 1939. Los grandes planes de colonización llegarán en los años 50, justo en el momento en que despunta el éxodo rural. La segunda mitad del siglo XX arrancará con unas políticas agrarias para una población rural en fuerte cambio. La Transición Política y la incorporación de España en la entonces Unión Económica Europea supondrán un cambio en la visión y en las políticas dirigidas a la población rural. El ideal de colonización agraria será sustituido por los programas de desarrollo rural como instrumento con el que enfrentar la desagrarización y adecuarse a la Nueva Ruralidad (Kayser, 1989). Es a partir de este punto, en los años ochenta, en la tercera modernización agraria (Ortí, 1992), donde se sitúa este ensayo. En la primera parte del texto se abordará el efecto de las políticas de desarrollo que han primado la modernización económica mientras olvidaban la integración en términos de bienestar de las poblaciones rurales. La segunda parte ofrecerá unas pinceladas para abordar nuevas líneas de políticas públicas para abordar la eterna brecha urbano-rural.

¹ “Ventajas de carácter moral de una atinada colonización interior y política agraria. —Intensificar la producción agraria, bastando ésta al consumo interior, con lo que se consiguen ventajas en orden a la riqueza y defensa nacional. Organizar una firme base a la nacionalidad sobre terrícolas y clases rurales.” (Soler, 1917: 51).

I. Antecedentes: La brecha rural-urbana

La brecha urbano-rural es el conjunto de diferencias entre el campo y la ciudad que refieren la continua incapacidad que experimentan las áreas rurales para alcanzar los estándares de calidad de vida, servicios y oportunidades vitales. Tal aglomerado de diferencias puede ser expresado a través del efecto acumulativo que tienen los procesos de concentración demográfica y económica sobre los que se añade el desigual acceso a las condiciones de bienestar colectivo. (Camarero y. Oliva: 2019).

Primer acto: el desarrollo produjo la culpa

De forma literal a finales del XX se hablaba de atraso y se hacía a los propios habitantes de los pueblos responsables del inmovilismo. Rafael Cavestany, quien fuera ministro del Plan Badajoz, publicó un ensayo titulado “*Menos agricultores y mejor agricultura*” (1955) para declarar la incapacidad de las poblaciones rurales para sumarse a la modernidad agropecuaria. De forma generalizada a los habitantes rurales se les afeaba su ausencia dentro del proyecto de la modernidad mientras se les acusaba sin remilgos de subdesarrollo por incapacidad. El Futuro del Mundo Rural (Comisión Europea, 1988), el documento inaugural de la era LEADER² y GAL³, señala que el subdesarrollo es mayor donde hay más grado de ruralismo. El ruralismo, que en justicia es el término simétrico de urbanismo, es así convertido en el polo opuesto, en el problema. La explicación por comparación urbano-rural era sospechosa y finalmente tautológica.

² *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale.*

³ Grupos de Acción Local.

Ciertamente se había alterado la secuencia explicativa y se había invertido la realidad. En verdad, lo que no se decía era que el modelo de desarrollo establecido a partir de la lógica de la economía de aglomeración—basada en la continua concentración de capital, recursos, trabajo y talento— conducía a grandes vacíos sociodemográficos que constituían los nichos del extractivismo demográfico y vital. Con la verdad contada a medias tintas, a quienes persistían en el territorio y permitían el mantenimiento de las fuentes —energéticas, ambientales, agroalimentarias— y alimentaban el funcionamiento de los industriosos enclaves urbanos se les echaba en cara su posición —obligadamente— periférica. Quienes eran rurales, simplemente eran culpables por no haberse subido al autobús del éxodo rural.

A mediados de los años 80 la transformación de la Política Agraria Común, y la puesta en marcha de las políticas de desarrollo rural supusieron un giro radical sobre los territorios rurales. La actividad agraria se integraba silenciosamente dentro de largas cadenas de valor globales mientras las políticas de desarrollo permitían y lideraban la modernización rural.

