

Los territorios rurales valencianos en un nuevo modelo económico de transición ecológica: retos para la gobernanza

Dionisio Ortiz Miranda

Catedrático de Economía, Sociología y Política Agraria
Coordinador UPV de la Cátedra de Nueva Transición Verde
Departamento de Economía y Ciencias Sociales
Universitat Politècnica de València

Despoblamiento rural, ¿*trending topic* o estereotipo?

En junio de 2019, el Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana me invitó a realizar una ponencia sobre la incorporación de la perspectiva rural en la evaluación de las políticas públicas. Para el inicio de la misma realicé un pequeño ejercicio de búsqueda sistemática en Google. En concreto, busqué la expresión “despoblación rural” en las noticias de las ediciones digitales de cuatro de los periódicos de mayor tirada (dos a escala nacional y dos, autonómica). Encontré que en 2013 esa expresión apareció únicamente en 9 noticias a lo largo del año. Cinco años más tarde, en 2018, las menciones fueron 288. Entre junio de 2018 y junio de 2019 (con varias citas electorales de por medio), el número de menciones en las noticias de esos medios ascendió a 581. Casi 1,6 veces al día en sólo esos cuatro medios de comunicación. Animado por el resultado, busqué otras combinaciones de términos en las noticias (sin filtrar ya medios digitales o fecha). “Abandono rural España” apareció con 1070 menciones, “pueblos en peligro de extinción España”, con 1450. “Desierto demográfico España rural” aparecía 4920 veces.

Mi intención con este sencillo ejercicio era simplemente mostrar cómo la ‘cuestión rural’ ha adquirido en los últimos años una presencia notable en la agenda mediática y política tanto en la Comunitat Valenciana como en el conjunto del Estado español. La lectura positiva de la ‘moda’ del despoblamiento rural es que ha servido para atraer la atención de los responsables políticos que la han convertido en una suerte de *trending topic* y un lugar común en numerosos ámbitos. Sin embargo, lo ha hecho de la mano de una narrativa centrada en su declive, con unas etiquetas (o hashtags que lo llamarían ahora) que, en cierto modo, alimentan los estereotipos negativos de la *ruralidad*, y pueden contribuir a generar una imagen que haga estos territorios aún menos atractivos como lugares para nuevos proyectos de vida e iniciativas empresariales.

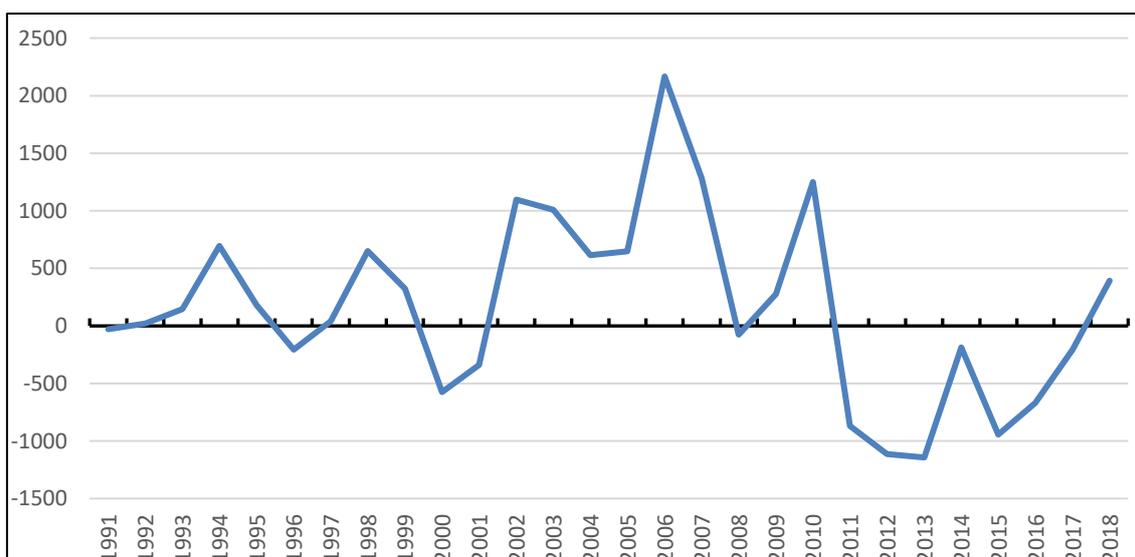
La finalidad de este artículo es realizar una mirada un poco más fina -y provocativa- de la dinámica demográfica rural en la Comunitat Valenciana para, a partir de ella, realizar una serie de lecturas personales sobre la necesidad de repensar el encaje de los territorios rurales en un nuevo modelo económico regional basado en los fundamentos de la transición ecológica.

