



Territorios rurales, ¿territorios perdedores? en la reforma del segundo pilar de la PAC

Raúl Compés López ►
rcompes@esp.upv.es
Universidad
Politécnica de
Valencia

Las actuales propuestas para la PAC del 2014 al 2020 en materia de desarrollo rural son un nuevo ejemplo del estilo reformista comunitario en materia agrícola cuando no existe presión exterior: eclécticas, prudentes, graduales y de compromiso; pretenden satisfacer a todos un poco, y no satisfacer en todo a ninguno. Así, en lo que respecta a las medidas que contemplan, priman las estructurales y ambientales sobre las relacionadas con la diversificación y los servicios sociales; pero en lo que se refiere a su gestión, diseño y programación, se da un paso más en el camino de acercar la política de desarrollo rural hacia una política territorial integral. Por lo tanto, la visión holística permanece, pero se mantiene el rumbo que dirige la nave del segundo pilar hacia un modelo de desarrollo territorial, con metas cada vez más exigentes y resultados orientados hacia los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Este paso hacia un “nuevo paradigma rural” es una reivindicación de muchos actores del medio rural, en particular en España. Sin embargo, y aunque el avance es modesto, existe el riesgo

de no aprovechar debidamente esta oportunidad si no se realiza un análisis adecuado de los múltiples retos que plantea, algunos genéricos para toda la UE y otros específicos para nuestro país.

En primer lugar, la tradicional visión dicotómica rural-urbano y el conflicto de intereses entre el desarrollo agrícola y el no agrícola siguen siendo problemas no resueltos en los ámbitos sociales y políticos relacionados con el territorio. En segundo lugar, el modelo de desarrollo territorial en nuestro país se caracteriza por la fuerte intensidad de los procesos de urbanización y aglomeración. En tercer lugar, España carece de un modelo político-territorial claro, estable y equilibrado. En cuarto lugar, se está debilitando la solidaridad interterritorial, tanto entre países como entre regiones y territorios, en el marco de un agrietamiento del ideal europeo de integración, e incluso nacional, en algunos países. En quinto lugar, la apuesta explícita por la innovación supone una sacudida para un medio que sigue inmerso en el debate entre tradición y modernización. Finalmente, y sin ser exhaustivos, las fuerzas económicas que han desencadenado la globalización

▼
Para estar a la altura del cambio gradual que previsiblemente va a dar la PAC, se necesita repensar el territorio, entender su dinámica, revisar el marco institucional y desarrollar las capacidades estratégicas, tanto públicas como privadas, que el reto plantea

y la revolución tecnológica de la información, y que cruzan medios y fronteras, están cambiando radicalmente el mundo que conocemos, acelerando los procesos de transformación social, productiva y territorial a un ritmo y en una dirección difíciles de modificar.

Si la política territorial pura es ya de por sí compleja, responder eficazmente a estos desafíos desde un medio rural en crisis permanente y con una debilidad histórica es aún más complicado. El desarrollo rural sigue siendo percibido, mayormente, como un apéndice o complemento de la política agraria, y el medio rural como un compartimento estanco en el espacio geográfico. Para estar a la altura del cambio gradual que previsiblemente va a dar la PAC se necesita repensar el territorio, entender su dinámica, revisar el marco institucional y desarrollar las capacidades estratégicas, tanto públicas como privadas, que el reto plantea. Hace falta, en suma, tener un plan estratégico, una visión y una misión para el territorio.

En este artículo nos vamos a centrar en algunas de las consecuencias derivadas de la dinámica territorial para el medio rural, tal y como está actualmente definido. El argumento central es que los territorios están sometidos a procesos de cambio continuo que generan importantes desequilibrios, apareciendo territorios ganadores y perdedores. Teniendo en cuenta las lecciones de la geografía económica y otras políticas territoriales, la conclusión principal es que para evitar expectativas irrealizables, aprovechar bien los recursos y alejar a los territorios rurales de su estigma de “perdedores”, es clave establecer una nueva relación entre los territorios, que puede ser de rivali-

dad o complementariedad, dependiendo de los casos. Para ello es necesario estudiar una modificación de los criterios para su delimitación que mejore sus ventajas competitivas, y es necesario también diseñar mecanismos de gobernanza más inclusivos.

