

35

2021

MEDITERRÁNEO ECONÓMICO

COLECCIÓN ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS

LA ESPAÑA RURAL: RETOS Y OPORTUNIDADES DE FUTURO

Coordinador: Eduardo Moyano Estrada



MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO

35

**LA ESPAÑA RURAL:
RETOS Y OPORTUNIDADES
DE FUTURO**

Coordinador

Eduardo Moyano Estrada

MEDITERRÁNEO ECONÓMICO

CONSEJO ASESOR

*Joaquín Auriolés Martín
Horacio Capel Sáez
Francisco Ferraro García
José María García Álvarez-Coque
Antonio Pérez Lao
Manuel Pimentel Siles*

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

Manuel Gutiérrez Navas

COORDINADOR [NÚM. 35]

Eduardo Moyano Estrada

MEDITERRÁNEO ECONÓMICO [NÚM. 35]

LA ESPAÑA RURAL: RETOS Y OPORTUNIDADES DE FUTURO

© 2022 de la edición: Cajamar Caja Rural

© 2022 del texto: los autores

Edita: Cajamar Caja Rural

www.mediterraneoekonomico.com

mediterraneo@cajamar.com

Diseño de la Colección: Francisco J. Fernández Aguilera

Maquetación: Silvio García-Aguirre López-Gay

Imagen de cubierta: Gettyimages

Imprime: Escobar Impresores

ISSN: 1698-3726

ISBN-13: 978-84-95531-64-3

Depósito legal: AL 1-2022

Fecha de publicación: Enero de 2022

Impreso en España / *Printed in Spain*

Cajamar Caja Rural no se responsabiliza de la información y opiniones contenidas en esta publicación, siendo responsabilidad exclusiva de sus autores.

© Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PRESENTACIÓN	9
<i>Manuel Gutiérrez Navas</i>	

INTRODUCCIÓN	13
<i>Eduardo Moyano Estrada</i>	

I. DEMOGRAFÍA, POBLACIÓN Y ESTRUCTURA SOCIAL

CARACTERIZACIÓN, REPRESENTACIÓN CARTOGRÁFICA Y PERSPECTIVAS DEL ESPACIO RURAL DE ESPAÑA	19
<i>Fernando Molinero Hernando</i>	

LOS HABITANTES DE LOS TERRITORIOS DE BAJA DENSIDAD EN ESPAÑA. UNA LECTURA DE LAS DIFERENCIAS URBANO-RURALES	45
<i>Luis Camarero</i>	

LA SOCIEDAD RURAL EN MARRUECOS. UNA MIRADA A LA RIBERA SUR DEL MEDITERRÁNEO	67
<i>Thierry Desrués y Zakaria Kadiri</i>	

II. REPRESENTACIONES SOCIALES Y NUEVOS MODELOS DE ASENTAMIENTO

DECLIVE DEMOGRÁFICO Y REPRESENTACIONES DEL MUNDO RURAL. APROXIMACIÓN DESDE LA ANTROPOLOGÍA A PARTIR DE LA NARRATIVA DEL SIGLO XXI	89
<i>Rufino Acosta Naranjo</i>	

UNA NUEVA ECONOMÍA PARA LA ALDEA DEL SIGLO XXI	105
<i>Jaime Izquierdo Vallina</i>	

III. RECURSOS NATURALES, PATRIMONIO VIARIO Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

LOS BOSQUES EN EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES EN ESPAÑA.....	123
<i>Patricia Gómez Agrela y Sigfredo F. Ortuño Pérez</i>	

PATRIMONIO VIARIO Y NUEVOS ESCENARIOS DE DESARROLLO Y CONFLICTIVIDAD EN LOS TERRITORIOS RURALES. UN ANÁLISIS DEL CASO DE ANDALUCÍA	143
<i>David J. Moscoso Sánchez</i>	

DESARROLLO RURAL Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD. DEL CONFLICTO A LA COEXISTENCIA EN LA CONSERVACIÓN DE LA FAUNA SILVESTRE ...	161
<i>Fernando E. Garrido Fernández, Miguel Delibes Mateos, Jenny A. Glikman y Rafael Villafuerte</i>	

IV. ACTORES SOCIALES Y ECONÓMICOS DEL MEDIO RURAL

GÉNERO Y REPOBLACIÓN RURAL. MUJERES AUTÓCTONAS E INMIGRANTES EN LA ESPAÑA INTERIOR.....	181
<i>Rosario Sampedro Gallego</i>	
LAS MUJERES DEL MEDIO RURAL Y SU PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	199
<i>Alicia Langreo Navarro y Tomás García Azcárate</i>	
EL RELEVO GENERACIONAL Y SU IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES	219
<i>José Emilio Guerrero Ginel, Pablo Lara Vélez, Francisco Maroto Molina y Leovigilda Ortiz Medina</i>	
¿ESTUDIAR PARA IRSE? INFLUENCIA DE LAS ENSEÑANZAS SECUNDARIAS POSTOBLIGATORIAS EN LAS ESTRATEGIAS DE MOVILIDAD DE LA JUVENTUD RURAL EN ANDALUCÍA.....	237
<i>Manuel T. González Fernández, Carlos Lubián, Rubén Martín Gimeno, Serafin Ojeda Casares, Delia Langa Rosado, Carmen Botía-Morillas y Luis Navarro Ardoy</i>	
EL TRABAJO ASALARIADO AGRÍCOLA EN LOS TERRITORIOS RURALES ESPAÑOLES. RETOS Y OPORTUNIDADES.....	257
<i>Andrés Pedreño Cánovas y Prudencio Riquelme Perea</i>	
NUEVOS RESIDENTES Y DESPOBLACIÓN RURAL EN ESPAÑA.....	279
<i>María Jesús Rivera Escribano</i>	

V. ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN EN EL DESARROLLO TERRITORIAL

INNOVACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO EN TERRITORIOS RURALES. ALGUNOS EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS	299
<i>Néstor Vercher, Cristina Herraiz y Javier Esparcia</i>	
REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES. ENTRE LA REALIDAD Y EL DESEO	317
<i>Manuel Pérez Yruela y Melchor Guzmán Guerrero</i>	
INNOVACIÓN Y ALIMENTACIÓN SOSTENIBLE. POLÍTICAS Y MODELOS COOPERATIVOS DE LOGÍSTICA Y COMERCIALIZACIÓN	333
<i>Javier Sanz Cañada y Carolina Yacamán Ochoa</i>	
IMPORTANCIA DE LA PRODUCCIÓN ALIMENTARIA CON CALIDAD DIFERENCIADA EN EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES	347
<i>Encarnación Aguilar-Criado, Santiago Amaya-Corchuelo y Carmen Lozano-Cabedo</i>	
CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR AEROESPACIAL Y DE DEFENSA AL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES. UN ANÁLISIS DESDE LA EXPERIENCIA DE AIRBUS ESPAÑA.....	365
<i>Isabel del Pozo de Poza</i>	

VI. *SMART VILLAGES* Y DIGITALIZACIÓN DEL MEDIO RURAL

HACIA UNA DIGITALIZACIÓN INCLUSIVA DE LAS ÁREAS RURALES..... 385
María del Mar Delgado-Serrano

RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA DIGITALIZACIÓN EN EL MEDIO RURAL 401
Rosa Gallardo-Cobos y Pedro Sánchez-Zamora

LOS «TERRITORIOS RURALES INTELIGENTES» COMO MODELO DE DESARROLLO 417
Jorge Fernández de Caleyá y Raúl Santos Álvarez

EPÍLOGO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO
Y LA DESPOBLACIÓN RURAL

LA ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO.
UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA UN PROBLEMA TRANSVERSAL
DE LOS TERRITORIOS 443
Cristóbal Gómez Benito y Eduardo Moyano Estrada



PRESENTACIÓN

Manuel Gutiérrez Navas
Director de *Mediterráneo Económico*

En los últimos años se ha popularizado en nuestro vocabulario el concepto de España vaciada, hasta el punto de que las cuestiones relacionadas con el despoblamiento de amplios territorios del interior —pérdida de actividad, deterioro de servicios, desequilibrio generacional— han dado lugar a la activación de un amplio debate nacional en torno a esta realidad, a la puesta en marcha de diversas políticas públicas e incluso a la inclusión del «reto demográfico» en el nombre del Ministerio de Transición Ecológica. Asimismo, en el terreno político, este movimiento social ha comenzado a encontrar vías de expresión al margen de los partidos tradicionales, con «Teruel Existe» como principal ejemplo inicial, que está siendo seguido en otras provincias con un considerable apoyo popular.