Demografía rural: volatilidad atada a la economía

Frente al ‘manto’ del despoblamiento rural que parece caer de forma indiscriminada sobre todas las zonas rurales españolas, necesitamos una visión más precisa de las dinámicas demográficas, tanto desde el punto de vista territorial como cronológico. En relación al primero, es necesario huir de la generalización de que todos los territorios rurales están padeciendo un declive demográfico. Hay zonas que siguen presentando un cierto dinamismo o, al menos, una saludable estabilidad. Pero también desde el punto de vista temporal es necesario hilar un poco más fino. La Generalitat Valenciana ha definido lo que denomina ‘municipios en riesgo de despoblamiento’¹ en base a una batería de indicadores que incluye, como uno de sus criterios, la evolución del número de residentes en los últimos veinte años. La cuestión es que, si bien este amplio marco temporal nos da una idea de la evolución a largo plazo, también nos impide entender mejor las cosas que han pasado a lo largo de ese período, lo que nos permitiría entender mejor ciertas dinámicas.

La evolución de la población es el resultado de dos variaciones: el saldo vegetativo y el migratorio. El primero de ellos muestra un perfil relativamente estable y claramente negativo en los municipios rurales, fruto de los desequilibrios de edad (envejecimiento) y género (masculinización) que llevan padeciendo la mayoría de ellos desde el fuerte éxodo rural de las décadas centrales del siglo XX. El segundo (la diferencia entre nuevos residentes y aquellos que dejan de residir en estos municipios) es el que presenta un perfil más variable, y es del que depende los cambios demográficos a más corto plazo. El siguiente gráfico muestra la evolución de ese saldo migratorio en los municipios calificados ‘en despoblamiento’ en la Comunitat Valenciana.

Gráfico 1. Saldo migratorio agregado de los municipios en riesgo de despoblamiento en la Comunitat Valenciana (número de personas)



Fuente: Elaboración propia a partir de Portal Estadístico de la Comunitat Valenciana.

<http://www.pegv.qva.es/>

¹ RESOLUCIÓN de 11 de junio de 2020, de la Presidencia de la Generalitat, sobre la asignación de la línea específica del fondo de cooperación municipal para la lucha contra el despoblamiento de los municipios de la Comunitat Valenciana correspondiente a cada entidad beneficiaria, para el ejercicio presupuestario 2020

La principal idea que podemos extraer de ahí es que la caída de población en esos municipios en las dos últimas décadas -insisto que a estas variaciones habría que restar el saldo vegetativo negativo todos esos años- esconde períodos marcadamente distintos cuando nos fijamos en las variaciones residenciales. Este conjunto de municipios 'en riesgo de despoblamiento' vivieron un cierto *revival* demográfico entre 2002 y 2007, coincidiendo con el fuerte crecimiento de la economía española a lomos del desbocado (ahora ya nadie lo discute) caballo del boom inmobiliario. La vuelta a la salida neta de población de esos municipios coincidió con el estallido de la burbuja y la fuerte recesión de las economías nacional y regional. Esa curva empezó a mostrar ciertos signos de recuperación tras alcanzar su máximo negativo en 2012-2013, tendencia que parecía confirmarse en los años posteriores -cuando la economía nacional parece volver a activarse- y que, muy posiblemente, la crisis del COVID-19 volverá a truncar. En todo caso, lo que este perfil de oleaje muestra es que la demografía de los municipios rurales valencianos se mueve al son de unas tasas migratorias enormemente dependientes de la coyuntura económica regional y nacional.

Esta vinculación se produce en el conjunto de los territorios rurales españoles (Camarero, 2020), pero es cierto también que la particular configuración territorial de la Comunitat Valenciana (en la que la distancia física entre el interior rural y el litoral urbano es pequeña) aumenta esta interconexión. En definitiva, las crisis económicas no parecen sentarle bien a la demografía rural valenciana. De ahí también que la crisis derivada de la incidencia del COVID-19 pueda volver a doblar la curva de la cierta recuperación demográfica que estábamos constatando, a pesar de los vaticinios de aquellos que plantean que esta crisis -que parece estar afectando sanitariamente más en las ciudades- pueda constituir un punto de inflexión hacia una revitalización del medio rural. El tiempo nos dirá.