La triple concentración en los territorios rurales

Para comenzar, vamos a presentar algunas evidencias e hipótesis, globales y locales, de la tendencia a la concentración geográfica de las tres dimensiones que determinan las capacidades de un territorio: su población, su actividad económica y su poder político. Comencemos con la población.

En el actual período de globalización, la urbanización ha proseguido su avance en todos los continentes (con la excepción de Oceanía, donde ha permanecido constante), destacando la gran caída relativa de la población rural en Asia y África, que partían de los niveles más altos. En la actualidad, las regiones más urbanizadas del mundo son América del Norte y Europa Occidental, con porcentajes de población urbana próximos al 80% (ver cuadro 1).

Este retroceso del medio rural, a tenor de las proyecciones de la fuente citada en el cuadro 1, es imparable, y va a continuar con intensidad en los próximos años en todo el mundo. En el caso de Europa, el proceso urbanizador provocará un declive, tanto absoluto como relativo, del medio rural, que pasará, entre 2010 y 2050, de 201,5 a 128,2 millones de habitantes, y del 27,3% al 17,8% de la población total. Por

CUADRO 1

PORCENTAJE DE POBLACIÓN RURAL EN EL MUNDO POR CONTINENTES Y REGIONES (EN EL CASO DE EUROPA Y AMÉRICA)

	Mundo	Europa	Europa del Este	Europa del Norte	Europa del Sur	Europa Occidental	África	América L. y Caribe	Norte América	Asia	Oceanía
1990	57,0	30,2	32,0	22,9	36,2	25,9	68,0	29,7	24,6	67,7	29,3
1995	55,2	29,7	31,8	22,5	35,3	25,2	66,1	26,9	22,7	65,2	29,5
2000	53,3	29,2	31,8	22,1	34,5	24,3	64,4	24,5	20,9	62,6	29,6
2005	50,9	28,4	31,8	21,7	33,5	22,3	62,7	22,7	19,3	59,1	29,6
2010	48,4	27,3	31,1	21,0	32,3	20,5	60,8	21,2	18,0	55,6	29,3

Fuente: Elaboración propia con datos de “World Urbanization Prospects, the 2011 Revision”, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.



grandes regiones, la mayor caída se produciría en Europa del Sur, donde la población rural pasaría del 32,3% al 20,8%.

El caso de España es paradigmático de este proceso, ya que sus tasas de urbanización son (y continuarán siendo) superiores tanto al promedio de Europa del Sur como al de Europa en su conjunto. De hecho, nuestro país se encuentra entre los diez países (exceptuando pequeños territorios como San Marino o pequeñas islas como Malta) más urbanizados de Europa, y es uno de los que tiene un porcentaje más bajo de población rural (un 13,2% de población predominantemente rural en 2009¹), solo superior a los correspondientes a Bélgica, Reino Unido y Holanda. Sin embargo, a pesar de que la tendencia global es negativa, no afecta a todos los territorios rurales por igual. Existe una dualidad rural, con una parte del medio netamente en retroceso (la que vive en poblaciones menores de 5.000 habitantes) y otra en crecimiento.

El elevado grado de urbanización en España va asociado a otra circunstancia que amplifica sus asimetrías territoriales y aumenta la intensidad de la concentración demográfica. Se trata de la aglomeración de la población en grandes ciudades. Así, el porcentaje que vive en núcleos urbanos de más de 750.000 habitantes es uno de los más altos de Europa; en 2011 alcanzó la cifra del 27,5%, porcentaje solo superado por Portugal (39,2%), Grecia (37,5%) y Reino Unido (28,7%). Esta doble concentración urbana va asociada a una elevada dispersión del medio rural, cuya densidad demográfica es una de las me-

nores de Europa (26,3 habitantes por km²), junto con Finlandia y Suecia².

En lo que se refiere a la producción, la concentración de la población suele ir asociada con la concentración de la riqueza. Aunque la relación entre urbanización y crecimiento económico es controvertida, el modelo básico es circular y bidireccional, con las personas desplazándose hacia donde hay más empleos, y las empresas instalándose donde está más cerca la población, con ambas variables retroalimentándose. Sin embargo, en la práctica se observan variantes en la dinámica de este proceso, dependiendo de la historia y las decisiones políticas que afectan a la ordenación del territorio. Así, en la Europa posterior a la Revolución Industrial, la urbanización avanzó *pari pasu* con el aumento de la renta per cápita, pero el *boom* actual de las megalópolis en los países en desarrollo, durante las últimas décadas, ha ocurrido sin que las economías de aglomeración humana hayan provocado el correspondiente crecimiento económico, (en general por deficiencias institucionales que provocan una mala asignación de los recursos privados y públicos)³.

