

COHESIÓN, CONOCIMIENTO Y SOLIDARIDAD RESPECTO A LAS PERIFERIAS SOCIO-TERRITORIALES EN IBERIA (ESPAÑA Y PORTUGAL) Y LOS PAÍSES NÓRDICOS. DIFERENCIAS INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ERA DE LA CRISIS ECO-SOCIAL

Cohesion, Knowledge and Solidarity in relation to the Socio-territorial Peripheries in Iberia (Spain and Portugal) and Nordic Countries. Institutional Differences and Public Policies in the Age of Eco-social Crisis

Manuel Ahedo*

Universidad Rey Juan Carlos

<p>Palabras clave</p> <p>Instituciones Estado-nación Políticas públicas Debate público Identidad colectiva</p>	<p>RESUMEN: En las últimas décadas, las periferias rurales, semirurales y semiurbanas han vivido una fase de declive económico y demográfico, frente al auge de las áreas urbanas. Cada país ha interpretado y gestionado estas dinámicas estructurales desde sus características institucionales. Desde una sociología macro-constructivista, el artículo compara la cohesión socio-territorial en dos casos macrorregionales en Europa: Iberia (España y Portugal) y países nórdicos (Finlandia, Suecia, Noruega y, en menor medida, Dinamarca). La efectividad de las políticas de cohesión socio-territorial y de periferias se basa en una colaboración público-civil, y depende de dos dimensiones institucionales: el conocimiento compartido y aplicado sobre el tema; y la solidaridad nacional dentro de la identificación colectiva en el Estado-nación. En el análisis comparativo se observan diferencias significativas en la gestión institucional de la cohesión. Los países nórdicos muestran un mayor nivel de conocimiento compartido y aplicado, y de solidaridad nacional socio-territorial, a pesar de su difícil y extensa geografía. España y Portugal, en contraste, muestran un bajo nivel de conocimiento compartido y aplicado, y de solidaridad nacional socio-territorial, aunque con algunas dinámicas positivas recientes. La comparación subraya la importancia de los mecanismos cognitivos e institucionales para mejorar la cohesión socioespacial en la era del capitalismo financiero y la crisis eco-social.</p>
<p>Keywords</p> <p>Institutions Nation-state Public policies Public debate Collective identity</p>	<p>ABSTRACT: In recent decades, rural, semi-rural and semi-urban peripheries have experienced a phase of economic and demographic decline in the face of a boom in urban areas. Each country has interpreted and managed these structural dynamics from its own institutional characteristics. From a macro-constructivist sociology, the article compares socio-territorial cohesion in two macro-regional cases in Europe: Iberia (Spain and Portugal) and Nordic countries (Finland, Sweden, Norway and, to a lesser extent, Denmark). The effectiveness of socio-territorial and peripheral cohesion policies is based on a public-civil partnership and depends on two institutional dimensions: shared and applied knowledge on the subject; and national solidarity within the collective identification in the nation-state. The comparative analysis shows significant differences in the institutional management of cohesion. The Nordic countries show a higher level of shared and applied knowledge and national socio-territorial solidarity, despite their difficult and extensive geography. Spain and Portugal, in contrast, show a low level of shared and applied knowledge and national socio-territorial solidarity, although with some recent positive dynamics. The comparison underlines the importance of cognitive and institutional mechanisms to enhance socio-spatial cohesion in the era of financial capitalism and eco-social crisis.</p>

* **Correspondencia a / Correspondence to:** Manuel Ahedo. Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Ciencias de la Comunicación y Sociología. Camino del Molino 5 (28942 Fuenlabrada) – manuel.ahedo@urjc.es – <http://orcid.org/0000-0001-5737-4802>.

Cómo citar / How to cite: Ahedo, Manuel (2024). «Cohesión, conocimiento y solidaridad respecto a las periferias socio-territoriales en Iberia (España y Portugal) y los países nórdicos. Diferencias institucionales y políticas públicas en la era de la crisis eco-social». *Papeles del CEIC*, vol. 2024/1, papel 290, 1-23. (<http://doi.org/10.1387/pceic.24117>).

Fecha de recepción: diciembre, 2022 / Fecha aceptación: junio, 2023.

ISSN 1695-6494 / © 2024 UPV/EHU

 Esta obra está bajo una licencia
Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

1. INTRODUCCIÓN

Según el Banco Mundial, en 2020: «...alrededor del 55% de la población mundial, 4.200 millones de habitantes, vive en ciudades... [lo que supone el 80% del PIB mundial] (...) En 2050, la población urbana se duplicará, y casi 7 de cada 10 personas vivirán en ciudades»¹. De esos 4.200 millones de personas, unas 500 viven en costas. En la Unión Europea (UE), la población urbana ascendía al 59% en 1960, y al 75% en 2021. A nivel mundial, las zonas rurales han sufrido un declive estructural general, aunque con diferencias entre países y regiones mundiales (Li, Westlund y Liu, 2019). Lo «urbano» o «rural» no tiene una definición convencional global. Las Naciones Unidas han respetado las definiciones nacionales, mientras avanzan en acordar definiciones efectivas globales². En una tercera parte de los países de la UE, urbano se define político-administrativamente y equivale a municipio. En España, urbana es un área con más de 2.000 habitantes; en Portugal, con más de 10.000; en Noruega, urbana es una localidad con más de 200 personas.

La UE presenta importantes diferencias en la estructura demográfico-poblacional y en la relación urbano-rural. Como se muestra más adelante (mapa 1 de densidad poblacional basada en la unidad NUTS3³), la mayor parte del centro y norte de Noruega, Finlandia y Suecia está por debajo de 25 habitantes por km². España y Portugal tienen también zonas con baja densidad poblacional, con muchas provincias por debajo de 25 habitantes por km², concentradas en pocas regiones como Extremadura (24-25 hab/km²), Castilla-La Mancha (25-26 hab/km²), Castilla y León (26-27 hab/km²), y Aragón (27-28 hab/km²). Entre estas dos regiones europeas con la menor densidad poblacional hay una diferencia importante. Como muestra el mapa 2, en los países nórdicos la baja densidad poblacional no coincide con menor nivel relativo de riqueza económica; mientras que, en España y Portugal, la baja densidad coincide en muchas provincias con bajos niveles de riqueza. Esto permite diferenciar entre un declive rural-poblacional con igualdad o con desigualdad socioeconómica respecto a la media nacional.

Para comparar estas dos regiones europeas se presentan las siguientes bases teóricas, inspiradas en enfoques sociológicos de gobernanza y políticas públicas, especialmente de desarrollo socio-territorial (Campbell, 2002; Jessop, 2016; Le-Galès, 2011, entre otros). Primero, las diferencias socioeconómicas entre territorios se conceptualizan en el contexto de la crisis eco-social y capitalista. Segundo, en la Europa Occidental, el Estado-nación marca las tradiciones institucionales de solidaridad entre los diferentes territorios dentro de la solidaridad nacional. Tercero, las políticas públicas, mínimamente legítimas y efectivas, se fundamentan en dos precondiciones: a) una base de conocimiento compartido sobre la realidad objeto de intervención pública; y b) una colaboración entre instituciones públicas y organizaciones civiles orientada a la transformación de las realidades locales. El análisis comparado se centra en dos factores: la solidaridad nacional socio-territorial, y el conocimiento compartido como base para la colaboración público-civil y las políticas públicas.

La estructura del artículo es la siguiente. En la sección dos se describen los dos casos de estudio: países nórdicos (Finlandia, Noruega y Suecia y, en menor medida, Dinamarca), y países

¹ Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>. Última consulta: 05/08/2022.

² Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/como-definir-ciudades-pueblos-y-areas-rurales>. Última consulta: 15/01/2023.

³ En la estadística de la UE, NUTS3 es una unidad administrativa entre 150.000 y 800.000 personas.

ibéricos (la España y Portugal continentales), y se presentan algunas diferencias institucionales en base a datos de encuestas de opinión internacionales. En la sección tres se explica el marco para el análisis sociológico y comparado. En los apartados cuarto y quinto se presentan los dos casos, con base en literatura empírica, datos secundarios y primarios digitales. La sección sexta incluye una síntesis comparada y las conclusiones.