A partir de mediados del pasado siglo XX, coincidiendo con el inicio del desarrollismo, España sufrió un acelerado proceso de desagrarización cuyo primer capítulo estuvo protagonizado por lo que se denominó el «éxodo rural», origen de la brecha territorial que padecemos desde entonces. Miles de personas abandonaron sus pueblos de origen con destino a las áreas metropolitanas de las ciudades más dinámicas y a las zonas de costa, o para emigrar al extranjero, donde la industria y los servicios ofrecían grandes oportunidades de empleo y de desarrollo tanto económico como social.

El proceso, aunque con una intensidad más moderada, no ha dejado de producirse desde entonces, agravándose con las tendencias demográficas generales del país. El envejecimiento y la caída de la natalidad —los capítulos finales de nuestra transición demográfica— continuaron afectando de forma relativamente más intensa a estos territorios, sumidos muchos de ellos en un círculo perverso de deterioro demográfico y económico-social de muy complicada solución.

Sin embargo, esta visión general solo es el relato tipo de una cierta ruralidad española. La realidad es mucho más compleja y diversa. No todos los ámbitos rurales han vivido el mismo proceso de decaimiento, hay correlaciones evidentes con la altitud o la distancia a las capitales de provincia. Pero también con los tipos de agricultura que se llevan a cabo en sus territorios, o con la cercanía a la costa.

Además, en el presente siglo, España se ha convertido en destino de un proceso de inmigración sin precedentes. Personas procedentes de África, de la Europa del Este o de los países de centro y sur de América, en su búsqueda de oportunidades de vida, han optado por nuestro país. Eligiendo principalmente las zonas urbanas y de litoral, como antes hicieron decenas de miles de familias españolas, pero también otras zonas rurales, haciendo de estas un espacio mucho más heterogéneo y diverso de lo que lo habían sido hasta entonces.

De ahí el principal objetivo de este proyecto editorial: poner de relieve las diversas realidades que definen hoy a la España rural de la tercera década del siglo XXI, y reflexionar en torno a sus vías de futuro. Para ello, nos pusimos en contacto con Eduardo Moyano, un especialista en la materia que ha sabido reunir un gran equipo de expertos que han colaborado de forma sobresaliente en la consecución de ese objetivo.

Aunque los retos y las dificultades son muy grandes, lo cierto es que hay una serie de factores que pueden contribuir a invertir en muchas de estas zonas un proceso que hasta hace muy poco parecía irreversible. Por un lado, la globalización ha contribuido a la hipersegmentación de los procesos, tanto en las cadenas de producción de bienes como de servicios, haciendo de la ubicación un elemento de importancia relativa. Obviamente, esto no significa que las economías de escala y aglomeración hayan dejado de funcionar, pero se abren algunas ventanas de oportunidad. La disponibilidad de tecnologías que conectan en tiempo real a las personas y a los procesos puede mejorar el atractivo de unas zonas que mantienen unas condiciones medioambientales y de coste de la vida más favorables que las colapsadas grandes ciudades.

De otra parte, la creciente importancia por las cuestiones medioambientales, consideradas entre las principales preocupaciones de la sociedad, está de nuevo poniendo en valor muchas de las actividades que tradicionalmente se llevaban a cabo en los ámbitos rurales y que hoy vuelven a ser consideradas generadoras de bienes y servicios ambientales, indispensables para una gestión sostenible de los territorios.

La acumulación de evidencias sobre el cambio climático y sus consecuencias sobre los ecosistemas de los que nos abastecemos de alimentos y energía está provocando que aumenten las presiones sobre la clase política, y que las normativas y legislaciones comiencen a incorporar valores y principios mucho más acordes con la sostenibilidad, desde las propias normas de gestión de los espacios naturales, a las hipotéticamente más alejadas de los mercados financieros. En un entorno como este, el atractivo de estas zonas no solo para ser escenario del tiempo de ocio, sino también para servir de lugar de residencia o como espacio para el desarrollo de actividades económicas de nuevo cuño —o de viejo cuño, pero con un valor renovado fruto de su contribución a la consecución de los objetivos ambientales del país— es creciente.

La COVID-19 ha venido a añadir un nuevo atractivo a estas zonas, cuya menor densidad de población y mayor disponibilidad de espacio al aire libre en el entorno cercano de las viviendas, las hacen más apetecibles como opciones de residencia ante posibles nuevos confinamientos. Un escenario no descartable en estos días en los que tomamos conciencia de la dificultad de atajar la espiral de nuevas variantes del virus, cada vez más contagiosas y con una acción inmunológica de las vacunas limitada.

Cajamar Caja Rural, la mayor entidad de banca cooperativa de España, tuvo su origen precisamente en zonas rurales. Y aunque el proceso de crecimiento de nuestra actividad financiera y social, acompañando a nuestros socios y clientes, nos ha llevado a estar presentes también en los ámbitos urbanos, por origen y por vocación, nuestro compromiso con la España rural es más que evidente. La misión del Grupo Cajamar es contribuir al desarrollo económico y el progreso social



del entorno en el que ejercemos nuestra actividad, con especial dedicación al sector agroalimentario y los procesos de crecimiento endógeno. Prueba de ello, el peso que tiene el sector agroalimentario en nuestro balance es mayor que el de la media de la banca española y está por encima de su peso en el PIB del país. De igual manera, un 32 % de las localidades en las que ofrecemos nuestros servicios se encuentran en municipios de menos de 5.000 habitantes y el 15,6 % tienen menos de 1.000. Esta publicación es para nosotros, por tanto, una necesidad y una expresión más de nuestro compromiso social para con nuestros socios y clientes.

En este monográfico se realiza un completo análisis de la realidad actual de la España rural, desde la que se vacía hasta la que se rellena. Desde la que envejece a la que incorpora personas procedentes de otros países. Desde la homogénea a la diversa. Desde la agraria a la diversificada. La España rural, en fin, son muchas Españas rurales y no todas ellas tienen los mismos problemas ni necesitan las mismas soluciones.

A lo largo de estas páginas, el lector encontrará un diagnóstico pormenorizado de estas circunstancias, con varios vuelos entre lo general y lo concreto, entre el análisis macro y el acercamiento con el microscopio; podrá delimitar las diferentes ruralidades y sus problemáticas concretas, y podrá leer sobre la gestión de los procesos de recuperación o sobre las oportunidades que se abren al mundo rural. Y también sobre el nuevo rol que las mujeres están adoptando en este entorno, junto a las dificultades que se encuentran los nuevos residentes a la hora de poner en pie sus proyectos vitales en sus pueblos de acogida. La publicación, en fin, contempla un amplio índice de materias que estamos seguros van a contribuir a enriquecer el debate nacional en torno a estos territorios, que durante la mayor parte de la historia de nuestro país fueron los espacios principales de población y sustento.

Agradecemos a Eduardo Moyano y al resto de autores que han colaborado en la elaboración y edición de La España rural: retos y oportunidades de futuro, el trabajo realizado y su esfuerzo por acercarnos, con sencillez y claridad, a unos temas que con frecuencia son arduos y complejos. Un acercamiento que, en este caso, no es solo intelectual, sino que enlaza con nuestros orígenes familiares y personales, ya que hace tan solo un par de generaciones España era aún un país rural. Y nuestro futuro como sociedad debe construirse incorporando y haciendo de las experiencias pasadas una fuente de conocimientos, fortalezas y oportunidades. Solo así estaremos en mejores condiciones para afrontar los gigantescos retos sociales, económicos y ambientales que nos acucian.



INTRODUCCIÓN

Eduardo Moyano Estrada

Coordinador

Desde el ámbito académico se suele decir que la ruralidad es una construcción social y que por eso es difícil de medir y de aprehender su significado. Se dice también que cada observador percibe una ruralidad distinta según el punto de vista utilizado. De ahí que se prefiera hablar de «ruralidades» renunciando a homogeneizar el concepto y poniendo en valor la diversidad de los territorios rurales.