Las políticas de modernización y desarrollo rural presuponían que el declive rural tenía su causa en el atraso económico y en la desconexión productiva respecto de los grandes mercados. Se consideraba que el impulso al desarrollo determinaría, mediante la mejora de rentas, la mejora de las condiciones de vida. Ese argumento omitía reconocer que la Europa del bienestar, surgida durante la segunda mitad del siglo XX, era un proyecto colectivo, que confiaba su éxito a las políticas públicas y especialmente sociales. Esta falta de comprensión ha propiciado desde entonces que las lógicas de redistribución y de protección social no hayan tenido en cuenta las diferencias territoriales y de hábitat.

Las políticas de desarrollo rural afianzaron el proceso de reestructuración rural. Hemos asistido a profundos cambios en la organización productiva a través de una fuerte diversificación de actividades y de extensión de la multifuncionalidad, pero la reestructuración rural también ha determinado un incremento de la movilidad y de los desplazamientos diarios. El crecimiento de las economías europeas ha seguido teniendo como referente el modelo de concentración urbana basada en las economías de escala. En este contexto, el *commuting* rural-urbano ha permitido el mantenimiento de la población rural y su conexión con los mercados de trabajo urbanos. La generalización e intensificación de la movilidad rural-urbana favorece una interconexión territorial que difumina las fronteras urbano-rurales.

Este incremento de la movilidad rural genera a su vez importantes desigualdades sociales derivadas de las diferentes capacidades y recursos para la movilidad, y especialmente para la auto-movilidad, entre los residentes rurales. Frente a los grupos altamente móviles —los hombres y profesionales de edad intermedia— otros colectivos permanecen inmovilizados —las mujeres que en la infinitud de los territorios patriarcales se encadenan con cargas familiares, los inmigrantes con rentas más reducidas y con demandas de hiper-movilidad—. Grupos que son progresivamente relegados a una condición secundaria en relación con el acceso al empleo, a la educación y a otros tantos derechos ciudadanos.

Las áreas rurales de Europa se han situado en la periferia del crecimiento económico e innovación en la medida en que ambos, no lo olvidemos, son dependientes de la concentración de capital, recursos, mano de obra, capacidad de consumo y conocimiento. Y en la misma medida las políticas sociales han primado también la prestación de servicios concentrada según la densidad demográfica.

fica. Los servicios y equipamientos sanitarios, educativos y culturales han sido desplegados sin considerar la fricción espacial y el coste de la movilidad, reforzando una brecha rural-urbana respecto a las condiciones sociales. Las dificultades de accesibilidad a los servicios han venido condicionando a la larga un proceso de declive vital. Por ejemplo, en el conjunto de Europa la fecundidad se ha concentrado en las áreas periurbanas (Kulu & Boye: 2009), donde la conexión con las oportunidades educativas y los servicios asistenciales es menor en tiempo y costes. Las parejas jóvenes rurales terminan desplazándose a entornos periurbanos para optimizar la relación entre ofertas laborales y demandas asistenciales. La brecha rural es principalmente una brecha de accesibilidad al bienestar que puede considerarse en términos de exclusión de la condición de ciudadano.

Segundo acto: el canto de la España Vacía

Como consecuencia del fuerte éxodo rural hay una generación que nació rural y sin saber cómo vivió urbana. Esta generación, bajo el sentimiento de no haber sido guionistas de su proyecto vital, ha propiciado la recuperación del debate sobre la despoblación. Hemos escuchado, expresiones gruesas referidas a una España considerada terminal, que catalogan a los pueblos en la categoría de entidades en extinción. Esta profusión de términos da alas a análisis de tendencia que animan todo un kit de propuestas variopintas para el cierre institucional de municipios. Hemos visto crecer el inquietante argumento de que la prestación de servicios tiene mayor coste en áreas rurales y que éstos resultan más complejos de operar. Argumento de pretensión falaz donde los

haya. (También los menores de seis meses tienen un coste sanitario mayor que quienes tienen 30 años). Mientras discutimos de racionalizar costes en los territorios de baja densidad, los operadores privados de servicios, que también se van encargando progresivamente de aquéllos de titularidad pública, van retirándose de forma silenciosa de los territorios. En algún lugar de la toma de decisiones emerge una suerte de eugenesia rural justificada por la racionalidad administrativa.