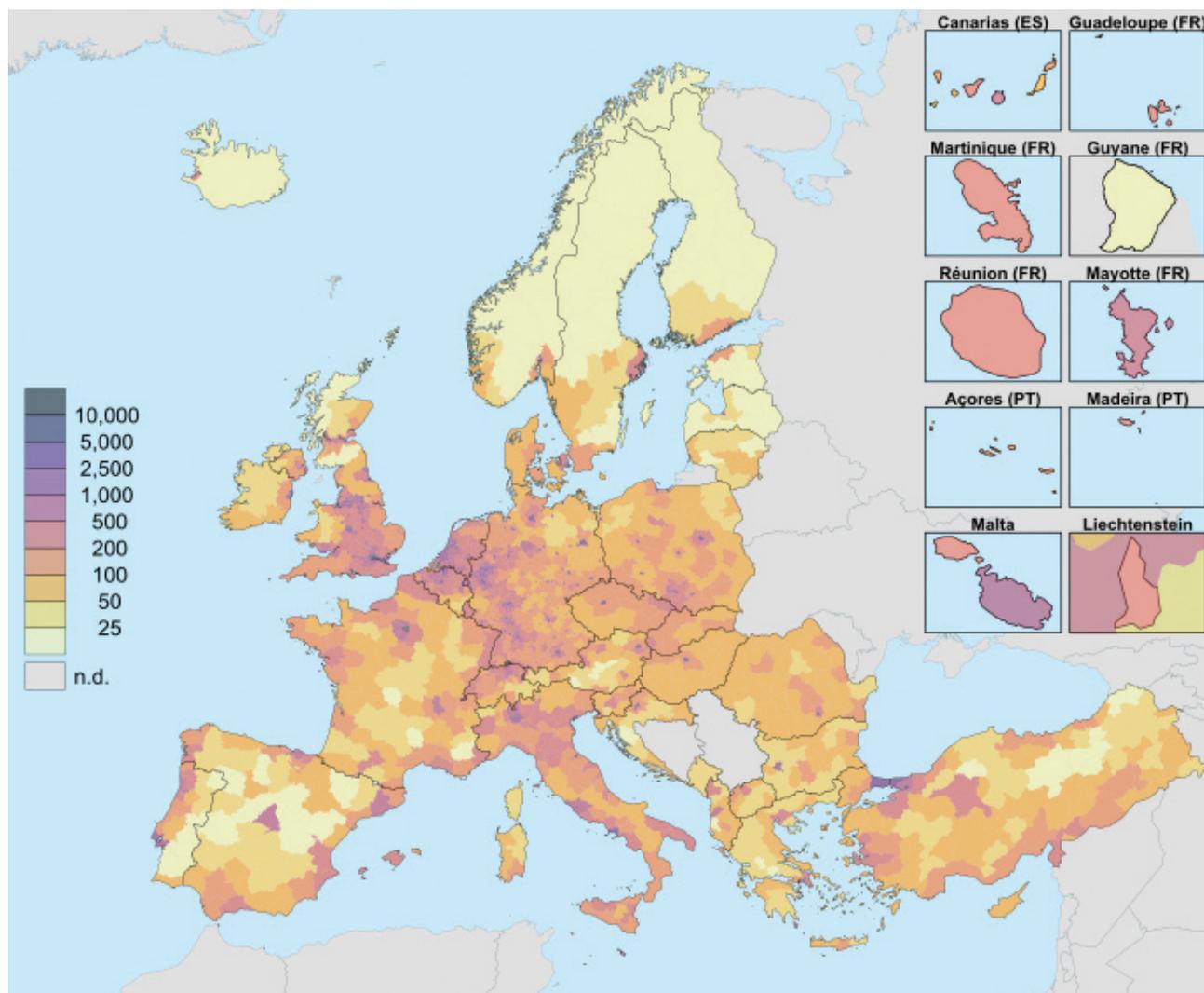
2. LAS PERIFERIAS SOCIO-TERRITORIALES EN EUROPA: LOS CASOS NÓRDICO E IBÉRICO

En este artículo, periferia socio-territorial se define como una zona rural o rural-urbana, afectada por declive económico y pérdida de población. En áreas urbanas, algunos barrios o municipios también pueden tener rasgos de periferia, pero aquí nos centramos en las áreas con un mínimo de ruralidad.

2.1. Descripción y problemas

Los países nórdicos, España y Portugal son, junto a algunos países bálticos, los países europeos con las mayores áreas de territorio con la menor densidad poblacional (ver mapa 1). Hay algunas diferencias entre los dos casos.

Según datos del Banco de España (2020) (ver tabla 1), basados en datos de Eurostat, España presenta un alto nivel de concentración de población en áreas urbanas que triplica la media europea: 13.000 hab/km² respecto a 4.000 hab/km² de media; y es el tercer país en nivel de concentración poblacional en las áreas rurales (ver tabla 1). En España, el 40% de la población vive en municipios de más de 100.000 habitantes. Aunque Portugal tiene niveles de concentración poblacional cercanos a la media de la UE, en las regiones del interior, centro y sur, la crisis actual deriva de una lenta modernización y progreso con una geografía difícil para la actividad agropecuaria (Mattoso *et al.*, 2010). En los países nórdicos, las condiciones climáticas y geográficas históricamente han sido la causa de una baja densidad poblacional en las partes centrales, norte y del interior.



Fuente: [### Mapa 1](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Population_density_by_NUTS_3_region_%28 / Wikimedia username: Dieghern⁴</p>
</div>
<div data-bbox=)

Densidad de población en la UE a nivel NUTS-3 (datos de 2017)

Tabla 1

Nivel de concentración de la población (habitantes/km²)

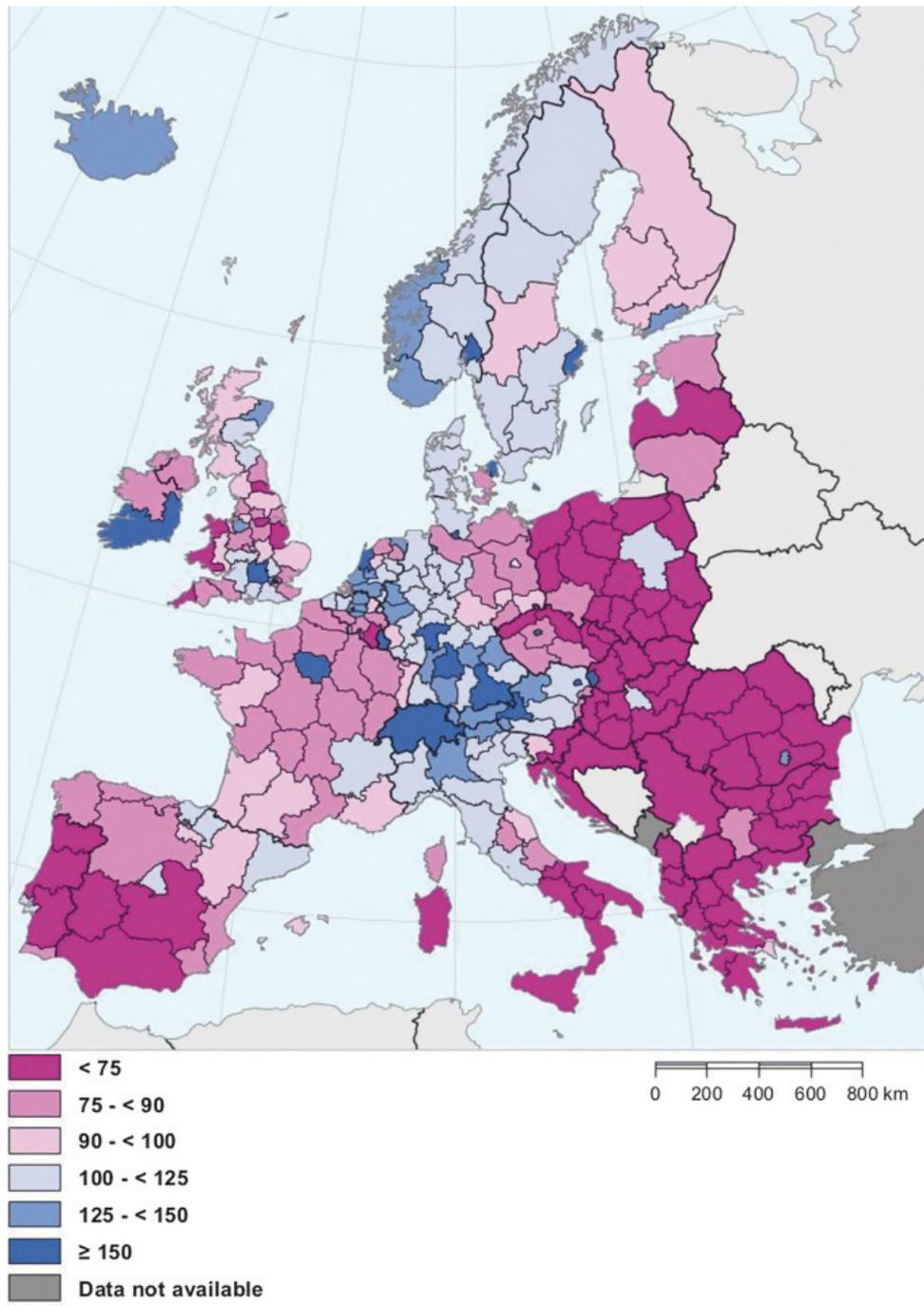
	Países Nórdicos	Iberia	Media UE
En áreas urbanas*	FIN (2.000) SUE (3.000) DIN (3.300)	ESP (13.000), POR (4.200)	4.000 hab/km ²
En áreas rurales**	FIN (400) DIN (530), SUE (680)	ESP (9.500), POR (420)	500 hab/km ²

* Área urbana: aquellos municipios o unidades administrativas locales con más de 10.000 habitantes.