Reconfigurar las relaciones funcionales

En todo caso, sanear la demografía rural pasa, bien por desconectar su dinámica de la economía regional, bien por buscar modos de articulación más saludables. La primera de las opciones, que remitiría a una cierta 'autarquía' de unos territorios rurales que rompen amarras con la ciudad, es ilusoria y, desde mi punto de vista, indeseable. La segunda de las vías, que aparece claramente apuntada en el discurso dominante de los organismos internacionales -los partenariados urbanos rurales de la OCDE (2013) o la bioeconomía que propugna la Unión Europea (European Commission, 2018)- parece más prometedora.

La idea es sencilla, aunque su materialización no lo es tanto. La economía de los territorios rurales tiene que encontrar formas más 'saludables' y resilientes de articularse con una economía regional que ha de transitar en paralelo hacia un modelo más sostenible. Las dos condiciones son necesarias. Es decir, no es posible pensar en unos territorios rurales dinámicos y resilientes sin que se produzcan cambios en los modelos de producción y consumo de las áreas metropolitanas y los distritos industriales valencianos. Pero es que, además, un modelo económico regional basado en los principios de la transición ecológica que propugna la Unión Europea ha de pasar, forzosamente, por un replanteamiento de las relaciones urbano-rurales. Así, en la línea de lo que vienen reconociendo otros países de nuestro entorno (ver el caso francés en Dégremon, 2020), la transición ecológica pone de relieve unas

complementariedades entre territorios que es necesario poner en valor a través de unos modos de gobernanza adaptados a esa finalidad.

Esto tiene evidentes y enormes implicaciones políticas, porque significa que difícilmente podremos hacer una política eficaz de desarrollo rural sin incardinarla en un marco más amplio de políticas orientadas hacia la transición ecológica a escala regional.

Son diversas las relaciones funcionales que se pueden establecer entre las zonas urbanas y las rurales (Copus, 2012), entendidas dichas relaciones como las interdependencias que se establecen entre unos territorios y otros, basadas en sus procesos respectivos de diversificación socio-económica y que llevan a un cierto reparto de las funciones que juegan cada uno de esos territorios. Se trata de unas relaciones que son dinámicas en el tiempo, en la medida en que cambian los modos de producción, consumo y comunicación. Pero también es cierto que son unas relaciones cuya configuración depende más de los centros de decisión urbanos (políticos, demandas de mercado), que rurales.

Una de esas relaciones, según la tipología planteada por Copus (2012), es la demográfica, derivada de cómo las zonas urbanas y rurales pueden desempeñar diferentes funciones residenciales. Dentro de esta relación demográfica se sitúan por una parte los procesos de urbanización (o migración rural-urbana) y, por otra, los de contraurbanización y conmutación (movimientos diarios entre lugar de residencia (rural) y de empleo (urbano)). Estas relaciones de movilidad diaria urbano-rurales (y viceversa) se han convertido en uno de los rasgos básicos del medio rural en España (Del Pino y Camarero, 2017), y su análisis en detalle y su comprensión son cruciales para un adecuado diagnóstico de la evolución de las zonas rurales a nivel nacional o autonómico.

La gobernanza de las relaciones funcionales: servicios ambientales forestales y alimentación

De esas relaciones funcionales, me interesa detenerme de forma particular en dos, tanto por su relevancia en la Comunitat Valenciana como por articularse también con otros debates: se trata de la provisión de servicios ambientales forestales y de la configuración de sistemas alimentarios más sostenibles. Ambos temas están explícitamente recogidos en el Pacto Verde Europeo, se han desarrollado en el marco de la Estrategia Europea de Biodiversidad y la Estrategia “De la granja a la mesa” y son el inicio de unas hojas de ruta legislativas de largo recorrido, al menos sobre el papel, que buscan que las políticas europeas rurales, forestales y agrarias ayuden “a las zonas rurales a sacar partido de las oportunidades de la economía circular y de la bioeconomía” (Comisión Europea, 2019).

La primera es la provisión de servicios ambientales por parte de los sistemas forestales y el interfaz (o mosaico) agrícola-forestal. Un dato viene a resaltar la relevancia de esta cuestión. Según el Informe del Medio Rural publicado por el Comité Econòmic i Social de la CV en 2020, más de tres cuartas partes del territorio ocupado por los municipios en riesgo de despoblamiento es forestal. Y eso no va a cambiar a corto o medio plazo. No voy a detenerme aquí en la relevancia que esos sistemas juegan para la conservación de la biodiversidad, el control de avenidas, la fijación de carbono atmosférico o la belleza paisajística. Lo que sí es interesante resaltar es que la producción de muchos de estos servicios son actividades no *deslocalizables*, es decir,

que no han de competir en un mercado global, lo que constituye una ventaja frente a otras alternativas productivas.