Mientras, Europa envejece y las áreas rurales, con menor fecundidad y aún con una persistente emigración juvenil, sobre-envejecen. La sociedad del envejecimiento tiene una incidencia muy especial sobre los territorios rurales, donde se registra una mayor demanda de servicios sanitarios y asistenciales y una menor accesibilidad a los mismos. Estas carencias de accesibilidad son compensadas por la población en edades intermedias convertidas en soporte, en perennes cuidadores y en gestores de la movilidad doméstica. Esta situación de dependencia supone en las áreas rurales un sobrecoste también en tiempo, y dedicación para los grupos generacionales intermedios. Estrés generacional en el remanso rural.

El canto de la España Vacía construye un imaginario nostálgico pero potente. Idealizamos el pasado. ¿Tal vez, acaso, la solución hubiera sido no ser modernos? Pero sobre todo esa mirada bonachona nos hace negar los cambios. Vacía, tal vez si en algunas miradas, pero crecientemente diversa también. Hoy sabemos que las próximas generaciones rurales tienen procedencias culturales globales, más de la quinta parte de los párvulos son hijos de otros lugares. En los pueblos hay alguien y una transformación cultural de una inusitada potencia que nuestra fijación por el pasado busca censurar.

Coda

Como en el Día de la Marmota asistimos a los mismos problemas con que inauguramos las políticas de desarrollo rural de los años 80. Unas políticas que fueron afianzando una reconversión rural en términos de utilitarismo urbano. La agricultura se preparaba entonces para el escenario de las cadenas globales de producción y era necesario desprenderse de explotaciones de orden familiar que distorsionaban los mercados y que incomodaban al contribuyente. La PAC era el primer instrumento para la cohesión europea y el que mayor cantidad de recursos financieros movía —no lo olvidemos— y consiguió finalmente que la agricultura se industrializara y también que se fuera desvinculando progresivamente de los territorios en los que se asentaba.

Los LEADER y otro conjunto de instrumentos de dinamización se encargaron de la reconversión productiva y fueron diversificando el espectro de actividades y potenciando otras que resultaban cada día más ajustadas y adaptadas a los consumidores urbanos. El turismo rural emergió como gran paradigma. El desarrollo se trabajó a través de un juego complejo de puesta en valor de las propias identidades que alimenta la economía post-productiva y resignifica el mundo rural. Y ciertamente, estas políticas han tenido en líneas generales éxito y han permitido la conexión rural-urbana en términos mercantiles.

Pero no olvidemos que la lógica del desarrollo económico es extremadamente simple: se trata de generar bienestar económico y bajo la geometría del *ceteris paribus* se supone que el bienestar económico se transmite linealmente en bienestar. Pero no por simple es cierto. El bienestar social no se construye con el único soporte económico, es un proyecto colectivo y un ejercicio de solidaridad.

La gran recesión que inauguró el siglo XXI —el estallido de la burbuja en 2008— nos hizo experimentar que ningún lugar quedaba ya fuera del vaivén del capitalismo eufemísticamente denominado financiero. Comprendimos que estábamos en un mundo encadenadamente global. Pero no sólo.

La burbuja que explotaba en las altas torres metropolitanas se refería a los mercados de futuros, así nos lo han contado, pero realmente se refería a la confianza y a las expectativas... y en suma alteraba también las secuencias generacionales que han edificado el Estado del Bienestar. Las generaciones que hoy hacen cola para acceder a su autonomía económica lo hacen viendo reducida su esperanza de vida al nacer como primer síntoma de una inserción débil en el bienestar mientras conforman ese creciente ejército del (nuevo) precariado.