** Área rural: el resto.

Fuente: Eurostat (2023) y Banco de España (2020).

⁴ Última consulta: 20/12/2022.



Fuente: Eurostat.

Mapa 2

PIB per cápita (PPS) en NUTS 25, media 100 de la UE, datos de 2016

El mapa 2 sobre el nivel de PIB por NUTS2 con la base EU-100 muestra una diferencia importante entre los países nórdicos e ibéricos. En los países nórdicos no hay diferencias socioeco-

⁵ NUTS2 es una unidad administrativa entre 800.000 y 3 millones de personas.

nómicas significativas entre regiones y provincias: todas las regiones están entre 90 y 120, salvo las áreas de las capitales (las ciudades de Bergen, Kristiansand y Stavanger) y de la costa occidental noruega, que suelen pasar del 120. En contraste, en España y Portugal el menor nivel de riqueza coincide con zonas con poca densidad: en España la desviación va desde aquellas mayores a 120 en las regiones ricas a las inferiores a 90 en las regiones pobres. En Portugal, la mayoría de regiones están por debajo del 75, solo superado por la región de Lisboa y el Algarve.

2.2. Características institucionales para el análisis comparado

La sociología comparada europea, especialmente la cualitativa, ha subrayado las diferencias institucionales. Aspectos centrales en los ámbitos económico, político social y cultural se han desarrollado en el marco del Estado-nación moderno (tabla 2).

Tabla 2
Principales diferencias institucionales entre Estado-naciones

	Países Nórdicos	Iberia
Estado	Bienestar público Descentralización coordinada	Bienestar estratificado y segmentado Centralización nacional y regional
Política	Democracia participativa Identidad nacional racionalizada	Democracia formal Identidad nacional sentimental
Sociedad Civil	Comunidad organizada Corporatismo democrático	Comunidad de individuos Débil sociedad civil

Fuente: elaboración propia en base a la sociología comparada europea.

El Estado nórdico asume la responsabilidad del bienestar y la igualdad, coordinando un sistema descentralizado. En los países ibéricos, el Estado tiene una tradición jerárquica y centralizada; en España, muchas funciones han sido transferidas a las Comunidades Autónomas. Los procesos de decisión pública en los países nórdicos presentan una clara participación y deliberación; las democracias de los países ibéricos se han desarrollado en la época neoliberal con fuerte tecnocracia e ideología economicista. La Tabla 3 muestra cómo, sobre la esfera pública, los países nórdicos ocupan las primeras posiciones (salvo Finlandia), y España y Portugal se ubican cerca de la media de la UE.

Tabla 3
Posiciones en materia de esfera pública

	Países Nórdicos*	Iberia*	UE*
¿Cuánto se oye tu voz en la UE?	SUE (1), DIN (2), FIN (15)	POR (13), ES (20)	14
¿Cuánto se oye tu voz en tu país?	DIN (1), SUE (2), FIN (3)	POR (15), ES (21)	14
¿Cuánto te sientes involucrado en lo que sucede en la sociedad?	DIN (1), SUE (3), FIN (16)	ESP (12) POR (15)	11

* Posición de primero/alto (1) a último/bajo (27).

Fuente: Eurobarometer (2021a).

Respecto a la identidad nacional y local (tabla 4), los países nórdicos muestran una baja identificación, mientras que en España y Portugal es media-alta.

Tabla 4
Identidad nacional

	Países Nórdicos*	Iberia*	UE*
¿Cuánto te identificas con tu localidad o región?	FIN (21), DIN (23), SUE (26)	POR (1), ESP (3)	12
¿Cuánto te identificas con tu nación?	DIN (14), FIN (15), SUE (26)	POR (1), ESP (4)	16

* Posición de primero/alto (1) a último/bajo (27).

Fuente: Eurobarometer (2021b).

En la tabla 5 sobre inversiones de la UE, los países nórdicos confían en las decisiones de sus gobiernos nacionales y, especialmente, en los locales. En España y Portugal, la confianza se distribuye en los cuatro niveles.

Tabla 5
Cuando la UE invierte en áreas rurales, ¿qué gobierno debe decidir cómo invertirlo?

	UE	Nacional	Regional	Local
UE27	16	23	35	65
SUE	17	59	48	67
FIN	7	40	38	59
DIN	13	37	27	59
ESP	23	26	46	69
POR	7	38	22	42

Fuente: Eurobarometer (2021c).

Los países de estas dos regiones europeas presentan diferentes características institucionales, las cuales enmarcan cómo un Estado-nación europeo vive, interpreta y gestiona el problema de las periferias socio-territoriales.

3. UNA SOCIOLOGÍA COMPARADA DE LAS PERIFERIAS SOCIO-TERRITORIALES EN EUROPA

Para comparar la cohesión y las periferias socio-territoriales en países de la UE se propone una perspectiva sociológica con bases materiales y simbólico-culturales (figura 1). Las bases materiales son tanto naturales (naturaleza, orografía, clima, etc.) como económico-demo-

gráficas (condicionantes de actividad económica, dinámicas poblacionales, etc.). Las bases simbólico-culturales incluyen dos dimensiones. Primero, el régimen de conocimiento, el cual establece la definición e interpretación dominante de los problemas. Segundo, la solidaridad nacional, que incluye la solidaridad social y territorial y el encaje de la periferia rural en la definición colectiva como Estado-nación.



Fuente: elaboración propia.

Figura 1

Cohesión socio-territorial y políticas públicas para periferias

3.1. Cohesión socio-territorial

Al objetivo de cohesión social se le añade la dimensión territorial. La evolución económica y cultural de las últimas décadas ha generado cambios y dinámicas sociales y territoriales, así como desigualdades y desequilibrios. Las ciudades y las áreas urbanas han crecido demográficamente y económicamente, y muchas zonas rurales, distanciadas de las áreas urbanas, se han convertido en periferias. Detrás de estas dinámicas está una evolución social y cultural que prioriza las áreas urbanas.

3.2. Geografía, Economía y Demografía en la era de la crisis eco-social

La geografía y la naturaleza condicionan la vida social colectiva, las necesidades básicas y, por tanto, las actividades económicas. Aunque la percepción convencional acepte un alto determinismo geográfico-natural, geografía y naturaleza no determinan totalmente las posibilidades de actividades económicas y las formas de poblamiento para adaptarse al medio natural, dentro del creciente conocimiento humano. Por ejemplo, la economía agropecuaria, bien de secano o de regadío, no determina el modo de poblamiento concentrado o disperso, el cual responde a lógicas sociales. Un ejemplo es el poblamiento concentrado en la región portuguesa de Tras-Os-Montes, frente al disperso de la región vecina de Beira Alta. Las actividades económicas y comerciales tampoco determinan el modelo urbano. El sistema de ciudades depende especialmente de la organización territorial político-administrativa del Estado.

La relación urbano-rural en la estructura poblacional también presenta diferencias entre países, en función de los diferentes tamaños y funciones de las ciudades. En la UE, un alto porcentaje de la población vive en ciudades de tamaño medio (de 20.000 a 500.000 habitantes) y pequeño (entre 5.000 y 20.000). Este tipo de ciudades no ha recibido la suficiente atención, ni académica ni política, en el capitalismo financiero y metropolitano.

3.3. Conocimiento: hacia el conocimiento compartido y aplicado

Desde un macro-constructivismo cultural, el conocimiento aceptado y acumulado en una sociedad es el factor central en la construcción de la realidad colectiva. Dos funciones clave del conocimiento son: a) definir la realidad y los problemas colectivos; y b) interpretar esos problemas e indicar direcciones de solución o de gestión. Se pueden establecer dos grandes tipos de regímenes de conocimiento: a) el técnico, en el que el conocimiento académico y empírico se distribuye en la sociedad y se complementa con el conocimiento social generado; y b) el politizado, donde los factores políticos e ideológicos influyen en la generación y distribución del conocimiento. El conocimiento de base técnica tiene más posibilidad de convertirse en conocimiento compartido y aplicado. La complementariedad entre los dos regímenes es clave para entender cómo una sociedad democrática piensa y debate colectivamente. A medida que avanza la sociedad del conocimiento surge un nuevo tipo: el conocimiento compartido entre la ciencia, las instituciones públicas y la sociedad civil, el cual puede evolucionar hacia un carácter aplicado en la búsqueda de soluciones a problemas generales o sectoriales.