En cualquier caso, lo que la evidencia muestra es que las ciudades tienden a concentrar la actividad económica de un país, y que en ellas se da también la mayor densidad económica, tanto porque su densidad geográfica es más alta como porque su renta per cápita es superior. Por el contrario, el medio rural se caracteriza por su baja densidad económica, tanto por su menor productividad como, en especial, por su menor densidad de población. En la UE-15, el 56,1% del territorio (predominantemente rural) aporta el 16,2% de valor añadido bruto (2009)⁴, y en el caso de España, la densidad económica es ligeramente inferior, con un 46,1% del territorio aportando el 12,8% del VAB⁵.

Finalmente, otro efecto de la concentración de la población y la actividad económica en el medio urbano es la concentración del poder político. Se trata de un efecto poco estudiado, pero de especial interés en el momento histórico y político en el que nos encontramos. Si bien las más recientes teorías sugieren que las primeras ciudades no surgieron de decisiones políticas, sino de procesos autónomos guiados por decisiones de pequeños grupos e individuos, la urbanización moderna está asociada a la estructura territorial del Estado, que en España tiene hitos como la elección de Madrid como capital en 1561, la división provincial de 1833 o el Estado

▼
La tendencia histórica hacia la concentración de la población, la producción de bienes y servicios y el poder político parece imparable, y lleva paulatinamente a los territorios rurales, tal y como están hoy generalmente definidos, a la condición de *perdedores* en materia de equilibrio y estructura territorial

de las Autonomías creado en la Constitución de 1978. En cualquier caso, tanto si el germen urbanizador radica en una decisión política o administrativa o es fruto de un proceso autónomo y endógeno, el resultado es la formación de grupos de presión que van a tratar de influir sobre el proceso político para defender sus intereses económicos y territoriales.

La capacidad de estos grupos para alcanzar sus objetivos depende tanto de la calidad de la democracia como del reparto territorial del poder político. En la actualidad, la debilidad del sistema democrático representativo está permitiendo que las denominadas élites extractivas dispongan de una elevada capacidad de influencia sobre los partidos y las instituciones del Estado. Esta situación pone en desventaja al medio rural, dado que sus élites (al margen del poder de decisión que el modelo de Estado otorga a los territorios menos poblados) son débiles y tienen una escasa capacidad de influencia para sacar adelante su agenda política. En esta línea no es aventurado suponer que la caída en el baúl del olvido de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural de 2007 no es solo fruto de los ajustes presupuestarios y el cambio de gobierno de noviembre de 2011, sino también de la fragilidad de los grupos de interés asociados al medio rural.

En suma, la tendencia histórica hacia la concentración de la población, la producción de bienes y servicios y el poder político parece imparable, y lleva paulatinamente a los territorios rurales, tal y como están hoy generalmente definidos, a la condición de *perdedores* en materia de equilibrio y estructura territorial, en particular en

países como España, donde el medio rural es demográficamente pequeño, territorialmente grande y está muy disperso⁶. Si a esto sumamos la gravedad de la crisis económica que estamos sufriendo (que va a seguir obligando a reducir el gasto público), ¿cómo posicionarse ante una política de desarrollo rural con una mayor componente territorial, que conlleva una importante dosis de inversión?

Los procesos de desarrollo y la dinámica de los territorios

Es muy difícil contestar a la pregunta anterior si no se tiene en cuenta que la dinámica de los territorios es la resultante de muchas y variadas fuerzas, tanto internas como externas, públicas y privadas⁷. En este apartado vamos a considerar dos de las más importantes: los impactos territoriales de los procesos de desarrollo y los efectos de la globalización actual, que se retroalimentan para acentuar los desequilibrios territoriales.

El proceso de desarrollo de un país comporta una profunda reestructuración económica, social y territorial, que en lo esencial consiste en el desplazamiento de mano de obra de la agricultura a la industria y los servicios, debido a la mayor productividad y niveles de renta de estos sectores. Este gran éxodo sectorial provoca un profundo cambio en la distribución territorial de la población, que se desplaza en masa del medio rural al urbano⁸.