Esta larga postcrisis de la recesión de 2008 mostró de forma clara la insuficiencia del modelo de desarrollo y la dependencia de las áreas rurales respecto a los recursos y protección social. Los vientos de la austeridad han sido la excusa perfecta para poner a dieta a nuestro proyecto de bienestar colectivo mientras alimentan de forma sigilosa el triunfo del programa neoliberal. Se intensifica la vulnerabilidad social y se amplían las brechas de cohesión territorial en los espacios rurales (Döner, Figueiredo y Rivera, 2020). El peaje de la minorada accesibilidad abrió la puerta a las manifestaciones de la España Vacía cuyo aglutinante es la reclamación del pleno derecho de ciudadanía, con independencia del lugar de residencia elegido. Han expresado el malestar profundo de quienes se sienten continuamente con oportunidades mermadas y con profundos problemas de acceso a los servicios e instrumentos del Estado del Bienestar. El bienestar, no lo olvidemos, es un bien colectivo.

II. La España Rural, el reto de las políticas públicas

La población rural son las personas que viven en la España de pueblos, lugares, aldeas, parroquias... Alrededor de la quinta parte de la población española reside en municipios considerados rurales que ocupan un 80% de la extensión de nuestro país. La densidad de la España rural es inferior a 25 habitantes por km². Una cifra que comparativamente con la media europea es claramente reducida y que muestra que nuestro país se caracteriza por ser un territorio de baja densidad. Cuando se pregunta a la población española que describa su lugar de residencia, las cifras son aún mayores, el 30% declaran residir en un área rural (Eurobarómetro 491, Comisión Europea). La población rural es numéricamente importante y caracteriza nuestro modelo territorial.

La población rural es muy diversa, a pesar de los imaginarios que preexisten, no depende de la actividad agraria que ofrece ocupación aproximadamente sólo a la décima parte de su población activa. Es una ruralidad multifuncional y dependiente de la movilidad. Más de la mitad de sus ocupados se desplazan fuera de la localidad para desarrollar sus actividades de subsistencia. Es cosmopolita, cerca del 20% de las generaciones en edad intermedia proceden del extranjero. Es una población que está fuertemente envejecida, más del 10% tienen más de 80 años y que tiene una proporción de dependencia elevada. También es una población masculinizada, las jóvenes siguen emigrando con mayor intensidad. La centralidad urbana de nuestro modelo de desarrollo provoca que las áreas rurales tengan carencias para retener población joven y atraer talento. Es así, hasta el punto en que hay lugares en que no existe capital humano suficiente para desarrollar proyectos.

¿Por qué la población rural debe ser un sujeto específico de las políticas públicas?

La población rural merece una atención específica, además de por su número, por los fuertes desequilibrios y retos demográficos que enfrenta, por su elevada diversidad, pero también por la falta de diseño que tienen las políticas públicas para adaptarse a la realidad de la vida en lugares de baja densidad. (Sirva como ejemplo, las dificultades para aplicar los criterios de alejamiento de agresores respecto a víctimas de violencia de género. Los requisitos de contratación pública que exigen la concurrencia de ofertas, que es sólo posible en lugares grandes).

Al margen de las demandas específicas de servicios y atención que tiene la población rural, resulta claro que el modelo de baja densidad que es el pilar de la riqueza ambiental, alimentaria y de diversidad patrimonial de nuestro país no puede protegerse únicamente con medidas agrarias o ambientales. Nuestro modelo territorial necesita y demanda de políticas sociales específicas para el mundo rural, planificadas y bien dirigidas al propósito de preservar dicho modelo.