Siendo cierto que su variedad es uno de los principales rasgos de la ruralidad, también lo es que «lo rural» es, ante todo, una realidad tangible, asentada sobre un espacio físico concreto, distinto del urbano por la mayor dispersión de su hábitat, por su más baja densidad poblacional y por su directa relación con los recursos naturales. Además, «lo rural» está formado por una red real (no percibida) de relaciones sociales y económicas, que, a lo largo de la historia, le han dado su singularidad respecto a otro tipo de territorios: el sentido de comunidad, la estrecha conexión con la naturaleza y el paisaje, la identidad local, la concepción cíclica y ordenada del tiempo y el espacio, la organización social en torno a la familia ampliada, la distribución jerarquizada del poder...

Es también cierto que las tradicionales diferencias urbano-rurales se han ido diluyendo como consecuencia del fuerte proceso de interacción social y económica facilitado por el avance de las comunicaciones viarias y telemáticas, y también debido a los crecientes intercambios culturales. No han desaparecido del todo esas diferencias, pero en muchas zonas resulta ya difícil determinar dónde termina el medio rural y dónde comienza el medio urbano, al haberse producido un proceso gradual de homogeneización del conjunto de los territorios.

De ahí que el concepto de «desarrollo rural» haya dado paso al de «desarrollo territorial», ampliando el punto de mira y centrando la atención más en los aspectos que asemejan a los territorios rurales y urbanos que en aquéllos que los diferencian. La ampliación del campo de visión ha llevado incluso a incorporar en el análisis del desarrollo territorial a las antiguas zonas mineras o a las zonas pesqueras del litoral, dada su semejanza con las zonas rurales basadas en la agricultura como actividad principal.

No obstante, hay rasgos de los territorios rurales que conservan su singularidad y que explican las diferencias de desarrollo entre unas y otras zonas. Por ejemplo, el problema del declive demográfico es común a todas las sociedades industriales avanzadas, pero se expresa de una forma diferente en los territorios del interior rural, mostrando el despoblamiento de

ciertas zonas que ven amenazada su supervivencia futura y corren serio riesgo de abandono. Asimismo, el nivel de prestación de los servicios básicos asociados al sistema de bienestar es más bajo en determinadas zonas rurales de baja densidad demográfica, al igual que ocurre con el nivel de conectividad. Todo ello hace que los territorios rurales sigan siendo objeto de interés por parte del mundo académico y sean cada vez más motivo de atención por parte de los medios de comunicación y de los responsables públicos.

Hoy, puede decirse que los problemas de la España rural forman parte de la agenda social y política, situándose en un lugar preferente como nunca lo habían estado anteriormente. Términos como España «vacía» o «vaciada», despoblación, reto demográfico o el más reciente de «tierras raras», se han popularizado, al igual que sucede con los problemas que afectan a los agricultores y al conjunto de la población rural y que son hoy tema central del debate público.

La pandemia de COVID-19 ha contribuido a ello, sin duda, al hacernos cuestionar algunas bases de nuestro modelo económico y social consideradas sólidas e incuestionables, permitiendo que, además de valorar la importancia de los agricultores en el abastecimiento alimentario, afloren otros aspectos menos valorados hasta ahora, como la importancia del equilibrio de los ecosistemas, el consumo responsable o los límites del crecimiento. Esos temas han estado siempre presentes en el debate público, solo que ahora, con los efectos de la pandemia, se expresan con mayor nitidez en la preocupación de los ciudadanos.

Haciéndose eco del interés por los territorios rurales, Cajamar dedica un número monográfico de su colección *Mediterráneo Económico* a este tema, y lo hace desde una perspectiva abierta e innovadora, centrándose no solo en los problemas de estos territorios, sino explorando el potencial que ellos tienen para el desarrollo social y económico. Por ese motivo, no hemos querido centrarnos solo en el lamento por un mundo rural que en muchos aspectos ya ha desaparecido o está en trance de desaparecer, sino dar un paso adelante e indagar en las oportunidades que pueden encontrarse en los territorios rurales a la luz de los cambios tecnológicos, culturales y económicos de este primer cuarto del siglo XXI. Hemos excluido de esta edición a los territorios pesqueros del litoral y a los territorios mineros, que si bien, como hemos señalado, presentan semejanzas con los rurales, creemos son merecedores de dedicarle una atención específica en futuras ediciones de la colección.

En el libro que aquí se presenta hemos reunido a un conjunto de expertos del mundo académico y profesional, que abordan el presente y el futuro de los territorios rurales desde diversos puntos de vista y con un enfoque pluridisciplinar. Entre los colaboradores hay economistas, geógrafos, antropólogos, sociólogos, ingenieros, juristas, biólogos, empresarios... y cada uno de ellos analiza los territorios rurales desde una mirada abierta e innovadora, buscando entablar un diálogo cruzado sobre una realidad compleja, diversa y multidimensional.

El libro se inicia con la sección «**Demografía, población y estructura social**», dedicada a analizar las bases demográficas y poblacionales del espacio rural en España. En el primer capítulo, su autor (Fernando Molinero Hernando) ofrece, desde el área de la geografía, una representación cartográfica de los territorios rurales, mientras que, en el segundo capítulo, se



analiza desde la sociología (Luis A. Camarero Rioja) la estructura social de los pueblos de baja densidad. Como contrapunto a esos dos capítulos se incluye un tercero dedicado al análisis de la sociedad rural en Marruecos, en el que sus autores (Thierry Desrues y Zakaria Kadiri) estudian el tránsito actual desde una sociedad eminentemente tradicional y agraria, a otra en pleno proceso de modernización, marcada por la pluriactividad y donde los hombres y las mujeres jóvenes marroquíes desempeñan un papel fundamental.

Le sigue una segunda sección, titulada «**Representaciones sociales y nuevos modelos de asentamiento**», que incluye dos capítulos de reflexión, más que de análisis: uno, desde el ámbito de la cultura, mostrando a través de la narrativa literaria del siglo XXI las diversas representaciones del mundo rural (Rufino Acosta Naranjo), y otro, desde el ámbito del planeamiento y la innovación política, señalando la necesidad de apostar por un nuevo modelo de asentamiento basado en la figura renovada de la *aldea* (Jaime Izquierdo Vallina).

La tercera sección se titula «**Recursos naturales, patrimonio viario y conservación de la biodiversidad**» e incluye tres capítulos. En uno de ellos se analiza la importancia de los recursos forestales para el desarrollo de los territorios rurales (Patricia Gómez Agrela y Sigfredo F. Ortuño Pérez). En otro (David J. Moscoso Sánchez) se les presta atención a los nuevos usuarios del patrimonio viario (caminos, vías pecuarias, senderos...) guiados por una lógica de ocio, turismo de naturaleza y recreación, y a sus relaciones con los actores tradicionales (agricultores, ganaderos, cazadores...). En el tercer capítulo, sus autores (Fernando E. Garrido *et al.*) abordan la creciente relevancia que adquiere en el desarrollo del medio rural la conservación de la fauna silvestre, planteando la necesidad de convertir los conflictos que, de forma inevitable, surgen con la población autóctona, en relaciones de coexistencia basadas en la cooperación.

La cuarta sección se titula «**Actores sociales y económicos del medio rural**» y se compone de seis capítulos centrados en determinados grupos sociales: las *mujeres* (autóctonas e inmigrantes) y su contribución al dinamismo social (María Rosario Sampedro Gallego) y a la actividad económica de los territorios rurales (Alicia Langreo Navarro y Tomás García-Azcárate); los *jóvenes agricultores* y el relevo generacional (José E. Guerrero Ginel *et al.*); la importancia de la formación en las estrategias de movilidad de la *juventud rural* (Manuel T. González Fernández *et al.*); las condiciones sociales y laborales de los *asalariados agrícolas* (Andrés Pedreño Cánovas y Prudencio Riquelme Perea) y los *nuevos pobladores* (neorrurales) provenientes del medio urbano (María Jesús Rivera Escribano).