En la Comisión Europea, lo convencional y formal es fundamentar sus propuestas en el conocimiento experto, el cual puede ser más o menos aplicado y comparado. En la UE, en 2002 se creó la organización ESPON EGTC (*European Grouping on Territorial Cooperation*⁶) para construir una base de conocimiento paneuropeo en relación con dinámicas territoriales, con el objetivo de guiar las decisiones de políticas territoriales de la UE y nacionales. En 2022, los *partners* nacionales son muy diferentes: el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico en España, y la Dirección General para el Territorio en el Ministerio de Cohesión Territorial de Portugal. En los países nórdicos son: la agencia para desarrollo económico y regional en Suecia, el gobierno de una nueva región en Noruega, un departamento universitario en Dinamarca, en Finlandia no figura.

3.4. Solidaridad Nacional: entre la identidad colectiva y la ideología nacional

El Estado-nación o nación-Estado es una de las construcciones sociales más importantes en la historia de la humanidad, al correlacionarse con la identidad colectiva de personas sin contacto directo, que comparten elementos comunes generados por el propio Estado. La organización de las poblaciones en un Estado-nación *hobbesiano* (orden) y *westfaliano* (fronteras territoriales) presenta el reto de la solidaridad entre sus habitantes, y esta solidaridad general es una precondition para la solidaridad territorial.

Para entender las diferencias entre los Estado-nación de las diversas regiones mundiales se puede usar el estudio comparado, que identifica la diversidad entre Estados en el mundo occidental (Painter, 2010). El tipo de Estado nórdico se relaciona con una sociedad constituida como una comunidad organizada. En el tipo del Sur de Europa, por su parte, el Estado se relaciona con una sociedad fragmentada, compuesta por individuos atomizados en relaciones sociales informales y tradicionales. Los estudios comparados de nacionalismo (Farnen, 2017) han identificado varios tipos: étnico (histórico, romántico), cultural (lengua, religión, tradicio-

⁶ <https://www.espon.eu/contact/espon-egtc>. Última consulta: 30/11/2022.

nes), cívico (liberal, democrático), conservador (elitista, aristocrático), y progresista (burgués, de izquierda).

En la tabla 6 se presentan las principales combinaciones de identidad colectiva nacional en base a dos variables. Por un lado, la ideología dominante, tanto empírica como normativa, puede ser comunitarista (con tendencia a la comunidad étnico-cultural), liberal (prioriza la libertad del ciudadano moderno), o republicana (centrada en la participación civil). Por otro lado, la clase o movimiento sociopolítico que ha liderado y centrado la definición del colectivo nacional: el popular (pueblo llano), elitista (aristocrático y/o burgués) y civil (sociedad civil de grupos organizados).

Tabla 6
Clasificación de países según tipo de ideología dominante
y movimiento sociopolítico del colectivo nacional

	Popular	Elitista	Civil
Comunitarista	FIN / NOR	ESP / POR	SUE
Liberal		ESP / POR	SUE
Republicana	FIN		DIN

Fuente: elaboración propia en base al estudio de nacionalismos comparados (Farnen, 2017; entre otros).

En los países nórdicos, según Aronsson *et al.* (2008), Suecia se basa en el concepto de *Folkhemmet* (hogar del pueblo), lema de la socialdemocracia sueca durante el siglo xx, para construir un tipo de nacionalismo popular. Dinamarca integra nacionalismos romántico, rural y socialdemócrata en una comunidad homogénea y una sociedad civil fuertemente organizada. En Noruega, debido a su corta experiencia como país independiente (desde 1905), el Estado viene a representar a la comunidad. Finlandia, con un pasado colonial y bélico, tuvo al inicio un nacionalismo paternalista, promovido por sus elites burguesas y progresistas, ante el que las comunidades locales rurales desarrollaron una visión más popular y subalterna, y una solidaridad igualitaria.

En la península ibérica, tanto España como Portugal se caracterizan por un nacionalismo elitista y conservador, con una histórica distancia e incluso antagonismo entre el Estado y la sociedad. Para autores como Mattoso (1998), el Estado centralizado en Lisboa ha sido el creador de una identidad nacional ambivalente, en la que el pueblo portugués se siente parte natural y parte extraña. En España, la descentralización regional ha generado desarticulación y fragmentación territorial, y el Estado no ha solucionado de forma efectiva la solidaridad interterritorial. Según datos oficiales,⁷ el parlamento español de 2019 tenía la mayor presencia de partidos regionales y provinciales: 43/44 diputado/as de 349 (23 de Cataluña, 15 de Euskadi/País Vasco, y 5/6 de otras regiones y provincias); y desde 2021 existe el partido político La España Vaciada⁸, con un mayor dinamismo en la región de Castilla-León y zonas afines.

⁷ Congreso de Diputados. Disponible en: <https://www.congreso.es/es/home>. Última consulta: 30/11/2022.

⁸ Disponible en: <https://xn--espaavaciada-dhb.org/>. Última consulta: 15/03/2023.

3.5. Políticas públicas para las periferias y colaboración público-civil

Las políticas públicas responden a intereses e ideas, y la cuestión clave es la relación y sinergia entre legitimidad y efectividad. La legitimidad tiene una base procedimental y formal. La efectividad deriva de la interrelación entre la acción pública y las prácticas sistémicas y sociales del sector donde interviene la política. Teóricamente, se pueden identificar tres factores que ayudan a la efectividad. Primero, la colaboración público-civil en la deliberación, formulación e implementación de los programas de acción pública. A nivel local y regional, esta colaboración depende de factores como la confianza institucional, el capital social que fundamenta la sociedad civil, y la tradición de cultura democrática y de deliberación (Ahedo y Belzunegui-Eraso, 2021). Segundo, la combinación complementaria de políticas (*policy-mix*) entre acciones de orientación enfocada-específica y orientación amplia-contextual (Mantino y Vanni, 2019). Tercero, el aprendizaje mutuo: desde el aprendizaje en la UE (Método abierto de coordinación o Semestre Europeo) hasta las plataformas y redes nacionales y regionales de generación y difusión de información y análisis de políticas públicas (Adams, Cotella y Nunes, 2012).

En la UE, se pueden diferenciar las políticas rurales y agropecuarias, las políticas urbanas, y las nuevas políticas de sostenibilidad que afectan claramente al espacio y los territorios. La política agraria común (PAC) ha sido una de las mayores partidas presupuestarias de la UE, para mantener la actividad agropecuaria dentro de las reglas de la economía neoliberal. El sector más industrializado y de las grandes cadenas de comercialización y distribución ha salido reforzado, generando presión a las explotaciones pequeñas⁹. También ha habido algunos aciertos. Es el caso del programa LEADER, desde 1991 (Ray, 2000). Desde 2014, este programa se extendió a las zonas costeras y algunas urbanas y adquirió la denominación de *Community-Led Local Development* (CLLD/Desarrollo Local Participativo). Para Cejudo y Navarro (2020), el programa LEADER es una apuesta por el desarrollo endógeno, desde las tradiciones y condiciones institucionales. En el caso de Andalucía, ellos encuentran una débil capacitación para el desarrollo endógeno debido a factores institucionales. Este es un ejemplo de la importancia de los factores institucionales nacionales relacionados con el Estado, la sociedad, etc.

Las políticas urbanas de la UE, a pesar de los discursos de cohesión, sostenibilidad, etc., no han podido contrarrestar los efectos de las fuerzas estructurales neoliberales (McCann, 2015; Swyngedouw *et al.*, 2002). Las ciudades de tamaño medio y pequeño han quedado silenciadas y olvidadas, aunque recientes investigaciones apuntan a su importancia y potencial para cohesionar el territorio. Por ejemplo, Medeiros y Rauhut (2020) las han denominado ciudades de cohesión territorial (*Territorial Cohesion Cities*), y proponen su desarrollo como solución para reequilibrar los sistemas urbanos y urbano-rurales de muchas regiones; sus ejemplos son ciudades nórdicas e ibéricas.

A medida que aumenta la conciencia sobre la sostenibilidad ecológica han surgido redes de experimentación e innovación social con colaboración público-civil para desarrollar comunidades locales sostenibles (Hall, 2014)¹⁰, dentro de la perspectiva de sistemas socio-ecológicos

⁹ Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/cultivos-vez-grandes-manos-decadas-concentracion-tierra-espana_1_9152807.html. Última consulta: 30/08/2022.