Algunos Interrogantes para direccionar las políticas públicas

El principal problema que sobrevuela sobre la población rural es la falta de reconocimiento de su situación vicaria en términos de ciudadanía en el acceso a las condiciones y servicios de bienestar. Sobre la población rural se proyecta un imaginario de tradición, de agrarismo y de vida idílica que oculta la verdadera naturaleza del día a día de los habitantes de los pueblos, aldeas y lugares remotos.

Unas veces se ha considerado que el problema de las áreas rurales es fundamentalmente de desarrollo económico —culpabilizando a sus habitantes del atraso— y se ha negado su reconocimiento como ciudadanos en igualdad de condiciones al bienestar. Otras veces, se ha dado por supuesto que los habitantes rurales viven de la agricultura familiar —o que mayoritariamente desean hacerlo—. Y otras tantas se ha supuesto que simplemente por vivir en el medio rural se disfruta de una calidad de vida intrínseca y que los grandes problemas son los que padecen los habitantes urbanos.

Las poblaciones rurales mantienen sistemas de gobernanza participativos y directos que alcanzan la gestión territorial y patrimonio natural. Tejen una red política sobre el territorio de gran valor a través de ayuntamientos, concejos e infinidad de instituciones locales. En el contexto del despoblamiento, esa falta de reconocimiento llega al extremo de considerar que los pequeños ayuntamientos deberían fusionarse. La amenaza al municipalismo es el talón de Aquiles de la supervivencia política rural. La supresión de ayuntamientos es la mejor forma de entregar el territorio a grandes operadores.

La mirada sobre la realidad puede llevarnos a diferentes reflexiones, y a mostrar el olvido en el que se encuentran las poblaciones rurales.

- a. Las áreas rurales padecen el proceso de periferialización de un modelo de desarrollo basado en la concentración de recursos, mano de obra y conocimiento en centros urbanos. Se convierten en lugares alejados de los flujos económicos, de innovación y de transporte y en espacios de extractivismo vital. Como señala Rodríguez-Pose (2018), mientras asumimos con naturalidad que la contaminación ambiental es un mal de nuestro modelo de desarrollo, omitimos la falta de cohesión territorial que es

también producto de dicho modelo. Las diferencias urbano-rurales son producidas por nuestro modelo de desarrollo, por ello exigen una atención del estado.

- b. Como resultado del proceso de concentración las poblaciones rurales presentan desequilibrios demográficos muy elevados. El despoblamiento rural hace referencia a la incapacidad que tienen las áreas rurales para mantener la sostenibilidad necesaria de cara al desarrollo de las actividades económicas, de reproducción y de cuidados. El fuerte sobre-envejecimiento de las áreas rurales tensiona las cadenas de cuidados. La masculinización delata la persistencia de procesos que dificultan la igualdad. (Camarero et al. 2009).
- c. Las poblaciones rurales se encuentran progresivamente alejadas de acceso a servicios privados y también públicos. Han tenido que desarrollar una alta capacidad de movilidad —centrada en el automóvil privado— para procurar sus medios de subsistencia y provisión de mercancías (Camarero, 2023). Sirva como ejemplo que más del 20% de la población rural declara tener serias dificultades de acceso a tiendas de alimentación. Más de la quinta parte de la población rural declara que no existen alternativas de transporte público en su lugar de residencia. Las exigencias de movilidad producen grupos inmóviles que resultan muy vulnerables en cuanto no tienen licencia de conducir o vehículos. El gasto que realizan los habitantes rurales en movilidad supera el 18% de sus ingresos. Bien podría hablarse de áreas de accesibilidad tensionada.
- d. Las áreas rurales son crecientemente cosmopolitas. Esta diversidad es sin embargo negada. La importancia numérica de la población que ha nacido en el extranjero es grande en muchas regiones. Su impacto en las poblaciones de pequeño tamaño es