Este proceso, explicado por los clásicos como un mecanismo de transferencia de trabajo de una tecnología tradicional (intensiva en tierra) a otra moderna (intensiva en capital físico y humano), es explicado por la nueva geografía económica como el triunfo de las economías de aglomeración, localización y urbanización (todas ellas centrípetas) frente a las de dispersión (centrífugas). El modelo territorial existente en cada momento responde al balance de fuerza entre unas y otras, que es cambiante.

Por su parte, la liberalización comercial (componente fundamental del orden económico surgido de los Acuerdos de Bretton Woods en 1943) acentúa los procesos de transformación y los desequilibrios inherentes al crecimiento económico. Si bien la liberalización puede ser globalmente beneficiosa para todos los países, sus beneficios no se distribuyen de forma homogénea en el interior de cada país.



Dependiendo de cada mercado, aparecen consumidores y productores que pueden ser ganadores o perdedores. La concentración de sectores ganadores (o perdedores) en un determinado territorio crea, al menos en el corto plazo, territorios ganadores y perdedores. En el caso de Europa, los territorios muy intensivos en actividades agrarias y ganaderas suelen ser perdedores en estos procesos de liberalización⁹.

La globalización actual tiene una peculiaridad que acentúa las tensiones territoriales que la liberalización comercial genera. Se trata de su asimetría, que da más libertad de movimiento a los capitales que a las personas, lo que crea una intensa rivalidad entre los territorios (países, regiones o ciudades) por captar inversiones, ya que pone a competir a un cada vez mayor número de enclaves potenciales de localización por unos recursos escasos. Este fenómeno valoriza la condición de “territorio competitivo”, que es aquel que tiene aquellas ventajas que son demandadas para atraer y concentrar inversiones productivas, inversiones que van a acabar provocando la atracción de trabajadores y generando procesos de aglomeración.

En suma, el desarrollo económico, la liberalización comercial y la globalización asimétrica desencadenan fuerzas que provocan cambios en la geografía humana y económica de los territorios. Aunque el resultado final pueda aumentar el PIB y la riqueza promedio de sus habitantes, el proceso provoca desequilibrios internos que tienden a retroalimentarse y que, en ausencia de políticas redistributivas públicas, afecta a la cohesión social y territorial. En este marco analítico, ¿qué puede aportar la nueva política europea del desarrollo rural 2014–2020 para mejorar las ventajas competitivas de los territorios rurales?

Conclusiones

Como hemos visto, la mala noticia es que los territorios rurales, tal y como usualmente son definidos, han sido los grandes perdedores de los procesos de desarrollo que han caracterizado el sistema económico mundial durante los dos últimos siglos. Su elemento crítico (y España es



un caso paradigmático) es la pérdida masiva de población y el deterioro de sus condiciones de vida.

La buena noticia es que, en el nuevo escenario de competencia global, el que un territorio sea ganador o perdedor no es un destino ineludible, sino que depende de sus ventajas competitivas, y algunas de estas ventajas se pueden crear y construir a partir de políticas públicas y estrategias privadas. El reto de los territorios rurales es, por tanto, identificar las ventajas que ya tienen, las que pueden desarrollar, y la forma de valorizarlas.

A diferencia de las ciudades y los entornos urbanos, que pueden abordar la competencia territorial abiertamente (un ejemplo paradigmático en España es la rivalidad histórica entre Madrid y Barcelona), los territorios rurales deben basar su estrategia en la cooperación, tanto por su debilidad de partida como porque se han roto los diques clásicos que han separado tradicionalmente los medios rural y urbano¹⁰. Aunque las causas son múltiples, la revolución que se ha producido en el campo de las infraestructuras de transporte y comunicaciones es una de las más importantes¹¹.

A priori caben dos estrategias. En primer lugar, la de cooperar con zonas urbanas cuando los beneficios derivados de la complementariedad rural-urbana son mayores que sus costes, y en segundo lugar, la de cooperar entre territorios rurales cuando es posible crear economías de aglomeración que generen concentración y crecimiento para el conjunto de ellos. En ambos casos es necesario establecer nuevas estructuras



de gobernanza común (para defender mejor los intereses territoriales rurales) e incluso es necesario rediseñar los territorios¹².