¹⁰ Destacando, ECOLISE: European network for community-led initiatives on climate change and sustainability (<https://www.ecolise.eu>); y, GENEurope: European network for ecovillages and sustainable communities (<https://gen-europe.org>).

locales. En suma, las políticas públicas para la cohesión socio-territorial abarcan tres direcciones complementarias. En los tres ámbitos de actuación es clave la colaboración entre instituciones públicas y organizaciones civiles orientada a la transformación virtuosa de la realidad local y nacional.

4. PAÍSES NÓRDICOS: LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DE BIENESTAR CORPORATISTA

Los países nórdicos tienen unos rasgos comunes en relación con los otros países europeos (Nedergaard y Wivel, 2018). En primer lugar, son poblaciones relativamente pequeñas en un amplio territorio. Han desarrollado una fuerte actividad agropecuaria como base de su democratización e industrialización. Sus Estados de bienestar se fundamentan en derechos universales y en compromisos de solidaridad entre grupos sociales, y con una alta presión fiscal. Su tipo de corporatismo democrático se ha basado en un alto nivel de representatividad y organización colectiva, que ha complementado la democracia parlamentaria. Su proximidad cultural y lingüística ha facilitado su cooperación, reflejada desde 1952 en el Consejo Nórdico Interministerial.

4.1. Geografía, economía y poblamiento

Históricamente, los países nórdicos han tenido periferias poblacionales, sobre todo en las regiones del norte. El territorio no apto para la actividad agropecuaria ha sido destinado a actividades forestales, un sector importante en estos países, salvo Dinamarca. El poblamiento, a pesar de estos factores geográficos, ha desarrollado un equilibrio entre la concentración urbana y la dispersión rural. Las sociedades han sido conscientes de la importancia de contar con núcleos de población con una cierta masa crítica para las actividades comerciales, de producción y otros servicios colectivos. El patrón de industrialización se ha basado en ciudades industriales comarcales, distribuidas en el territorio mínimamente apto para esa actividad, y rodeadas por actividad agropecuaria. Su gran extensión geográfica hacia el norte es el principal reto de estos países.

4.2. Conocimiento compartido y aplicado

El corporatismo democrático nórdico ha desarrollado una tradición de relación y colaboración público-civil, que ha ido evolucionando desde la deliberación y el consenso en las políticas públicas hacia colaboración y desarrollo de conocimiento compartido y aplicado. Este nuevo papel se ha desarrollado por organizaciones internas al Estado y ministerios, y por organizaciones cognitivas civiles en colaboración con las autoridades.

En Suecia, los principales agentes de conocimiento son de dos tipos. Primero, las agencias del gobierno, especializadas desde su alta autonomía profesional y tecnocrática; por ejemplo, la Agencia para el Desarrollo Económico Regional. Segundo, instituciones de investigación apli-

cada, como la Universidad de Ciencias Agrícolas¹¹ y la Academia Real de Agricultura, creada en 1811 para aconsejar en políticas agrarias; en la actualidad promueve de forma autónoma la economía agropecuaria y forestal, a través de la actividad científica y aplicada.

En Noruega, el Ministerio de Gobiernos Locales y de Desarrollo Regional ha producido desde la década de 1960 un Libro Blanco bianual sobre el desarrollo rural y regional para ser debatido en el Parlamento. En la generación de conocimiento compartido y aplicado, el actor principal es el denominado Centro de Distritos¹². Ese *Districtcenter* tiene dos funciones: apoyar a los municipios y regiones para desarrollar comunidades locales atractivas y dinámicas¹³, y actúa como agente asesor al ministerio¹⁴.

En 1995, el Ministerio de Agricultura de Finlandia creó el Comité Rural, y el 2016 lo transformó en el Consejo de Política Rural¹⁵, constituyéndose en el principal generador de conocimiento compartido y aplicado. Con un claro carácter de colaboración público-civil, produce herramientas e información a través de actividades de investigación para aumentar la presencia de los temas del mundo rural en la agenda política del país.

En Dinamarca, destacan dos instituciones. En primer lugar, el Centro Universitario de Investigación sobre Distritos Rurales, creado en los años noventa en la Universidad del Sur de Dinamarca¹⁶; y el Consejo Común de los Distritos Rurales, creado en 1997 por tres organizaciones: el comité para las ciudades y los distritos rurales, la asociación de ciudades rurales, y la asociación de la sociedad civil de las ciudades rurales¹⁷. Como se puede observar, las ciudades inmersas en un entorno rural son muchas en Dinamarca.

Una fuente importante de conocimiento empírico y aplicado es Nordregio¹⁸, una organización de investigación aplicada creada por el consejo nórdico interministerial en 1997, especializada en desarrollo regional y local (Nordregio, 2015; Rauhut *et al.*, 2008). Con el tiempo se ha consolidado como un agente central de conocimiento comparado y aplicado a políticas públicas, al mismo tiempo que ha ampliado su zona de estudio al mundo báltico y ártico, con colaboración europea y global.

4.3. Solidaridad nacional socio-territorial: la dimensión espacial del corporatismo

En los países nórdicos, la solidaridad nacional está organizada en dos pilares. El primer gran pilar es el Estado y la administración central, cuya responsabilidad es el bienestar nacional de la ciudadanía. El segundo es el nivel municipal: sus municipios y ciudades tienen el mayor nivel de descentralización político-administrativa del mundo occidental (Sellers y Lidström, 2007), y un nivel relativamente alto de competencia fiscal local. En este marco institucional, el desvío de recursos públicos de los municipios más ricos a los más pobres en forma de com-

¹¹ Cuenta con cuatro facultades: Recursos Naturales, Actividad forestal, Planificación y Paisaje, y Veterinaria. Disponible en: <https://www.slu.se>. Última consulta: 20/09/2022.

¹² En este contexto, distrito significa área periférica, local y rural.

¹³ Disponible en: <https://distriktssenteret.no/om-distriktssenteret/>. Última consulta: 06/06/2022.

¹⁴ District Centre (2021) Small town development in District Norway: Overview of literature and examples.

¹⁵ Disponible en: <https://www.ruralpolicy.fi/>. Última consulta: 07/06/2022.

¹⁶ Disponible en: <https://www.sdu.dk/da/forskning/forskningsenheder/samf/clf>. Última consulta: 08/06/2022.

¹⁷ Disponible en: <https://www.landdistrikterne.dk/>. Última consulta: 08/06/2022.

¹⁸ Disponible en: <https://nordregio.org>. Última consulta: 09/06/2022.

pensación y solidaridad inter-local es negociado por los propios municipios, y gestionado por el gobierno central. En las últimas décadas se han creado y desarrollado las regiones, como evolución y agrupamiento de las entidades llamadas *amter* (algo similar a provincia), que se han especializado en temas como salud, transporte e infraestructuras y, de forma creciente, en el desarrollo industrial y rural dentro del importante nivel NUTS 2 en la UE.

4.4. Políticas Públicas para periferias: la sinergia central-local

En Suecia, dentro de su historia de industrialización a gran escala, se ha desarrollado el proyecto llamado *Det Nya Norrland* (el nuevo norte), que desde mediados de 2010 ha creado un complejo industrial que combina energía renovable con producción de baterías y acero, usando los recursos naturales de la región situada en la costa del golfo de Botnia. La región es ya llamada la *Silicon Valley* sueca y se presenta como un caso de revolución industrial verde (Henrekson, Sandström y Alm, 2021). El inmenso territorio del norte de Suecia ofrece posibilidades para generar nuevas actividades industriales bajo el nombre de verde. El argumento práctico es que, si no se hacen estos proyectos, la zona quedaría despoblada, y que el país tiene capacidad y experiencia para este tipo de grandes proyectos de desarrollo en zonas rurales.

En Noruega, el histórico Ministerio de Gobiernos Locales y Desarrollo Regional (Distritos Rurales, en noruego) ha sido el responsable del desarrollo local y rural. Las políticas de desarrollo rural y regional se dividen en tres tipos (Angell *et al.*, 2016): a) ayudas directas: el índice de ruralidad, que establece los niveles para optar a ayuda pública, es actualizado cada siete años (ajustes estadísticos, de indicadores, etc.); b) política amplia: responsabilidades a los municipios (servicios de bienestar, proyecto de amalgamación de municipios) y a las nuevas regiones creadas en 2003 (planes y agrupaciones de desarrollo regional, transporte e infraestructuras, actividad agropecuaria); y c) política focalizada: discriminación fiscal positiva con tasas de seguridad social diferenciadas regionalmente, vigentes desde 1975, y programas para zonas especiales (*Action Zone*) vigentes desde los noventa, con especial atención a las regiones pesqueras del norte.