Es más relevante plantear algunas consideraciones en torno a los retos económicos y de gobernanza que plantean. En primer lugar, la producción de estos servicios está asociada a economías de configuración (la cantidad/calidad del servicio aumenta en la medida en que mayor es la cobertura territorial²). Esto último implica que para que el volumen de producción de esos servicios sea significativo y valorable por parte del medio urbano, es necesaria la participación de una gran extensión territorial. Aquí no rige tanto la idea de 'lo pequeño es bonito' (salvo que sean muchos 'pequeños' actuando de forma coordinada). En definitiva, un adecuado marco de gobernanza para que esta 'complementariedad territorial' contribuya a un desarrollo sostenible tanto de las zonas urbanas como rurales, ha de tener en consideración la necesidad de alcanzar ese nivel de provisión a gran escala, dando lugar a la participación de actores colectivos y, por qué no, de grandes proveedores de servicios.

En segundo lugar, la provisión de muchos servicios ambientales está asociada a economías de escala (el coste medio de la provisión disminuye cuanto mayor es la escala de producción). Esto implica que si alguien (la Administración, una empresa, una entidad sin ánimo de lucro) está dispuesta a pagar por ellas, le debería ser más barato hacerlo a un gran proveedor que a muchos pequeños. Por todo ello, es necesario en cualquier caso, tal como plantean Wunder et al. (2018), evitar que los elevados costes de transacción asociados a estos sistemas de pagos por servicios ambientales y, especialmente, la incorporación en sus objetivos de la equidad -no en vano la política rural se justifica en última instancia en base al argumento distributivo- lleven a un diseño de los sistemas de pago que sean no sólo ineficientes, sino incluso ineficaces. Estos sistemas de remuneración deberían tener un diseño valiente y exigente con los proveedores de los servicios. Dicho de otro modo, no basta con que tener una propiedad forestal o agroforestal para ser considerado 'de oficio' como un proveedor de servicios ambientales. La viabilidad de esos pagos pasa por legitimarlos también socialmente mediante unos compromisos claros y unos sistemas de medición y verificación creíbles. Es más, avanzar hacia un modelo de pagos basado en resultados (y no en compromisos) podría, a pesar de su dificultad, contribuir a laminar este riesgo, a la vez que tendría el potencial de servir de un marco que incentive la innovación y la generación de un cierto tejido de creación de conocimiento y asesoramiento forestal.

Y no hay que inventar la pólvora, los marcos legales y políticos para la puesta en marcha de este tipo de mecanismos ya existen. Los bancos de conservación recogidos en la Ley estatal de Evaluación Ambiental, el sistema de pagos por servicios ambientales creado por el Plan de Acción Territorial Forestal de la CV (PATFOR) o los pagos a los servicios medioambientales y climáticos previstos en el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural ya contemplan vías para la implantación de estos mecanismos. Sólo es necesario empezar a utilizarlos.

El otro tipo de relación funcional es la que tiene que ver con la configuración de sistemas alimentarios regionales. La cuestión de la alimentación ha ganado en los últimos años una enorme presencia, especialmente en las ciudades, muchas de las cuales han avanzado en el diseño de políticas alimentarias locales (como es el caso de

² Piénsese por ejemplo en la conservación de la fauna, que requiere la configuración de corredores para disponer de un hábitat adecuado.

València). Es también interesante cómo la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles se articula con frecuencia a la problemática del despoblamiento rural. Esta vinculación se realiza en ocasiones de forma algo indiscriminada. Un aumento de las relaciones de producción y consumo en València de alimentos procedentes del entorno de la ciudad -como buena parte de los que se distribuyen a través de fórmulas como la venta directa o los grupos de consumo- pueden contribuir a hacer económicamente viables algunas pequeñas iniciativas alimentarias en L'Horta, pero no puede decirse de ellas que contribuyan a frenar el declive demográfico de un territorio que, desde luego, no está en riesgo de despoblamiento. El reto aquí es cómo conectar la producción de interior, con frecuencia extensiva y a pequeña escala, con una demanda que remunere de forma adecuada