La quinta sección se titula «**Estrategias de innovación en el desarrollo territorial**» y consta de cinco capítulos. En dos de ellos se analiza la innovación social en los procesos de desarrollo, mostrando algunas experiencias innovadoras (Javier Esparcia Pérez *et al.*) y prestando atención al modo como se ha aplicado en España la iniciativa Leader (Manuel Pérez Yruela y Melchor Guzmán Guerrero). En los otros capítulos se analizan algunas dinámicas de desarrollo asociadas a sectores concretos de actividad económica, como la alimentación sostenible y los modelos cooperativos de logística y comercialización (Javier Sanz Cañada y Carolina Yacamán Ochoa), las producciones agrarias de calidad diferenciada (Encarnación Aguilar Criado *et al.*) o

la industria aeroespacial y de defensa, a partir de la experiencia de Airbus España y sus efectos en determinados territorios rurales (Isabel del Pozo de Poza).

Por último, la sexta sección lleva por título «**Smart villages y digitalización del medio rural**» y se compone de tres capítulos que tratan la importancia de la digitalización para el desarrollo de los territorios rurales: uno de ellos (María del Mar Delgado Serrano) pone el acento en la necesidad de que sea un proceso inclusivo; el otro (Rosa Gallardo Cobo y Pedro Sánchez Zamora) plantea las herramientas de su implementación en el sector agrario para que pueda contribuir realmente al desarrollo de los territorios, y en el tercero (Jorge Fernández de Caleyá y Raúl Santos Álvarez) se analiza el potencial del enfoque de las *smart villages* para garantizar servicios de proximidad a la población que reside en las zonas rurales del interior.

El libro se cierra con un Epílogo en el que Cristóbal Gómez Benito y Eduardo Moyano Estrada analizan la *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, aprobada en febrero de 2019 por el gobierno de Pedro Sánchez e implementada a través de un plan de 130 medidas, que se prevé financiar con los fondos *Next Generation* de la Unión Europea.



MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO

35

- I. Demografía, población y estructura social
- II. Representaciones sociales y nuevos modelos de asentamiento
- III. Recursos naturales, patrimonio viario y conservación de la biodiversidad
- IV. Actores sociales y económicos del medio rural
- V. Estrategias de innovación en el desarrollo territorial
- VI. *Smart villages* y digitalización del medio rural

Epílogo: Las políticas públicas ante el reto demográfico y la despoblación rural



CARACTERIZACIÓN, REPRESENTACIÓN CARTOGRÁFICA Y PERSPECTIVAS DEL ESPACIO RURAL DE ESPAÑA

Fernando Molinero Hernando
Universidad de Valladolid

Resumen

En este artículo se analiza la diversidad de los territorios rurales en España. En primer lugar, se indaga en el cambio del modelo económico como base del cambio territorial; en segundo lugar, se clasifica el espacio rural español y se representa en cartogramas expresivos de la situación actual; finalmente, se analizan sus tendencias y su evolución futura. En un periodo de 60 años, España ha pasado de una sociedad agraria tradicional a otra industrial y de servicios; de una sociedad rural a otra urbana, y todo eso ha traído mutaciones demográficas, económicas, sociales y territoriales. El actual momento de cambio social, intensificado por la pandemia de COVID-19, puede servir para acelerar la evolución de los territorios rurales y su marcha hacia el cuarto paradigma de desarrollo rural.

Abstract

This article analyses the diversity of rural territories in Spain. It first delves into the change in the economic model as basis for territorial change, then goes on to classify Spanish rural areas and depict the current situation in illustrative cartograms and ends by examining these trends and the outlook for the future. In 60 years, Spain has evolved from a traditional agrarian society to an industrial and service society; from a rural to an urban society, and all this has generated demographic, economic, social and territorial mutations. The present moment in this social change, intensified by the COVID-19 pandemic, may serve to accelerate the evolution of rural areas and their advance toward the fourth paradigm of rural development.

1. Introducción

La España rural de hoy es claramente dual. Por un lado, la *España vaciada* de la que tanto se habla, ocupa un extenso territorio muy dispar y coincide con la *España rural interior*, que pierde peso demográfico y económico, pero que no está vacía ni ha sido *vaciada* por nadie. Y por otro, la *España rural periférica* es la que gana, crece y se consolida. Hay, por lo tanto, dos espacios rurales contrastados, tanto en el grado de ocupación humana, como en su dinámica (contrapuesta) y en sus tendencias y perspectivas. Pero la realidad es que hoy solo se habla de la España perdedora, a la que se califica de *España vaciada*.

En este artículo se analizan, mediante cartografía temática, las dos Españas rurales —la creciente y la menguante—; se representan sus caracteres básicos, tanto los positivos como los negativos, y se estudia su evolución reciente y las causas en las que se sustenta. Además, se plantea cómo influyen la situación pasada y la actual sobre la futura, porque es evidente que las

coyunturas actuales son producto de las históricas, y que el devenir se apoya en los elementos y factores que fluyen en la actualidad y que suceden a otras coyunturas ya superadas.

De ahí que se analice, en primer lugar, el cambio reciente del modelo económico como base del cambio territorial. En segundo lugar, se caracteriza y clasifica el espacio rural español, y se representa en cartogramas expresivos de la situación actual. En tercer lugar, se estudian sus tendencias y su evolución hacia el futuro. Finalmente, se hacen unas reflexiones sobre los efectos que puede tener el actual momento de cambio, intensificado por la pandemia de COVID-19, en la evolución de la sociedad rural y su marcha hacia lo que ya se denomina el cuarto paradigma de desarrollo rural.

2. Las disfunciones derivadas del paso de una sociedad agraria tradicional a otra industrial

La sobreabundancia de información sobre los problemas de la denominada *España vaciada* suele olvidar que los modelos de desarrollo de las sociedades pretéritas y actuales cambian constantemente, y dan por buena la máxima del poeta Jorge Manrique de que «cualquiera tiempo pasado fue mejor».

Sin embargo, lo cierto es que la situación de la España rural de los años 1950 y 1960 no representaba entonces un paradigma ni un modelo deseable, sino más bien, todo lo contrario: se trataba de una sociedad rural pobre, atrasada, más o menos densa, desigual, que ocupaba un territorio extenso, vivo, pero poco atractivo, y en el que no había cabida para mucha gente. La densidad de población rondaba entonces los 30 hab./km², pero, aunque no eran muchos, había cierta presión demográfica, porque en ese territorio extenso, de predominio claro del secano extensivo, trabajado con técnicas tradicionales, con apenas insumos modernos, se vivía con penuria y no se podía vivir mejor.

Por ello, cuando llegó la modernización, cuando llegó la maquinaria, cuando la fuerza mecánica sustituyó a la humana, en pocos años se produjo un gran éxodo rural, una salida masiva como nunca antes se había conocido. Los pueblos de la España interior, que habían llegado a sus máximos poblacionales históricos durante la primera mitad del siglo XX, se desmoronaron, se vinieron abajo, se desestructuraron y, en unos decenios, perdieron la mitad y hasta las tres cuartas partes de su población.

La huida del campo fue general. Fue un éxodo rural desestructurante e impresionante, concentrado en el tiempo, pero también en el espacio, porque no afectó a todo el territorio por igual. No obstante, todas las regiones de España, incluidas las más avanzadas, como Cataluña o el País Vasco, fueron testigos de esa sangría rural, tan fuerte que no solo afectó a la población, sino también al poblamiento. Se abandonaron pueblos y aldeas; se perdieron numerosos asentamientos residenciales y productivos; el espacio rural cambió sus señas de identidad, y ya nunca volvería a ser el mismo. La pérdida de gente, de casas y de elementos de

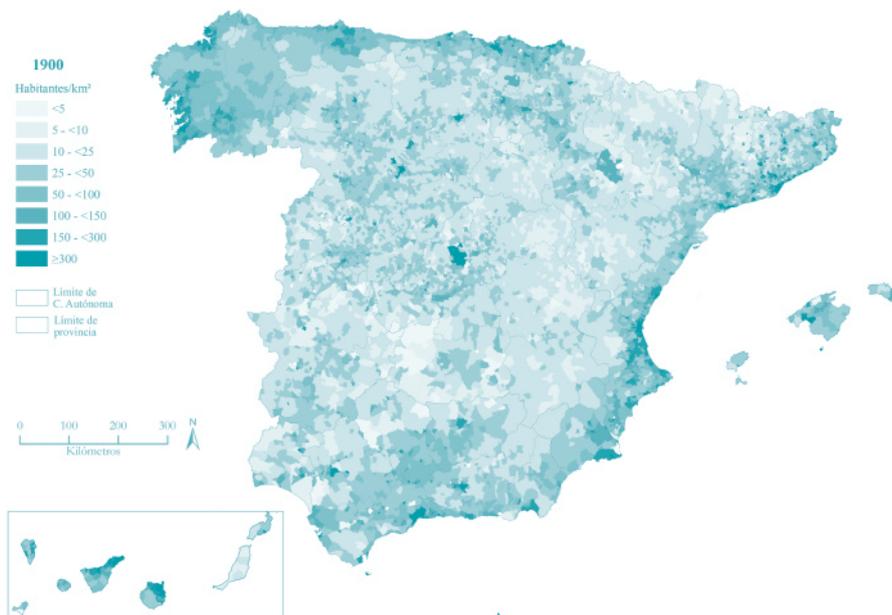
funcionalidad agraria fue tremenda, y la sociedad rural se fue adaptando a lo largo del tiempo a la nueva situación.