En el primer caso, lo rural concentraría y especializaría sus recursos en aquellas actividades en las que tiene ventajas competitivas (medio ambiente, cultura tradicional, agroalimentario, gastronomía, paisaje, espacio, tranquilidad, débiles economías de escala, bajas externalidades negativas...). En el nuevo territorio ganarían todos los ciudadanos, que podrían tener “cerca” lo mejor de los dos medios. La estrategia pasaría por elegir medidas asociadas a la competitivi-

dad agrícola, el medio ambiente y los servicios sociales. Lo contrario puede resultar complejo y frustrante: complejo porque resulta imposible para muchos territorios del medio rural cambiar la dinámica de las economías de aglomeración, y frustrante porque, de lograr algún resultado parcial, pueden perderse otros bienes asociados al medio rural.

En el segundo caso, la confederación de territorios rurales, preferentemente puros e intermedios, permitiría crear o potenciar polos de desarrollo capaces de competir, en algunas actividades, con territorios urbanos. Aquí serían más interesantes las medidas de diversificación.

Dicho esto, no cabe retorcer las palabras ni los conceptos para negar lo obvio: ninguna política de desarrollo territorial, y menos en estos tiempos de fragilidad y deterioro institucional, puede lograr que todos los territorios rurales actuales, con un criterio demográfico, resulten ganadores. Intentar mantener el statu quo territorial ha sido y será imposible, pero se puede intentar que las demarcaciones administrativas no sean un obstáculo para lograr crear los mayores ámbitos de cooperación posible.

En definitiva, sea cual sea el resultado final de la reforma de la PAC, no servirá de mucho su esperado mayor componente territorial si no se tiene clara una visión del territorio y una estrategia global para alcanzarla. Hay varios modelos, pero el único que no se puede elegir es el de abandonar el territorio a su suerte y dejarlo desprovisto de valor. ■

▼ Notas

¹ *Rural Development in the European Union—Statistical and economic information—2012, UE.*

² Fuente: Ídem 1.

³ A nivel global, estamos asistiendo a la mayor y más rápida transformación económica y territorial de la historia, consistente en una concentración de población y actividad económica sin precedentes en grandes ciudades, en particular en países emergentes del sureste.

⁴ Fuente: Ídem 1.

⁵ La situación entre la UE y España varía si se consideran tanto los territorios rurales como los intermedios, ya que en este caso la densidad económica española es ligeramente superior, aunque siempre inferior a la del medio urbano. Es una prueba más de la dualidad del medio rural español y la fortaleza relativa de las zonas intermedias.

⁶ Y ello sin contar con las debilidades de los recursos humanos del medio rural, que son múltiples y variadas.

⁷ Las políticas públicas cuentan tanto por la vía directa (políticas redistributivas entre territorios...) como por la indirecta (infraestructuras, comunicaciones, incentivos para la creación de capital...).

⁸ Esto no obsta para que el medio rural moderno tenga una estructura económica más parecida a las zonas urbanas que al medio rural clásico, con un peso de la agricultura en el medio rural de la UE-27 del 4% (del 3% en el caso de la UE-15, y del 5,7% en el caso de España).

⁹ A medio plazo, la condición de ganador o perdedor no es invariable, y depende de numerosos factores, como la existencia o no de políticas redistributivas de los gobiernos entre sectores y territorios, de las estrategias públicas y privadas de diversificación productiva y capacitación de los recursos humanos, entre otras.

¹⁰ Cuando compiten abiertamente, casi siempre pierden. Así, muchos de los polígonos industriales rurales creados en los pueblos durante estos años pasados de burbuja se han dedicado a competir entre ellos, e incluso con los de ciudades próximas, con resultados en general insatisfactorios.

¹¹ Los cambios han afectado a la organización del trabajo y a las relaciones territoriales entre lo productivo y lo demográfico. Han roto la comunión tradicional territorio–trabajo–vivienda, poniendo en tela de juicio el valor de los criterios históricos de demarcación de los territorios urbanos y rurales. En el nuevo paradigma territorial abierto (que permite trabajar en un sitio, descansar en otro y vivir en otro), el tiempo de viaje se convierte en un factor determinante.

¹² Dado que la diversidad del medio rural español es enorme (Aragón, por ejemplo, está en una situación muy diferente a la de Extremadura), este planteamiento debe generar estrategias diferentes en cada región o comunidad autónoma, aunque también deberían haber acuerdos entre territorios de varias comunidades.