En Finlandia, el desarrollo rural ha sido tradicionalmente responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Sector forestal. Finlandia también tiene tradición de diferenciar sus políticas rurales: a) una política rural amplia, orientada a servicios públicos de bienestar y a la consideración del mundo rural en todas las acciones de gobierno; y b) una política rural enfocada a través de programas, instrumentos y proyectos. En esta política enfocada, el programa de desarrollo rural 2014-2020 tuvo tres objetivos: a) la promoción de la bio-economía y de una agricultura sostenible y éticamente aceptable; b) la diversificación de las actividades rurales y la creación de empleo, al reforzar la competitividad de las empresas, creando nuevas, y promoviendo las redes y la cooperación entre ellas; y c) la mejora de calidad de vida reforzando las actividades locales independientes. Para el periodo 2021-2027, el Programa de Política Rural es liderado por el Consejo de Política Rural, un órgano en el que participan actores públicos, privados y civiles, con un Secretariado Permanente. Este nuevo programa define las zonas rurales como base de recursos y soluciones, especialmente respecto a los objetivos de sostenibilidad medioambiental, por lo que el enfoque del desarrollo rural es más comprensivo y holístico. Los objetivos estratégicos de referencia son la interdependencia rural-urbana, la justicia medioambiental, y la economía basada en el conocimiento.

En Dinamarca ha habido dos políticas importantes. La primera es un proceso de amalgamación municipal (2004-2007), que pasó de 271 a 84 municipios y de 13 provincias (*amter*) a 5 regiones. El objetivo era garantizar la solvencia económica pública de los municipios como precondition para mantener los servicios públicos. Dinamarca es el cuarto país europeo, después de Grecia, Bélgica e Islandia con mayor porcentaje de reducción del número de municipios entre 1973-2013 (Steiner *et al.*, 2016). La segunda política importante ha sido el desplazamiento de organismos del sector público estatal de las grandes ciudades, especialmente Copenhague, a ciudades y municipios periféricos. Esta política fue iniciada por el gobierno liberal (2015-2019) y continuada por el socialdemócrata (2019-2022).

En suma, en el contexto de cambio socioeconómico estructural y de un amplio y difícil espacio natural, la cohesión socio-territorial de los países nórdicos ha sido un objetivo histórico al que sus desarrolladas democracias nacionales y Estados de bienestar han dado soluciones efectivas y legítimas.

5. IBERIA (ESPAÑA Y PORTUGAL): EL HISTÓRICO RETO DE LA COHESIÓN

España y Portugal coinciden en algunas características y dinámicas importantes, debido a su condición de península en el extremo del continente europeo, con localización, geografía, clima, historia política (Fishman, 2019) y culturas similares.

5.1. Geografía, economía, y poblamiento

La naturaleza de la península ibérica ha posibilitado varias actividades agropecuarias, entre las que predomina la cerealística, la hortofrutícola (mayormente en zonas costeras) y la ganadera. Este sector primario, especialmente la agricultura, se ha modernizado dentro de los cánones convencionales de las industrias agropecuarias. En Portugal, la orografía montañosa y seca ha dado menos posibilidades de actividad. En los dos países, el interior rural experimentó un fuerte declive rural durante la segunda mitad del siglo xx, que se ha intensificado en el siglo xxi.

El poblamiento ibérico se ha articulado en torno a municipios, comarcas y valles que, junto a algunas ciudades, han conformado una realidad provincial: 18 distritos en Portugal (308 municipios) y las 50 provincias en España (conformadas por 8.131 municipios)¹⁹. Los datos actuales de densidad de población no se diferencian mucho de los de 1970, lo que indica que el llamado éxodo rural se dio a lo largo del siglo xx. El interior rural peninsular ha sido la principal zona de emigración a las costas y zonas industriales, y a la región de Madrid en el caso de España.

5.2. Conocimiento: poco conocimiento compartido y aplicado

El régimen de conocimiento sobre el problema en España y Portugal no ha conseguido un claro carácter compartido y aplicado. Los principales motivos son dos: corta tradición de in-

¹⁹ El 49,1% tiene menos de 500 habitantes; el 41,5%, entre 500 y 10.000 habitantes; el 8,6 % tiene entre 10.000 y 100.000 habitantes y 63 municipios tienen más de 100.000 habitantes.

investigación empírica y de producción de datos oficiales de calidad, y sesgos político-ideológicos en la interpretación de los datos disponibles. El lento desarrollo del conocimiento académico ha sido silenciado por el debate ensayístico y periodístico, y el conocimiento compartido y aplicado entre instituciones públicas y organizaciones civiles no ha tenido cauces de diálogo y desarrollo.

En España, el ensayo *La España vacía* (Del Molino, 2016), con su análisis histórico-cultural de la interpretación de lo rural en la cultura e ideología dominantes, popularizó un tema que era el estudio de unos pocos especialistas. Hay tres aspectos interesantes en la obra: su crítica a la sesgada e indocumentada interpretación dominante de lo rural en España; su alusión a la tradición española de marginación de lo rural y lo popular, usada de manera estratégica por movimientos sociopolíticos nacionalistas; y su apelación a un espíritu de patriotismo civil y solidario, o de nacionalismo cívico, en el que toda la ciudadanía tenga la calidad de vida más similar posible, más allá de solidaridades locales y regionales. A mediados de 2023 hay ya un avanzado debate público sobre el problema, basado en un conocimiento académico acumulado (Andrés Cabello, 2016; Taibo, 2021), en monográficos de revistas interdisciplinarias (*Panorama Social*, 2021), con aportaciones de la sociología (Camarero, 2020) que complementan el periodismo de calidad (CTXT, 2019; *eldiario.es*, 2021). Font (2022), desde la geografía, ofrece una síntesis de la cuestión, enfocada en la cuestión rural y en las potencialidades a futuro.

Sin embargo, el conocimiento compartido y aplicado, que debería ser promovido por los Ministerios y las Consejerías regionales, no está lo suficientemente desarrollado. La página web del Ministerio de Agricultura²⁰ muestra que se produce una cantidad importante de análisis e información a través de revistas y publicaciones, que compagina revistas académicas²¹ con otras más aplicadas y coparticipadas con el mundo rural²², que han contribuido a desarrollar el conocimiento compartido y aplicado. La creación en España en 2019 de un Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico es un indicador de la importancia del tema. Sin embargo, este nuevo ministerio afronta problemáticas muy complejas y todavía está en fase de producir conocimiento empíricamente fundamentado. Por su parte, en Portugal, el conocimiento académico e incluso institucional ha tenido un mayor recorrido, pero el avance hacia un carácter compartido y aplicado ha sido lento, debido principalmente a la debilidad de las organizaciones civiles representativas del mundo rural.

5.3. Solidaridad nacional socio-territorial: fragmentación e ineficacia estatal

En España, las desigualdades socioeconómicas interprovinciales se han reducido con la evolución estructural de modernización (Escudero y Simón, 2012). En el ordenamiento político actual, los mecanismos formales de compensación y convergencia no son efectivos. Según Simon-Cosano *et al.* (2014), el fondo de compensación interterritorial entre las Comunidades Autónomas funciona principalmente por criterios de estrategia política y electoral, y no

²⁰ <https://www.mapa.gob.es/es/>. Última consulta: 30/11/2023.

²¹ Como la *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, publicada desde 1954 en colaboración con académicos universitarios.

²² Como LEADER (desde 1998), y *Desarrollo Rural y Sostenible*, desde el 2009.

por lógica técnica y solidaria. En estas negociaciones entre gobiernos regionales y central, las provincias son representadas por los regionales. El papel político y administrativo de la provincia es una cuestión central a debatir y desarrollar, ya que puede tener un potencial importante para la cohesión territorial.

La solidaridad socio-territorial en España tiene un nivel relativamente bajo, debido a una ideología nacional tradicional y elitista, en un país con relativamente corta tradición democrática y pocos elementos simbólicos compartidos. Luis Moreno (1997/2008) ha documentado una creciente y estable identificación dual y de lealtades compartidas entre lo nacional español y lo regional. Sin embargo, no se observa una solidaridad realmente dual dentro de la identidad colectiva del Estado-nación. El auge de los partidos políticos regionales y provinciales es un indicador del reto para la solidaridad socio-territorial. El bien común local es más tangible, mientras el bien común nacional es más difuso y difícil de visionar. Para crear una cultura del bien común nacional con solidaridad interterritorial es necesario desarrollar discursos incluyentes y proyectivos, mecanismos efectivos de solidaridad y ejemplos de sumas positivas.