Hoy no podemos plantear el pasado de los pueblos con nostalgia, porque, en general, se vivía mucho peor que en el presente, con penuria abundante y necesidades sin cubrir. Pero no cabe duda que se ha producido una brecha enorme entre el campo y la ciudad. La ciudad se ve como la Meca del poblamiento, como la máxima aspiración de los rurales.

a) Cambios de densidad rural y cambio de modelo económico

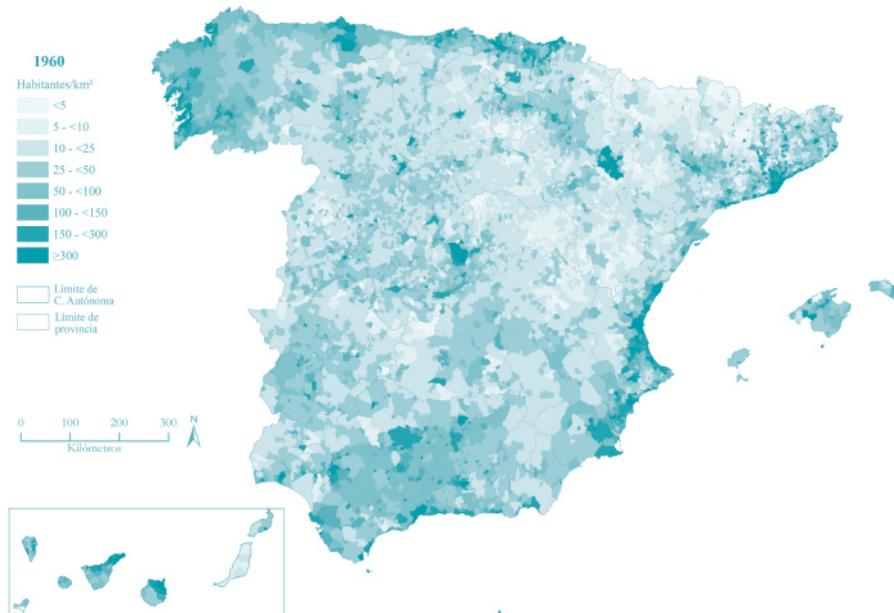
El desplome de la sociedad rural tradicional es evidente. Quizá lo más elocuente sea comparar los mapas de densidad de población de 1900, 1960 y 2020. En 1960 todavía se estaba en los máximos de ocupación rural, por más que entre 1955 y 1960 ya empezaron a producirse pérdidas significativas. Las figuras 1, 2 y 3 evidencian este fenómeno. El espacio rural español, definido por tamaño, densidad, estructura del empleo y situación, como más adelante comentaremos, sube de 12,7 millones de habitantes en 1900 a 15,4 millones en 1960 y baja a 13,7 en 2020, mientras la densidad pasa de 28 en 1900 a 34 en 1960 y baja de nuevo a 30 en 2020. Pero esta aparente escasez de movimiento encierra enormes diferencias entre las dos Españas: la rural interior deprimida y decreciente, por una parte, y la rural exterior dinámica y pujante, por otra.

Figura 1. Densidad de población de España por municipio en 1900



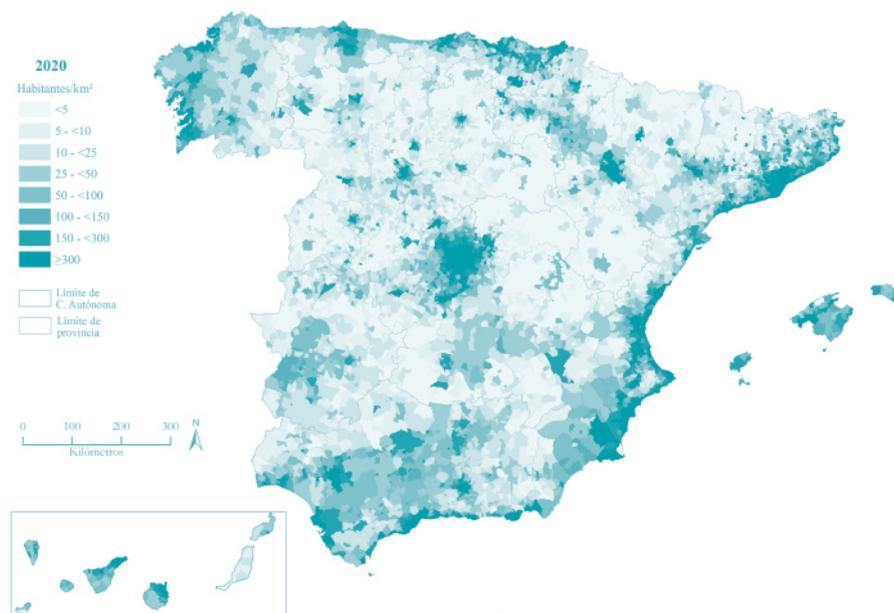
Fuente: INE. *Censo de Población 1900 y Padrón de habitantes 2020 homogeneizados.*

Figura 2. Densidad de población de España por municipio en 1960



Fuente: INE. Censo de Población 1960 y Padrón de habitantes 2020 homogeneizados.

Figura 3. Densidad de población de España por municipio en 2020



Fuente: INE. Estadísticas de Padrón continuo 2020.

Tabla 1. Evolución de la población rural y total, y de la densidad de España 1900-2020 por comunidad autónoma

