

V FORO CASAL DE ARMÁN



UNA MIRADA TRANSVERSAL DE POLÍTICAS, INSTRUMENTOS Y REGULACIONES PARA LA GOBERNANZA RURAL

MARÍA CADAVAL SAMPEDRO
COORDINADORA DE LA V REUNIÓN CASAL DE ARMÁN.
PROFESORA DE ECONOMÍA APLICADA DE LA USC

Todo lo perteneciente o relativo a la vida del campo y a sus labores define eso que solemos llamar el rural, que en los últimos años se ha transformado y, a la vez, ensanchado con nuevas actividades, como, por ejemplo, el turismo rural. Los ejes centrales de su producción siguen siendo el lácteo, la carne y el vino, junto con la madera, ya en el campo forestal.

Rural es un adjetivo de origen latino “*urālis*” que se usa habitualmente para indicar lo relativo al campo y a sus labores. Lo urbano hace referencia a lo opuesto, grandes núcleos de población alrededor de actividades relacionadas con el sector secundario y terciario, dotados de infraestructuras y servicios que permiten grandes concentraciones de personas.

Si antaño el corte entre el campo y la ciudad era indiscutible, hoy en día los límites se han tornado difusos como consecuencia del desarrollo de las infraestructuras, los servicios y, en definitiva, de la homologación de las formas de vida que han contribuido a diluir muchas de las antiguas diferencias entre el campo y la ciudad. De este

modo, la aproximación clásica a la gobernanza local desde una consideración binaria –urbano, rural– ya no es válida, habida cuenta que su espectro real es más amplio y complejo.

Tras décadas de abundante literatura y discusión sobre la situación urbana, se abre paso la necesidad de poner el foco en la gobernanza del medio rural. Una realidad amplia y heterogénea que revela notas comunes tales como el estancamiento de la población, el descenso de la actividad económica, el déficit de servicios e infraestructuras, así como la carencia de redes de comunicación adecuadas, en un momento en el que se ha roto la unidad residencia / trabajo y que los nuevos procesos

**“EL 79% DE LOS
ENCUESTADOS
OPINA QUE LA UE
DEBERÍA TENER
EN CUENTA A LAS
ÁREAS RURALES EN
LAS DECISIONES
DE GASTO
PÚBLICO”**

de desagrarización han convertido a los residentes rurales en mixtos y complejos.

Esta constatación es también la percepción que se desprende de la Encuesta del Eurobarómetro realizado en abril de 2021, que preguntó sobre las prioridades de los ciudadanos europeos para las zonas rurales. El 79% de los encuestados opina que la Unión Europea debería tener en cuenta a las áreas rurales en las decisiones prioritarias de gasto público, al tiempo que el 65% cree que el ámbito local debe poder decidir la inversión en su medio.

Casi la mitad de los preguntados mencionaron que las infraestructuras de transporte, las conexiones o el acceso a los servicios básicos y la conectividad digital son elementos clave en los que se debe incidir para conseguir su desarrollo futuro.

El innegable que devenir histórico del último siglo ha determinado que los mayores polos de desarrollo se concentrasen en los entornos urbanos y, poco a poco, ha propiciado el vaciado del rural.

Las ciudades han aprovechado las economías de escala y las interacciones sociales resultantes de la proximidad física para exacerbar la concentración de la población y de la actividad económica en unas zonas específicas, donde el acceso a los servicios es más eficiente y barato, al tiempo que permite interactuar a empresas y trabajadores con mayores ganancias de productividad. Una propensión que no es local sino mundial.

La población residente en las áreas urbanas se duplicó desde 1950 has-

ta 2020, lo que en el caso de Europa o América del norte significa que supera ya el 80%, es decir, ocho de cada diez ciudadanos viven en urbes.

En España la población urbana se situó en 2020 ligeramente por encima de la media de la zona euro, 80,8%, tendencia de la que no se ha desmarcado Galicia, donde “la montaña perdió un 50% de su población y el mundo agropecuario se quedó sin un tercio de sus habitantes”, tal y como indicó Xoaquín Fernández-Leiceaga en la V Reunión Casal de Armán, que organizó el Foro Económico de Galicia, titulada “La gobernanza del medio rural”. Un tema relevante y oportuno, sobre el que acababa de pronunciarse en forma de comunicación la UE.