Portugal, por su parte, con una histórica desigualdad estructural, la solidaridad nacional socio-territorial se reduce a un ejercicio y decisión de las instancias centrales del Estado. El fracaso en articular una regionalización (incluido el fallido referéndum de 1998 para crear ocho regiones) simboliza una falta de confianza en el Estado para generar solidaridad y prosperidad, al tiempo que sus distritos tienen una alta dependencia del mismo para tener posibilidades de financiación, proyectos, etc.

5.4. Políticas Públicas Periféricas: el limitado poder local

En España, respecto a la UE, el gobierno central es el responsable de políticas importantes para las periferias, y el coordinador de los gobiernos regionales, que son los decisores y ejecutores principales. El análisis se centra en dos políticas: a) las de desarrollo rural y, b) las políticas demográficas contra la despoblación.

Respecto al desarrollo rural, para autores especializados como Collantes y Pinilla (2019; 2022), la actual problemática de crisis rural es el resultado de cuatro círculos viciosos: a) el declive demográfico (migración juvenil, envejecimiento) deteriora la posibilidad de revitalización poblacional de muchas áreas rurales; b) la mala accesibilidad (precarización de infraestructuras, erosión del potencial económico); c) el bajo nivel de formación (descualificación, baja empleabilidad); y d) los precarios mercados de trabajo (precarización del empleo local, emigración profesional, pérdida de talento). Estos cuatro círculos viciosos interactúan al deteriorar las condiciones de vida locales y aumentar las diferencias urbano-rurales. Los análisis de las políticas regionales de desarrollo rural coinciden en tres problemas: a) un sesgo agrario, que define el mudo rural como orientado a la actividad agraria, con poca atención a otros tipos de actividades productivas en la sociedad contemporánea; b) una priorización de las infraestructuras, la comunicación, o los servicios a gran escala, en detrimento de elementos como los servicios de bienestar, atención primaria de salud, escuelas, etc. y, c) baja o inefectiva participación civil en las políticas públicas, en dinámicas desde abajo. Este último aspecto es un efecto de la debilidad institucional de la sociedad civil en España; a continuación, dos ejemplos.

En el comité de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020,²³ la composición en el 2021 muestra un desequilibrio en la participación civil. De los seis grupos, solo uno es de instituciones públicas o administrativas, el resto agrupa a la amplia sociedad civil rural (organizaciones profesionales agrarias, generales, ecologistas, mujeres del mundo rural, y una larga lista de actores y organizaciones con intereses diversos e incluso contrapuestos). El resultado es un desequilibrio entre un fuerte grupo público y una fragmentada sociedad civil rural. Un criterio más claro de representatividad es necesario para llevar la voz rural al debate político y público. Igualmente, en el comité de seguimiento del Plan de Desarrollo Rural 2014-2020 del Gobierno de Castilla y León²⁴, la participación de actores civiles es muy reducida, representa a los intereses establecidos, y tiene poca apertura a nuevos grupos y voces.

Respeto a las políticas demográficas, los análisis coinciden en la insuficiente comprensión de los fenómenos demográficos y residenciales para la formulación de políticas públicas efectivas. Gómez-Benito (2020) argumenta que las políticas de desarrollo rural y demográficas han estado tradicionalmente orientadas a reducir los efectos negativos de las dinámicas estructurales, más que a la transformación y la evolución estructural. Para este autor, estas políticas estructurales y transformadoras son complejas y costosas, y deben fundamentarse en un debate público informado y sereno, y en un buen entramado de instituciones públicas. Pérez-Sáez (2021), al analizar la estrategia nacional frente al reto demográfico de 2017, presentó tres críticas. Primero, no se basa en evidencias empíricas y analíticas de la literatura relevante; y se orienta por una visión de *homo economicus* materialista. Segunda, subyace una idea de crecimiento poblacional que omite la voluntad de las personas sobre dónde vivir. Tercera, afronta fenómenos complejos con enfoques funcionales desde arriba y sin contextualizar. Además, hay omisiones de temas relevantes como la vivienda, la movilidad en áreas funcionales supramunicipales, la inmigración y nuevos residentes; y el papel de las asociaciones e instituciones informales, que activan el capital social rural. En suma, la estrategia tiene un enfoque cuantitativo, sectorial, desde arriba y funcional.

En Portugal ha habido desarrollos organizativos en el aparato estatal-administrativo. Tras la histórica Secretaría de Estado para el Desarrollo Regional, en 2019 se creó el Ministerio de Cohesión Territorial, que incluía dos Secretarías (de Desarrollo Rural, y de Valorización del Interior); el gobierno del 2022 continuó con dos Secretarías (de Desarrollo Regional y de Ordenación del Territorio y Administración Local). Estos cambios indican una estabilización de la agenda política de la cohesión territorial, y el declive de las dos zonas periféricas del país: la amplia región del interior y algunas partes de la región centro. El Programa Nacional de Cohesión Territorial de 2016, centrado en la región del interior, es un documento técnicamente elaborado, con un diagnóstico igualmente enfocado y amplio, y contribuye a un discurso de cohesión territorial postagraria. Sin embargo, según Monteiro (2019), en este programa faltan las voces de los actores de los territorios y las comunidades.

En suma, las políticas públicas para la cohesión socio-territorial en España y Portugal no han traído los resultados esperados; muchas zonas rurales en declive son también zonas con menor bienestar. Se necesitan políticas con un enfoque más holístico y transversal, fundamenta-

²³ Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/programa-nacional/participacion.aspx>. Última consulta: 12/10/2022.

²⁴ Disponible en: <https://agriculturaganaderia.jcyl.es/web/es/desarrollo-rural/programa-desarrollo-rural-castilla-leon.html>. Última consulta: 12/10/2022.

das en tres elementos. Primero, en un empoderamiento efectivo del mundo local. En España, las provincias deberían liderar su desarrollo rural y semirural a través de alianzas público-civiles y un mínimo control democrático; y en Portugal, unos gobiernos regionales podrían ajustar y coordinar muchas políticas y servicios públicos de los distritos. Segundo, una priorización de las iniciativas locales desde-abajo, que actualicen lo aprendido y desarrollado en el programa LEADER, en las que la sociedad civil local construya proyectos integrados e ilusionantes. Tercero, una promoción de los factores blandos del desarrollo, como la vida social local, los servicios básicos de bienestar, etc., para reequilibrar el tradicional foco en los factores duros infraestructurales (transporte, digitalización, etc.). En un contexto de crisis ecológica, autores como Taibo (2021) o Mattoso (1998) en Portugal proponen estrategias de reforestación y naturaleza silvestre (*rewilding*). La geografía crítica también ofrece fundamentadas propuestas de políticas públicas (Farinós Dasí *et al.*, 2022). Estas estrategias requieren de un mayor nivel holístico y de colaboración público-civil, y quizá no llamarse desarrollo rural sino transformación o sostenibilidad rural.

6. COMPARACIÓN Y CONCLUSIONES

La tabla 7 recoge las principales diferencias institucionales respecto a las políticas para la cohesión socio-territorial y las periferias de las dos regiones comparadas.

Tabla 7

Principales diferencias en la cohesión socio-territorial entre las dos regiones europeas

	Geografía y economía	Conocimiento	Estado y solidaridad nacional	Políticas públicas periféricas
Países nórdicos	Noratlántico y subpolar Sector forestal, ganadero y minero Base agropecuaria de la economía	Base cognitiva oficial y académica Conocimiento científico priorizado Conocimiento compartido y aplicado	Central: Estado nacional descentralizado Local: poder democrático en municipios, regiones, etc.	Central: Dentro de las políticas de cohesión socio-territorial Provincial-Local: Participación civil, servicios públicos, bases económicas (mercado de trabajo)
España y Portugal	Mediterránea Lenta modernización agrícola Desertificación	Bajo estatus cultural de lo rural Moderado conocimiento científico Debates con poca base empírica	Central: inefectiva solidaridad interterritorial Local: bajo empoderamiento democrático en provincias y municipios	Central: coordinación e información Regional: periferias intrarregionales Local: debilidad institucional y civil

Fuente: elaboración propia.

Los países nórdicos presentan un desarrollado régimen de conocimiento empírico y de conocimiento compartido y aplicado; una alta solidaridad nacional territorial gestionada y coordinada por el Estado, pero negociada y ejecutada de forma inter-local; y unas políticas públicas para las periferias con un *policy-mix* entre políticas enfocadas orientadas a las actividades agropecuaria, forestales, etc., y políticas amplias y comprensivas, orientadas a los servicios públicos y de bienestar, que siguen las nuevas tendencias de sostenibilidad, ecología y biodiversidad. En ambas políticas hay una clara tradición de colaboración público-civil.