Comunidad autónoma	Superficie (km ²)	Habitantes 1900 (nº)	Habitantes 1960 (nº)	Habitantes 2000 (nº)	Habitantes 2020 (nº)	Saldo 1900 a 2020 (%)	Densidad 2020 - densidad 1900
Población total							
Andalucía	87.610,61	3.545.436	5.940.047	7.340.052	8.464.411	138,7	56,1
Aragón	47.730,97	928.117	1.098.887	1.189.909	1.329.391	43,2	8,4
Asturias, Principado de	10.610,84	637.801	994.670	1.076.567	1.018.784	59,7	35,9
Baleares, Illes	5.018,97	316.306	441.732	845.630	1.171.543	270,4	170,4
Canarias	7.732,92	364.408	966.177	1.716.276	2.175.952	497,1	234,3
Cantabria	5.326,43	279.091	432.146	531.159	582.905	108,9	57,0
Castilla y León	94.224,06	2.351.943	2.916.116	2.479.118	2.394.918	1,8	0,5
Castilla-La Mancha	79.410,30	1.394.671	2.015.262	1.734.261	2.045.221	46,6	8,2
Cataluña	32.202,36	1.984.115	3.888.485	6.261.999	7.780.479	292,1	180,0
Comunitat Valenciana	23.269,36	1.599.530	2.498.905	4.120.729	5.057.353	216,2	148,6
Extremadura	41.679,19	874.395	1.406.329	1.069.420	1.063.987	21,7	4,5
Galicia	29.683,16	2.073.638	2.730.996	2.731.900	2.701.819	30,3	21,2
Madrid, Comunidad de	8.025,43	773.011	2.510.217	5.205.408	6.779.888	777,1	748,5
Murcia, Región de	11.313,16	581.455	803.086	1.149.328	1.511.251	159,9	82,2
Navarra, Com. Foral de	10.386,04	310.355	406.838	543.757	661.197	113,0	33,8
País Vasco	7.229,39	602.204	1.358.707	2.098.596	2.220.504	268,7	223,9
Rioja, La	5.041,10	190.819	231.177	264.178	319.914	67,7	25,6
Ceuta	20,03	13.843	64.728	75.241	84.202	508,3	3.512,7
Melilla	14,07	10.182	72.430	66.263	87.076	755,2	5.465,0
Total general	506.528,39	18.831.320	30.776.935	40.499.791	47.450.795	152,0	56,5
Población rural							
Andalucía	74.928,34	2.369.087	3.359.585	2.757.060	2.972.968	25,5	8,1
Aragón	44.923,56	786.303	725.387	471.839	477.345	-39,3	-6,9
Asturias, Principado de	9.145,91	414.906	424.951	270.539	218.997	-47,2	-21,4
Baleares, Illes	3.455,32	190.457	199.803	291.966	404.211	112,2	61,9
Canarias	5.320,24	181.757	342.740	435.945	553.124	204,3	69,8
Cantabria	5.067,78	198.456	246.558	227.739	259.827	30,9	12,1
Castilla y León	90.892,26	2.059.518	2.197.503	1.169.039	992.050	-51,8	-11,7
Castilla-La Mancha	74.966,91	1.254.352	1.669.741	1.124.892	1.258.570	0,3	0,1
Cataluña	27.604,46	898.628	971.387	1.122.303	1.434.459	59,6	19,4
Comunitat Valenciana	19.278,84	869.432	978.063	1.153.501	1.404.855	61,6	27,8
Extremadura	36.272,53	762.607	1.135.664	677.542	615.197	-19,3	-4,1
Galicia	27.258,44	1.613.578	1.817.689	1.334.811	1.185.821	-26,5	-15,7
Madrid, Comunidad de	4.949,40	108.403	137.632	222.525	416.561	284,3	62,3
Murcia, Región de	7.570,47	230.762	278.713	350.690	470.595	103,9	31,7
Navarra, Com. Foral de	9.359,58	257.553	278.650	239.829	259.727	0,8	0,2
País Vasco	6.065,52	310.133	468.696	587.774	643.823	107,6	55,0
Rioja, La	4.823,60	164.772	163.073	124.979	141.083	-14,4	-4,9
Total general	451.883,16	12.670.704	15.395.835	12.562.973	13.709.213	8,2	2,3
% rural sobre total	89,21	67,29	50,02	31,02	28,89		

Fuente: INE, Censos de población 1900 a 1960; Estadísticas del Padrón continuo, 2000 y 2020.

En todas las comunidades autónomas sucede lo mismo: todas pierden en el campo, por más que ganen en la ciudad y su área de influencia, y por más que, en muchos municipios rurales del interior, haya crecimiento y progreso, como veremos. La Tabla 1 lo pone de manifiesto. La densidad rural de España gana 2,3 habitantes/km² entre 1900 y 2020, pero con abultadas pérdidas en el interior y con fuertes ganancias en la periferia y en las áreas de influencia urbana. Como se ve en las dos columnas finales, Asturias, Galicia, Castilla y León, además de Aragón y La Rioja, pierden densidad rural entre 1900 y 2020, si bien todas ellas ganan densidad general, aunque en Castilla y León el aumento es mínimo (0,5 hab./km²), mientras que el saldo rural negativo del período es máximo (unas pérdidas de más de la mitad de sus habitantes), ocurriendo algo parecido en Asturias y Aragón, seguidas de Galicia y La Rioja.

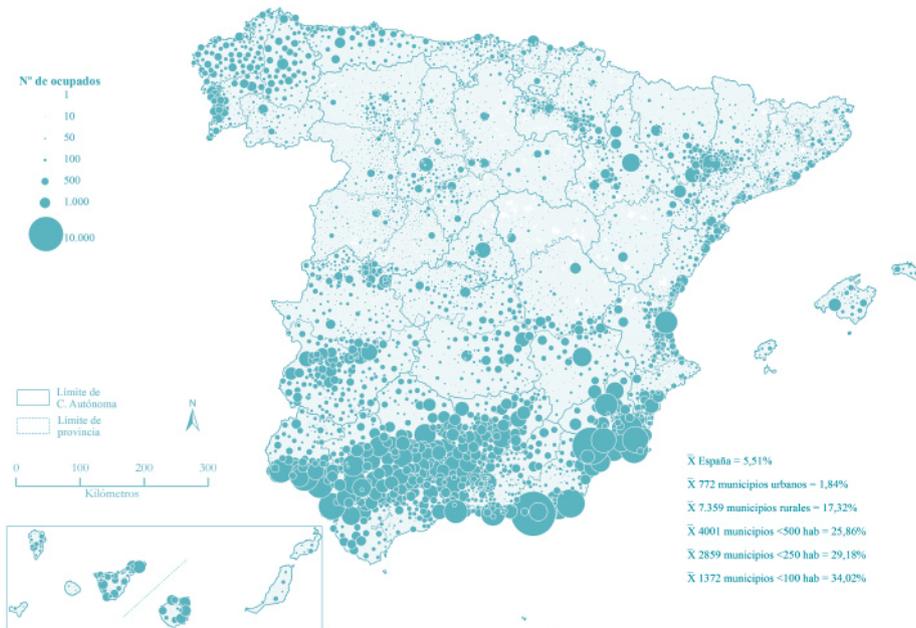
Es evidente que estos cambios demográficos, sociales y territoriales obedecen a las mutaciones económicas producidas en España por la modernización del país a partir de la puesta en marcha del Plan de Estabilización de 1959, pero la caída de población agraria fue la consecuencia inmediata. Baste recordar que, todavía en los años 1960, dos tercios de la población ocupada en los municipios rurales trabajaba en la agricultura y vivía de ella.

Se debe tener en cuenta que el paradigma de desarrollo económico occidental se basa en una población agraria escasa y decreciente, con valores de entre un 1 y un 5 % de los activos. Sabemos que la agricultura convencional, tecnificada, necesita muy poca mano de obra. La tecnificación ha dado lugar a campos de secano extensivo que apenas necesitan trabajo humano. Por ello, solo hay acumulación de activos agrarios allí donde abundan cultivos exigentes en mano de obra, como los hortícolas, frutícolas, vitícolas y olivícolas; o, también, en su caso, donde abunda la ganadería más o menos intensiva.

Es bien expresivo a este respecto el mapa adjunto (Figura 4), elaborado con los datos de cotizantes a la Seguridad Social por la rama agraria en junio de 2020. Con un total de 1,02 millones de ocupados (cotizantes), el grueso se concentra en el sur, principalmente en la depresión del Guadalquivir y costa del sureste —desde Almería a Murcia—, secundado por otros conjuntos menores, como la costa mediterránea, el valle del Ebro, ampliado a la Llitera-Segrià, los regadíos del Tajo y del Guadiana y un poco por la costa cantábrica hasta Galicia y por las áreas de regadío y viticultura del interior.