Es evidente que el territorio y la población son una unidad indisoluble, que tejen una matriz de condicionantes mutuos, relacionada con los entornos naturales, las habilidades sociales, la disponibilidad de bienes y servicios y los factores políticos e institucionales. Una combinación de variables interactivas y dinámicas que definen los entornos para el asentamiento de la población y su transformación a lo largo del tiempo.

Tanto la OCDE como la Comisión Europea han identificado un número importante de factores que pueden impul-

**“EL CAPITAL
TERRITORIAL ES
DETERMINANTE
PARA EL
PROGRESO DE LA
ECONOMÍA
LOCAL”**

sar cambios en el crecimiento de un rural -cada vez más urbano y diverso- que debe desarrollarse y desligarse en exclusiva de las actividades primarias, a lo que contribuye el proceso de metamorfosis incesante que sufren las ciudades, exacerbado tras el impacto de la Covid-19 y la irrupción de las nuevas tecnologías de la comunicación, que acortan distancias reales aún a pesar de la pervivencia de las físicas.

En este sentido caminan las nuevas estrategias de inserción en la competencia internacional, que miran cada vez más hacia las expectativas de desarrollo económico equilibrado, en el que se imbrican zonas concretas y áreas otrora abandonadas y olvidadas. Un planteamiento que ya contempla el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el que se reclama especial atención para las zonas rurales y, entre otras cosas, “fomentar su desarrollo armonioso, reforzar su cohesión –económica, social y territorial- y disminuir las disparidades entre regiones”.

En un documento presentado el 30 de junio de 2021, la Comisión abunda en esta visión a largo plazo para las zonas rurales, al tiempo que propone un Pacto Rural y un Plan de Acción Rural para afrontar los retos y aprovechar las oportunidades de las que

se disponen, con el fin de convertirse en áreas rurales “fuertes, resilientes, prósperas y conectadas⁷”. Esta posición apuesta por el surgir de actividades económicas en el medio rural que van más allá de la extracción de materias primas o de la producción de alimentos básicos, y busca generar nuevas interacciones entre el sector primario y otros agentes económicos y sociales.

La nueva concepción rural puede marcar, como ya ocurrió con la adhesión de España a la entonces Comunidad Económica Europea, un antes y un después para el sector agrario gallego y el complejo agroalimentario que, tras el proceso de concentración y creación de proyectos de economía social que estaban en marcha en los años cincuenta – Coren, Feiraco, etcétera– sumó un nuevo segmento de explotaciones medianas, todavía no mayoritarias, “que constituye el núcleo productivo del sector”, como señaló Edelmiro López-Iglesias en la reunión ya mencionada.

“AL PERFILAR LA ESTRATEGIA PARA LAS ÁREAS RURALES HAY VARIABLES QUE SON DETERMINANTES: LA DEMOGRAFÍA Y LA GOBERNANZA”

Se abre camino una nueva conceptualización del rural ligada al capital territorial que, como apuntó Camagni (2007), trasciende la suma de las explotaciones individuales y trenza un conjunto de elementos tangibles e intangibles, que permiten generar mayor rentabilidad derivada de la mejora de la eficiencia técnica y productiva en el

7. La nueva visión europea define cuatro ámbitos de acción para que las zonas rurales sean y estén: más fuertes, con prioridad a la hora de mejorar su acceso a los servicios y facilitar la innovación social; conectadas, a través del transporte y el acceso digital; resilientes, desde el punto de vista natural, social, de formación e innovación; y prósperas, tras la diversificación de las actividades y la mejora del valor añadido.

desempeño de las actividades económicas locales.

El capital territorial es determinante para el progreso de la economía local, el cual debe acompañarse de una gobernanza capaz de promover la cooperación y el refuerzo de los vínculos relacionales de los agentes económicos y sociales que operan en todos los ámbitos (Ernest Reig et al., 2016).

El acelerado proceso de urbanización que vivió Galicia en las últimas décadas hizo reducir de manera drástica sus efectivos humanos en el campo, hasta el punto de que el 85% del territorio –calificado como rural– está ocupado por el 25% de la población. El 75% restante se articula alrededor de las áreas urbanas.

Tal y como describió el geólogo Isidro Parga Pondal, Galicia está dotada de una unidad estructural básica, llena de contrastes internos, que se manifiestan con rotundidad al descender a nivel comarcal y municipal. El peso que aún conserva en el imaginario colectivo la visión de una Galicia campesina y marinera, que se pensaba reserva de las señas identitarias como pueblo diferenciado, es hoy irreal.