España y Portugal presentan, por su parte, regímenes de conocimiento en evolución hacia uno compartido y aplicado; una baja solidaridad nacional territorial (en el caso de España, con una solidaridad regional institucionalizada en las Comunidades Autónomas), y un débil poder democrático provincial; así como unas políticas públicas relativamente estandarizadas, con sesgos hacia la actividad agraria y las infraestructuras, y con un *policy-mix* poco desarrollado. En el caso portugués, con un declive generalizado en el interior centro y sur, las políticas públicas han generado un incipiente discurso de cohesión territorial postagraria, sin traer aún los resultados buscados. En las políticas públicas, la colaboración público-civil no es todavía lo necesariamente suficiente y sustantiva.

Las políticas públicas de cohesión territorial en los países de estas dos regiones europeas han hecho frente a las crecientes periferias desde sus tradiciones institucionales. Las políticas de la UE han tenido un efecto real limitado, aunque han generado un proceso de aprendizaje. En este sentido, las políticas de los países nórdicos podrían servir de inspiración para el desarrollo de unas políticas públicas más efectivas, basadas en dos pilares institucionales. Primero, en un conocimiento empíricamente fundamentado, académicamente inspirado, y crecientemente compartido y aplicado en colaboración con los actores civiles. Segundo, un régimen de mecanismos institucionales de solidaridad que genere desde un mínimo consensuado la mayor igualdad social posible para todos los habitantes de un Estado-nación. La Unión Europea debe ser un marco de conocimiento y aprendizaje mutuo. Todos los países pueden aprender de todos, y la cantidad y el contenido lo marca el tema específico a solucionar o mejorar.

7. REFERENCIAS

- Adams, N., Cotella, G., y Nunes, R. (2012). *Territorial development, cohesion and spatial planning*. Londres: Routledge.
- Ahedo, M., y Belzunegui-Eraso, A. (2021). Development policies and politics in neoliberal times: policy mixes and transformative public-civil collaboration for sustainable collective wellbeing in Spain's regions (1980s-2010s). *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 34(3), 356-375.
- Angell, E., Flo, V., y Grimsrud, G. M. (2016). *The rural and regional policy of Norway. Institutions, development features and current features*. Stein Rokkan Centre for Social Studies, UNI Research Report 5, Bergen.
- Aronsson, P., Fulsås, N., Haapala, P., y Jensen, B. E. (2008). Nordic National Histories. En S. Berger y C. Lorenz (Eds). *The Contested Nation: Ethnicity, Class, Religion and Gender in National Histories* (pp. 256-282). Londres: Palgrave Macmillan.

- Andrés Cabello, S. (2020). *La España en la que nunca pasa nada. Periferias, territorios intermedios y ciudades medias y pequeñas*. Madrid: Ediciones Akal.
- Banco de España (2020). *Informe Anual. Cap. 4 La distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas*. Madrid: Banco de España.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28(1), 21-38.
- Camarero, L. (2020). Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual. *Panorama Social*, 31, 47-73.
- Cejudo, E., y Navarro, F. (2020). *Neo-endogenous development in European rural areas*. Nueva York: Springer.
- 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., y Pinilla, V. (2022). La despoblación de la España rural: ¿Una anomalía dentro de Europa? *Sociedad de Estudios de Historia Agraria-Documentos de Trabajo DT-SEHA*, 2201.
- CTXT. Contexto y acción (2019, 30 de noviembre). *Especial sobre la España vacía*. Disponible en: <https://ctxt.es/es/?tpl=77&tpid=512>.
- Del Molino, S. (2016). *España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.
- elDiario.es (2021, 29 de octubre). *El grito de la España interior* (num.33). Disponible en: https://www.eldiario.es/socios/ebook-ultima-revista-grito-espana-interior_132_8427631.html.
- Escudero, A., y Simón, H. (2012). Diferencias provinciales de bienestar en la España del siglo xx. *Revista de Historia Industrial*, 49, 17-54.
- Eurobarometer (2021a). *Eurobarometer 96.2. Defending Democracy & Empowering Citizens*. Disponible en: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2612>
- Eurobarometer (2021b). *Special Eurobarometer 508 on Values and Identities of EU citizens*. Disponible en: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126943>
- Eurobarometer (2021c). *Eurobarometer 491. A long term vision for EU rural areas*. Disponible en: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2278>
- Eurostat (2023). *Demography of Europe*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2023>
- Farinós Dasí, J., Serrano Rodríguez, A., Latasa Zaballos, E., Prada Llorente E. I., y Rando Burgos, E. (eds.) (2022). *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Farnen, R. F. (ed.) (2017). *Nationalism, ethnicity, and identity: Cross national and comparative perspectives*. Londres: Routledge.
- Fishman, R. (2019). *Democratic Practice: Origins of the Iberian Divide in Political Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Font, J. (2022). *Las Españas despobladas. Entre el lamento y la esperanza*. Madrid: Los libros de la Catarata.

- Gómez-Benito, C. (2020). La lucha contra la despoblación: ¿políticas transformadoras o de paliativos?, *Panorama social*, 31, 9-14.
- Hall, R. (2014). Una transición hacia la resiliencia liderada por la comunidad en Europa: la perspectiva de un practicante. *Ecología Política*, 47, 82-86.
- Henrekson, M., Sandström, C., y Alm, C. (2021). Investeringarna i Norrland, vätagasstålet och hur EU: s nya miljöpolitik leder till miljönationalism. *Ekonomisk Debatt*, 49(6), 50-55.
- Jessop, R. D. (2016). Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 8-32.
- Le-Galès, P. (2011). Policy instruments and governance. En H. Enroth y M. Bevir. (Eds), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 142-159). Thousand Oaks (EE.UU.): Sage.
- 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, 135-143.
- Mantino, F., y Vanni, F. (2019). Policy mixes as a strategy to provide more effective social and environmental benefits: Evidence from six rural areas in Europe. *Sustainability*, 11(23), 6632.
- Mattoso, J. (1998). *A Identidade Nacional*. Col «Fundação Mário Soares», Cadernos Democráticos 1. Lisboa: Gradiva.
- Mattoso, J., Daveau, S., y Belo, D (2010). *Portugal. O sabor da terra. Um retrato histórico, e geográfico por regiões*. Lisboa: Temas & Debates.
- Medeiros, E., y Rauhut, D. (2020). Territorial Cohesion Cities: a policy recipe for achieving Territorial Cohesion? *Regional Studies*, 54(1), 120-128.
- Moreno, L. (1997/2008). *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- McCann, P. (2015). *The regional and urban policy of the European Union: Cohesion, results-orientation and smart specialisation*. Northampton (EE.UU.): Edward Elgar Publishing.
- Monteiros, A. (2019). Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governação. A propósito do programa nacional para a coesão territorial. *Sociologia on line*, 19, 127-151.
- Nedergaard, P., y Wivel, A. (Eds.). (2018). *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. Londres: Routledge.
- Nordregio (2015). Nordic ways of dealing with in rural and peripheral areas depopulation and ageing, *Nordregion Policy Brief*.
- Panorama Social (2021). *Numero 31: El campo y la cuestión rural: la despoblación y otros desafíos*. Disponible en: <https://www.funcas.es/revista/el-campo-y-la-cuestion-rural-la-despoblacion-y-otros-desafios/>
- Painter, M., y Peters, B. G. (Eds.). (2010). *Tradition and public administration*. Nueva York: Springer.
- Pérez-Sáez, L. A. (2021). Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España. *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural / Journal of depopulation and rural development studies*, 33, 7-34.

- Ray, C. (2000). The EU LEADER program: rural development laboratory. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 163-171.
- Rauhut, D., Rasmussen, R. O., Roto, J., Francke, P., y Östberg, S. (2008). *The demographic challenge to the Nordic countries*. Estocolmo: Nordregio.
- Sellers, J. M., y Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state, *Governance*, 20(4), 609-632.
- Simon-Cosano, P., Lago-Peñas, S., y Vaquero, A. (2014). On the Political Determinants of Intergovernmental Grants in Decentralized Countries: The Case of Spain. *Publius: The Journal of Federalism*, 44, 1, 135-156.
- Steiner, R., C. Kaiser, y Eythórsson, G. T. (2016). A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European countries. En S. Kuhlmann y G. Bouckaert (Eds.), *Local public sector reforms in times of crisis* (pp. 23-42). Londres: Palgrave Macmillan.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F., y Rodríguez, A. (2002). Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode*, 34(3), 542-577.
- Taibo, C. (2021). *Iberia vaciada: Despoblación, decrecimiento, colapso*. Madrid: Los Libros de la Catarata.