A diferencia de lo que sucede con la provisión de los servicios ambientales a los que antes hacía referencia, aquí sí hay cabida para iniciativas empresariales de pequeña escala que conecten con grupos de consumidores particularmente concienciados con lo que supone el consumo responsable de proximidad. Evidentemente, cuanto mayor sea el entramado de productores, procesadores y distribuidores que se integren en la configuración de esas redes alimentarias que conecten el interior de la CV con un consumo eminentemente urbano, mayor será su impacto en la economía y el empleo de las economías locales. Para ello, sería deseable superar el modelo de diseño de políticas alimentarias municipales y avanzar hacia la configuración de lo que ha venido a denominarse 'sistemas alimentarios ciudad-región' (Forster y Getz-Escudero, 2014). Los partenariados urbano-rurales podrían dar respuesta a la necesidad de coordinar y fomentar la producción sostenible de alimentos en los municipios de interior y su consumo responsable en las ciudades, pero para ello es necesario crear un marco político propicio para la configuración de estructuras de gobernanza de estas características. El enfoque de desarrollo local a cargo de las comunidades locales (DLCL) como modalidad de aplicación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos establece ya una fórmula clara para avanzar en este sentido. Se trata, nuevamente, de hacer uso de estas opciones políticas más innovadoras.

A modo de conclusión: comunicación e innovación en las políticas públicas

Avanzar en el diseño e implementación de políticas que encajen de forma efectiva los territorios rurales de interior en un modelo económico orientado por los principios de la transición ecológica es un reto de primera magnitud; no sólo por lo que suponen los propios retos económicos y demográficos de los territorios rurales, sino porque implica una redefinición de las relaciones urbano-rurales en el marco de una transformación del modelo económico regional. Son numerosas las necesidades que hay que afrontar, pero quiero detenerme en dos de ellas en particular, en las que en ambas se interpela tanto a los responsables políticos como a los actores privados.

En primer lugar, esas políticas requerirán una sociedad que entienda, valore y, sobre todo, interiorice en sus hábitos de vida (como consumidores y votantes) lo que supone la contribución potencial de los territorios rurales al bienestar social. Convertir esta nueva narrativa en una suerte de *mainstream*, requiere una labor de comunicación y pedagogía importantes por parte no sólo de los responsables públicos, sino también de las entidades y organizaciones del medio rural. Es más, esas narrativas han de ser

creíbles y huir de muchos de los mensajes excesivamente simplistas y a veces dogmáticos que tienden a dominar el debate público.

En segundo lugar, es necesario asumir más riesgos en la acción política. Tal como se planteaba en las páginas anteriores, existen instrumentos de intervención pública innovadores para responder a algunos de los retos que se han planteado. No estamos hablando de ciencia ficción. Son herramientas que aparecen en los marcos legales e institucionales en los que nos movemos (nuevas fórmulas de partenariados territoriales, mecanismos de remuneración eficientes y equitativos de los servicios y productos del medio rural, mejora de la coordinación vertical y horizontal de las políticas), pero que utilizamos, en el mejor de los casos, de forma muy tímida. Es todo un reto para las administraciones públicas, pero también para unos actores del medio rural en ocasiones muy acomodados en las fórmulas e instrumentos públicos más tradicionales. Todos tenemos que hacer un esfuerzo para salir de nuestra zona de confort. Incluso quien escribe estas líneas desde un despacho en el campus universitario.

Bibliografía

Camarero, L. (2020) Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual. *Panorama SOCIAL*. Número 31. primer semestre. Páginas 9-35.

Comisión Europea (2019) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo. COM(2019) 640 final. Bruselas.

Copus, A. (2012) Urban-Rural Relationships in the New Century: Clarifying and Updating the Intervention Logic. *Presented at the European Seminar on Sustainable Urban-Rural Partnerships*. Metz, 15-16 Nov.

Dégremont, M. (2020) *Les solidarités entre territoires: un levier pour la transition écologique*. Note de synthèse. France Stratégie. https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2020-ns-solidarites_territoires-aout.pdf. Acceso Agosto 2020.

Del Pino, J. y Camarero, L. (2017) Despoblamiento Rural. Imaginarios y realidades. *Revista Soberanía Alimentaria*, Invierno 2017: 5-10.

European Commission (2018) A sustainable bioeconomy for Europe: strengthening the connection between economy, society and the environment. 673/2 and SWD (2018)431/2. Bruselas.

Forster, T. y Getz-Escudero, A. (2014) *City regions as landscapes for people, food and nature*. EcoAgriculture Partners, on behalf of the Landscapes for People, Food and Nature Initiative. Washington, DC.

OECD (2013) *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*. OECD Publishing, París.

Wunder, S., Brouwer, R., Engel, S., Ezzine-de-Blas, D., Muradian, R., Pascual, U. y Pinto, R. (2018) From principles to practice in paying for nature's services. *Nature Sustainability*, 1(3), 145-150.