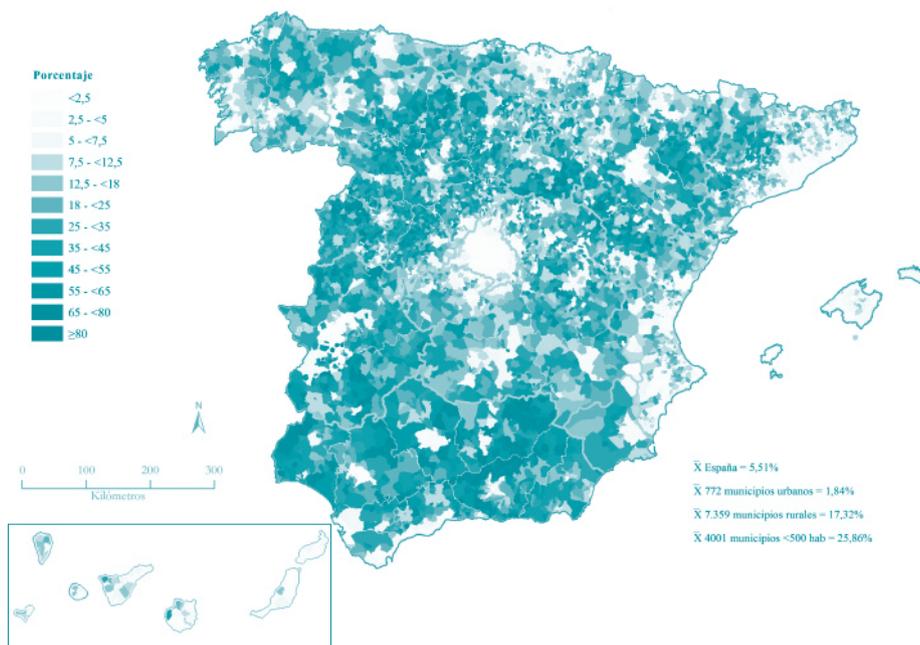
Obviamente, se trataba de un modelo agrario tradicional, basado en el consumo de abundante mano de obra, que ha dejado de funcionar como tal. Hoy, a pesar de que el empleo agrario continúa predominando claramente en las tierras del secano interior, utiliza muy poca mano de obra, aunque todavía supera un tercio del empleo total en los municipios más pequeños y menos diversificados, que, como se ve en el mapa (Figura 5), afectan a un total de 1.372, en los que llega a dar trabajo a un 34 % de los ocupados totales. Pero la agricultura ya no es la fuente principal de empleo en el ámbito rural, a pesar de que lo continúe siendo en las áreas del rural profundo, que son las que mantienen un peso agrario determinante en el empleo total (véase Figura 5).

Figura 4. Distribución de los ocupados en actividades agrarias en España por municipio (junio 2020)



Fuente: Tesorería General del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Cuentas y trabajadores por régimen, municipio y actividad. Clasificación de la CNAE 09 a 2 dígitos. Junio de 2020.

Figura 5. Peso de los ocupados en la agricultura respecto a los ocupados totales en España por municipio (junio 2020)



Fuente: Tesorería General del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Cuentas y trabajadores por régimen, municipio y actividad. Clasificación de la CNAE 09 a 2 dígitos. Junio de 2020.

Así, se puede observar que las mayores tasas de agricultores se localizan entre Jaén y Granada, con abundancia de jornaleros y agricultores de todo tipo, pero también en las llanuras terracampinas del centro de Palencia o en las penillanuras del noroeste de Salamanca, donde escasean los agricultores y ganaderos. Por el contrario, la franja de horticultura intensiva mediterránea, en la que es mayor la densidad de trabajadores agrarios, las tasas de empleo agrícola alcanzan, sin embargo, muy poco peso sobre los empleos totales, ante la importancia de los servicios turísticos y otras actividades. En suma, las radicales transformaciones del mundo rural tradicional han trastocado el panorama demográfico y social y han provocado un éxodo rural de elevadas proporciones, pero han mantenido en esencia el poblamiento, hasta el punto que apenas se nota la pérdida de numerosas entidades de población en las áreas más inaccesibles, al verse compensadas por otras nuevas en las coronas de influencia urbana.

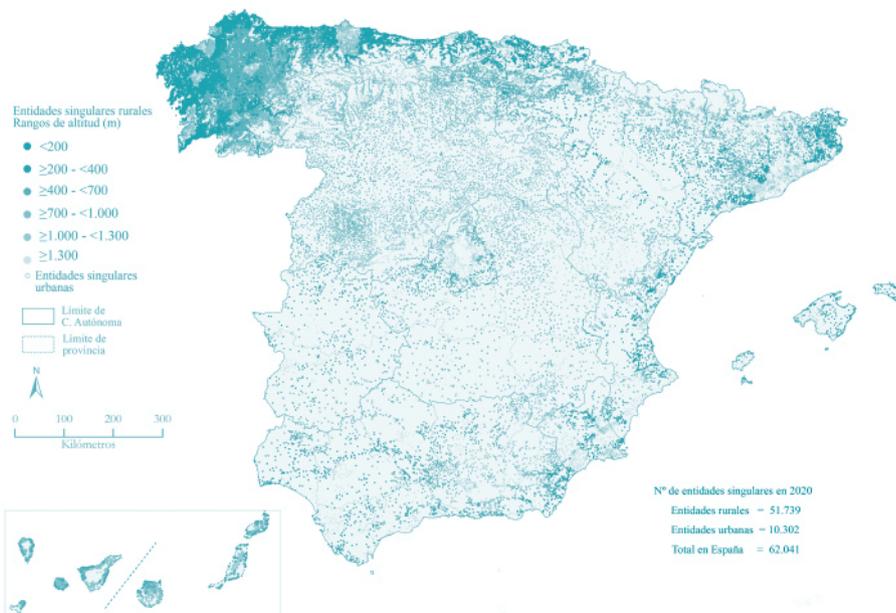
b) El mantenimiento de un poblamiento desadaptado: abandono y reorganización

El poblamiento, entendido como el modo, el proceso y los resultados de la ocupación, explotación y organización de un territorio, es un producto histórico, en constante cambio. En España viene de muy antiguo, pero tiene un momento clave en la Edad Media, cuando los reinos cristianos avanzan hacia el sur y conceden cartas pueblas, y libran de tributos a los colonos que se instalan en las nuevas tierras reconquistadas (Díaz Moreno, 2003; Valdeón, 1995).

España conoció un auge sostenido entre la Reconquista y la peste negra de 1314, que dio lugar a un cierto retroceso y, tras superar esa crisis, fue ampliando el territorio ocupado y explotado hasta el Siglo de Oro. No obstante, con la decadencia del imperio, ya en el siglo XVII, se produjeron numerosos despoblados y abandonos de asentamientos, de los que hoy solo quedan vestigios. Estas aldeas, pueblos, caminos, cañadas y otras infraestructuras heredadas fueron densificándose durante los siglos XIX y XX, al calor de la revolución industrial y del crecimiento demográfico. Fue a mediados del siglo XX cuando la mayoría de los asentamientos rurales de España alcanzaron sus máximos de población.

Desde entonces y, tras el éxodo rural, se habrían abandonado unas 3.000 aldeas según Cerdà (2017, pp. 157-158), la mayoría de ellas en Galicia y Asturias, pero se mantuvieron unas 62.000 entidades de población, que constituyen los nodos del poblamiento de España, con predominio en el norte del poblamiento disperso en base a las aldeas. La Figura 6 da una idea cabal de la distribución de las entidades singulares de población en el ámbito rural y urbano de España, muchas de las cuales están a una elevada altitud; circunstancia que se debe tener en cuenta, dado el factor de rechazo que suponen la altitud y las pendientes para la ocupación de cualquier territorio.

Figura 6. Situación de las entidades singulares de población de España en 2020



Fuente: INE. *Nomenclátor de 2020*.

Pero, ya se trate del poblamiento disperso del norte o del poblamiento concentrado en asentamientos de diverso tamaño del resto del país, parece que hay una percepción generalizada de que las pérdidas demográficas implican unas pérdidas análogas de asentamientos; es decir, que la despoblación iría acompañada del despoblamiento. Sin embargo, según los datos del INE (Instituto Nacional de Estadística) no pasa eso, pues cada vez hay más espacio construido y más casas, aunque el número de entidades haya caído un 2,5 % entre 1970 y 2020 (Tabla 2).

Tabla 2. Evolución del parque de viviendas en España 1970-2011 y de las entidades singulares de población 1970-2020

Años	1970	1981	1991	2001	2011	2020
Principales (nº)	8.505.251	10.431.327	11.736.376	14.187.169	18.083.705	
Totales (nº)	10.736.680	14.770.988	17.245.314	20.958.000	25.208.636	
Tasa Variación Anual intercensal (%)	-	3,3	1,6	2,0	1,9	-
Nº de entidades singulares	63.613				61.578	62.041

Fuente: <http://habitat.aq.upm.es/in/la003/ab003.html> [Consultado el 10/03/2021] para 1970 a 1991; INE: *Censos de Población y Vivienda 2001 y 2011*.