- muy elevado. Más de la quinta parte de los nuevos rurales — quienes hoy tienen menos de 13 años bien han nacido en el extranjero o la han hecho sus madres. Hay un acogimiento precario y una falta de reconocimiento del importante valor que la diversidad cultural aporta como motor de las políticas de desarrollo. Están ausentes como sujeto de la vida local y del desarrollo. (Sampedro y Camarero: 2020).
- e. Un quinto problema, que no agota el recorrido de problemas sustantivos, tiene que ver con la vivienda. Hay vivienda vacía, pero no existe oferta suficiente en condiciones de habitabilidad y accesibilidad para permitir la llegada de nuevos residentes. La adecuación del parque de vivienda es un hándicap serio. En muchos lugares los profesionales que prestan servicios en áreas rurales —educación, sanidad...— deben residir fuera por la imposibilidad de encontrar habitación. Hay un mercado muy segmentado entre viviendas de semi-lujo y recreo y viviendas en condiciones muy precarias, o inadecuadas y poco funcionales como residencia.

Final

Antes fue el desarrollo rural, hoy es la despoblación el mantra que acompaña nuestra inquietud. Hemos ido cambiando la narrativa y alternando miradas siempre huidizas para evitar abordar la perenne brecha rural y encarar el reto de la desigualdad social.

Desde una mirada de justicia social las políticas públicas deberían garantizar el derecho de residencia en lugares de baja densidad sin que ello suponga una merma de los estándares de vida ni una condición de ciudadanía de segunda clase.

Referencias

- Caballero, Fermín (1864). Fomento de la Población Rural de España. [3 ed.] Madrid, Imprenta Nacional.
- Camarero, Luis (2023). Brecha rural: despoblación, accesibilidad, movilidad y ciudadanía. En: Camarero, Luis y Moscoso David. (Eds.) Estudios Agro-Rurales. Madrid, MAPA. pp. 238-252.
- Camarero, Luis; Cruz, Fátima; González, Manuel; del Pino, Julio; Oliva, Jesús y Sampedro, Rosario (2009). La población rural en España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Camarero, Luis y Oliva, Jesús (2019): "Thinking in rural gap: mobility and social inequalities", *Palgrave Communications*, 5 (95): 1-7.
- Cavestany, Rafael (1955). Menos Agricultores y Mejor Agricultura. En: *Revista de Estudios Agrosociales*, 13:7-34.
- Comisión Europea (1988). El futuro del mundo rural, COM, 88, 501 final.
- De Miguel, Amando; Almarcha, Amparo; Oltra, Benjamín; De Miguel, J. María; Martín, Jaime y Salcedo, Juan. (1972). Síntesis del Informe Sociológico sobre la Situación Social de España 1970. Madrid, Euramérica.
- Döner, Fatma; Figueiredo, Elisabete y Rivera, María Jesús (2020). Crisis and Postcrisis in Rural Territories. Social Change, Challenges and Opportunities in Southern and Mediterranean Europe. Springer.
- Kayser, B. (1989). La renaissance rurale. Paris: Armand Colin.
- Kulu, H. y Boye, P. (2009) High Fertility in City Suburbs: Compositional or Contextual Effects? *European Journal of Population*, 25:157-174.
- Ortí, Alfonso (1992). Una visión histórica generalista de la sociología agraria en España: Las tres modernizaciones del desarrollo capitalista. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 161: 231-280.

- Rodríguez-Pose, Andrés (2018). The Revenge of the Places that Don't Matter (and What to Do about It). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 189-209
- Sampedro, Rosario y Camarero, Luis (2020). Foreign Immigration to Rural Spain: An Exploration on the Precarious Rural Cosmopolitanism in the Post-Crisis Scenario. En: Döner, Fatma.; Figueiredo, Elisabete y Rivera, María Jesús. (Eds.). *Crisis and Post-Crisis in Rural Territories. Social Changes*. Springer, pp. 9-30.
- Soler, Francisco (1919). *Población Rural*. Madrid, V. Rico.