Su población es fundamentalmente urbana, como tempranamente advirtió Xosé Manuel Souto (1987) al afirmar que “asistimos a una gradual urbanización que rompe con el anterior ruralismo de la sociedad gallega”. Su espacio se define desde el liderazgo económico y el poder de las ciudades que, junto con sus entornos periurbanos y otros núcleos como son las cabeceras comarcales, concen-

tran la mayor parte de la población y de la actividad (Rodríguez-Galdo), lo que no es óbice para volver a mirar hacia un rural diferente y mestizo.

A la hora de perfilar la nueva estrategia para las áreas rurales gallegas hay dos variables que son determinantes: la demografía y la gobernanza. La primera es el reflejo de una dinámica económica singular.

Los estudios sobre población diagnostican que no hay vuelta atrás en el cambio demográfico, si bien, el futuro está aún por escribir. A pesar de la solidez de las tendencias vegetativas, basadas en la inercia que impone la estructura por sexos y la edad de la población, la perspectiva es difícil de realizar tras una crisis sanitaria que ha puesto entre las prioridades de la gente la consecución de mayor bienestar y calidad de vida, que pudiera derivar en movimientos migratorios interesantes hacia Galicia y el rural, más aún si se acompaña de crecimiento económico.

Aunque, de momento, la realidad es la que es y en las áreas de montaña se cuentan cinco personas mayores de 65 años por cada menor de 20 años, una relación que se torna de cuatro a una en las zonas agropecuarias.

Regresión demográfica y dispersión de la población son las dos caras de una moneda que dificultan y encarecen la prestación de los servicios públicos y se enfrenta a una disyuntiva esencial: ¿hasta cuándo podrá soportar el rural una gobernanza fragmentada y desarticulada como la actual o en qué medida se va a configu-

rar en las áreas rurales una nueva gobernanza que sirva de palanca al crecimiento?

Las diferentes fuentes de planificación que afectan al desarrollo rural hacen concurrir diversas administraciones, yuxtaposición de regulación e instrumentos carentes de coherencia, que le restan eficacia.

Sin ir más lejos, en el ámbito europeo coexisten la política agraria, la de desarrollo territorial, la medioambiental, etc., para lo que se identifican sectores diferenciados que las gestionan: por un lado, la PAC, por otro los Fondos de cohesión (FEDER), también los programas de desarrollo (LEADER, FEADER) o aquellos otros relacionados con el medio ambiente. Una multiplicación de agentes e instrumentos que se reproduce a nivel estatal y autonómico: se adaptan las políticas europeas al territorio, se aprueban planes estratégicos, inmersos o no en programas de desarrollo, acciones..., que se superponen como capas de una cebolla y ofrecen respuestas diferentes y, en ocasiones inconexas y contradictorias, a los mismos problemas.

El desarrollo rural merece una mirada transversal, con políticas, instrumentos y regulaciones coherentes, que solo pueden derivarse de una correcta organización de la gobernanza multinivel.

Los expertos reunidos en O Ribeiro Labogan por un cambio de paradigma del modelo en la toma de decisiones o making policy. En este contexto, Serafín Pazos Vidal, responsable de la política europea de la Convención de Autoridades Locales Escocesas (Cosla), explicó que el ejemplo de Escocia, presentado a menudo como caso de éxito, no es extrapolable a otros territorios y señaló, además, que la mejora en la gestión de las Tierras Altas no radica en la reducción del número de municipios –como a veces se dice–, sino sobre todo en un reparto de competencias adecuado, acompañado de una gestión coherente y la extensión de los servicios urbanos al mundo rural.

**“EL DEVENIR
ECONÓMICO
DE LAS ÁREAS
RURALES
CONDICIONARÁ
EL TIPO DE
GOBERNANZA
MÁS ADECUADO
EN CADA CASO”**

En esta idea abundó el director del Foro Económico de Galicia, Santiago Lago Peñas, cuando afirmó que la fusión generalizada y obligatoria de municipios no es la panacea para la gestión municipal, sino que “el pragmatismo obliga a analizar caso a caso”.

El devenir económico de las áreas rurales va a condicionar el tipo de gobernanza más adecuado en cada caso y, a la vez, el tipo de gobernanza concretará el tipo de rural a construir de cara al futuro. En este sentido, más importante que el tamaño o la dimensión de los municipios es su funcionamiento, para lo que es clave avanzar en la redefinición de su ámbito administrativo o la introducción de mecanismos de auditoría y

control más férreos sobre el funcionamiento de las instituciones, lo que precisa, a su vez, de la dotación de personal más cualificado en el ámbito local.

No se limita lo anterior a una cuestión exclusivamente de gestión pública, ni siquiera de recursos, sino que interpela a toda la sociedad. Se dibujan nuevos escenarios que demandan proyectos ambiciosos de transformación de la generación de valor y del modelo de competitividad empresarial, especialmente en un tejido productivo de pequeñas y medianas empresas, como es el gallego.

Se requiere con urgencia una reordenación integral del territorio y de los usos del suelo, adaptados a la realidad actual del medio rural y con la implantación de diferentes fórmulas de propiedad y usos de la tierra. A continuación, se debe proceder con el diseño de una estrategia de aprovechamiento multifuncional del monte, acorde con las aptitudes productivas y las posibilidades industriales que de él resultan.

Conscientes de que una parte sustancial del valor añadido que se deriva de algunas materias primas o servicios producidos en Galicia se materializan en otros territorios, es primordial enfocar las propuestas de crecimiento hacia la generación de valor dentro de la región, con las integraciones verticales u horizontales que sean necesarias en sectores próximos al saber hacer tradicional –

alimentación, textil, automoción, energías limpias, industria, servicios, biomedicina, bioquímica, turismo sostenible, etcétera.

Un medio rural tridimensional (configurado por las villas rurales, las zonas de montaña o las áreas de orientación agro-ganadera), con cabida para la industria y los servicios, que se torna mestizo, complejo, pluriactivo y a la vez pluripativo plantea muchos condicionantes a los que deben dar respuesta las políticas públicas. Pero, ¿qué políticas?

Resulta sustantivo delimitar y clarificar las funciones de los distintos niveles de administración y encontrar los mecanismos más adecuados para la coordinación vertical en términos institucionales.

Se abre paso la necesaria coordinación horizontal de las políticas sectoriales que inciden en el medio rural. Habida cuenta que tan solo una parte de su progreso depende de las políticas de desarrollo rural, más importante que fijar en ellas todos los esfuerzos es contar con una planificación integrada y transversal de los servicios públicos, que cubran las necesidades de los nuevos ciudadanos (urbanos) y de las empresas. Esto es, garantizar el acceso a la tecnología digital, permitir aumentar los stocks de capital físico, humano, tecnológico, social y organizativo.

Esto nos lleva a otra cuestión: ¿qué meca-

“LA POLÍTICA RURAL DE LA UE HA IDO SALTANDO CONTINUAMENTE EN LA PROGRAMA- CIÓN DE FONDOS EUROPEOS”

nismos y qué esquemas institucionales son más adecuados para acceder a la coordinación de todas estas funciones? Este asunto no es sencillo y está pendiente de solventar.

En la programación de Fondos Europeos, la política rural ha ido saltando continuamente de la PAC, a los Fondos Estructurales y de ahí a otras partidas sin que Europa lo haya resuelto, del mismo modo que tampoco lo ha hecho España. Sobre el papel parece que sí, tras la aprobación de la Ley de desarrollo sostenible de medio rural del año 2007, pero su publicación en el BOE no fue garantía de aplicación y, por lo tanto, tampoco de ningún resultado real.

En Galicia también es un tema pendiente. Veinte años después de la creación de AGADER –Axencia Galega de Desenvolvemento Rural–, la dimensión

territorial-rural no forma parte de la prioridad transversal de la política autonómica.

Queda mucho por hacer, los gestores políticos deben afanarse en seguir trabajando para recuperar la actividad económica del rural, fijar población en el campo y contribuir a la mejora de su productividad y su renta, tal y como subrayaron los ponentes en la V Reunión de Casal de Armán llegados del ámbito académico –Edelmiro López-Iglesias, Santiago Lago-Peñas, Mar Pérez-Fra–, de la gestión pública –Elena Candia, Xoaquín Fernández-Leiceaga, María González-Albert, Inés Santé, Serafín Pazos-Vidal–, del mundo de la economía social y agentes locales como Emilio Rial Pais –Coren–, Xosé Lois Lamazares –Daveiga– y Antonio Rodríguez Corbal –do .D.R. o Viso–, además de periodistas y otros miembros del Foro Económico de Galicia, encabezados por su presidente, Emilio Pérez Nieto.