Ahora bien, si ponemos el foco en el número de casas o viviendas, no solo no han disminuido, sino que han aumentado. En 2020 había en España 8.131 municipios, que agrupaban las 62.041 entidades singulares de población. Pero en 1970, cuando el vaciamiento de población había sido más intenso, España tenía 63.613 entidades y, según el Censo de ese año, 10,7 millones de viviendas principales y secundarias, mientras que en 2001, al comenzar el siglo XXI, se contaba con un total de 20,96 millones, de las que el 69,7 % eran principales. En 2011 ya se había llegado a 25,21 millones de viviendas (72 % principales), lo que supone un ritmo de crecimiento fortísimo (véase Tabla 2); todavía entre 2001 y 2011 alcanzó una media anual de 1,86 %, que, obviamente, es muy elevado. Hasta el nuevo Censo de 2021 no podremos comprobar la entidad de lo sucedido en el último decenio.

Ahora bien, se puede pensar que este fenómeno solo ha afectado a las ciudades y a los asentamientos turísticos. Pero si partimos de la clasificación actual de los municipios rurales de España y la aplicamos a los años censales anteriores, comprobamos la verdadera dimensión del fenómeno, ya que durante el primer decenio del siglo actual los municipios rurales de España pasaron de tener 7,46 millones de viviendas a 8,95, de las que el 60,1 % eran principales en 2011. Evidentemente, no ha habido pérdidas de viviendas en el ámbito rural, por más que los municipios menores de 500 habitantes hayan pasado de 1,27 millones de viviendas a solo 1,47 entre ambas fechas, es decir, que su tasa de variación anual ha sido de 0,58 %, tres veces menor que la media del país, pero positiva.

A falta de los datos de 2021, todo hace pensar que el número de casas en el espacio rural está creciendo, de modo que, mientras la población rural se reduce, el número de casas aumenta. El parque inmobiliario, en consecuencia, sirve a una población temporal, flotante, que utiliza más casas en el campo, pero sin vivir en ellas permanentemente. ¿Podría el coronavirus cambiar el rumbo declinante de la España rural interior y de los ámbitos más remotos? Antes de abordarlo hay que tipificar el espacio rural.

3. La caracterización de la España rural actual: los tipos de espacios rurales

La dualidad rural comentada es producto de un largo proceso evolutivo; los resultados de ese proceso se resumen en dos categorías de espacios rurales opuestos: los de la España rural interior, por un lado, frente a los de la España periférica y de las áreas de influencia urbana, por otro. Ahora bien, en ambos casos hay situaciones dispares, que se tipificarán y caracterizarán en este capítulo, no sin antes aclarar los conceptos de lo rural y lo urbano.

No se puede utilizar alegremente la definición cuantitativa del INE, que establece tres tipos de asentamientos —de municipios— basados en el tamaño: *rurales* (hasta 2.000 habitantes); *intermedios* (entre 2.000 y 10.000) y *urbanos* (por encima de 10.000). Como ya comentaba Molinero (2019, pp. 24-25), esa clasificación está totalmente superada. Tampoco sirve de mucho aplicar la conceptualización europea de áreas *predominantemente rurales* (en las que más del 50 % de su territorio está por debajo de los 100 hab./km²), *predominantemente urbanas* (más del 50 % del territorio lo supera) e *intermedias* (solo entre el 15 y el 50 % del territorio supera ese umbral de densidad). En efecto, esa tipificación está concebida para regiones, es decir, para agregados territoriales de cierta magnitud superficial y poblacional, pero no es funcional para escalas municipales o comarcales.

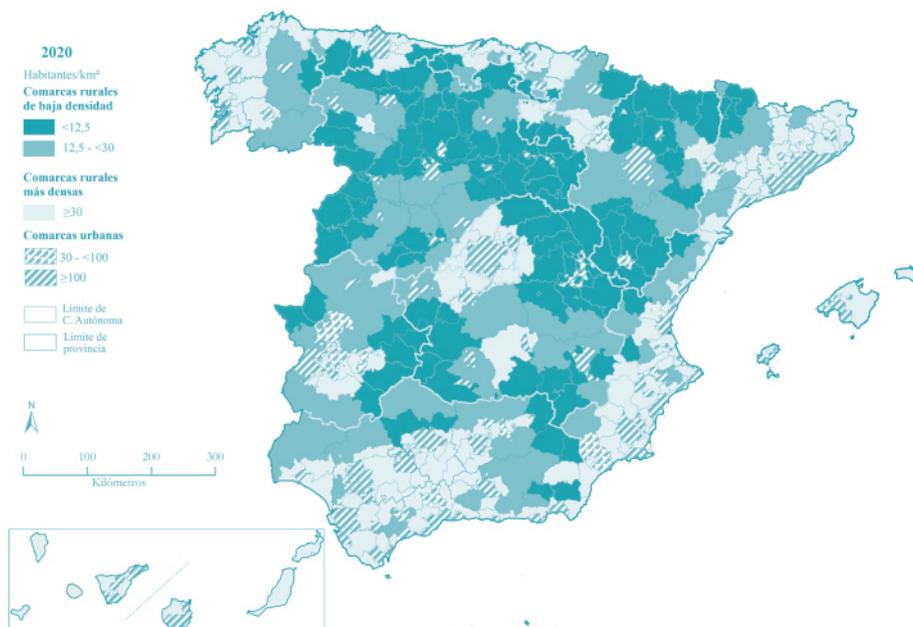
En todo caso, la densidad y, con ella, el umbral de los 100 hab./km² se utiliza cada vez más como criterio o factor clave del carácter rural o urbano de un asentamiento. Así lo entendieron en la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural que, con algunos matices, combina ese umbral de densidad con el del tamaño del núcleo para discriminar la población urbana de la rural. Los 100 hab./km², unidos a un tamaño del asentamiento de 30.000 o más habitantes, definiría un núcleo urbano; pero en el caso de los núcleos rurales hay que tener en cuenta, además, la situación, o no, en una corona periurbana, pues hay numerosos municipios en esa franja —a menos de 20 o 30 km de distancia del centro urbano— que superan la densidad sin llegar al tamaño, por lo que deben ser considerados urbanos.

Con estos criterios de tamaño y densidad, sumados al del peso de los servicios en el empleo total, según plantea el Ministerio de Fomento en el Atlas de las Áreas Urbanas —*Atlasau*— de 2018, actualizado en 2020, se han delimitado los 774 municipios urbanos y los 7.357 rurales que aparecen en los cartogramas.

a) La dualidad de la España rural

En la Figura 3 (mapa de densidad municipal de España en 2020) se dibuja claramente la España rural de baja densidad, con menos de 25 hab./km²; en ella aparece toda una mancha de color pálido, casi blanco, correspondiente al *rural profundo* (menos de 10 hab./km²), pero se ha procedido a hacer mapas comarcales, para evitar discontinuidades, enclaves o huecos. De este modo, aparece delimitado un territorio rural con densidades inferiores a 12,5 hab./km² —el indicador europeo de baja densidad—, que marca el ámbito de la despoblación intensa, al que se suma otro conjunto de comarcas con hasta 30 hab./km², que se puede considerar el umbral cualitativo y cuantitativo crítico. Afecta, en conjunto, a 326.363 km² y acoge a 4,15 millones de habitantes, que ascendían a 8,1 millones en 1950, con una densidad general de 12,7 hab./km² en 2020. Este es el panorama dominante en más de los dos tercios del territorio español, cuyos límites se ven en la Figura 7.

Figura 7. Situación de las comarcas menos densas de España en 2020



Fuente: *INE. Estadísticas del Padrón continuo 2020.*

Este perímetro de la España rural interior alberga algunas ciudades, que constituyen islas urbanas, como Madrid y su área metropolitana, que se extiende hacia el espacio rural por algunas carreteras radiales. Es el vasto territorio de la baja densidad, que continúa perdiendo población, empleos y actividades frente a la España creciente y periférica. A menudo se habla del Pirineo navarro o del catalán como focos emergentes en los que el movimiento regresivo habría terminado, sustituido por el progresivo. Pero eso, que es una realidad en determinados valles de Navarra y de Gerona, no es generalizable, como se aprecia en la citada Figura 7. Por lo demás, tampoco se ve ninguna comarca de baja densidad en la costa mediterránea, ni en la cantábrica ni en la atlántica, pues en todas se superan los 30 hab./km².

Se configura, así, un movimiento centrífugo de la población española, que secunda al movimiento centrífugo de la economía, si bien con la excepción del gran polo madrileño y de los isleos de Zaragoza, Valladolid y el entorno de algunas otras ciudades de menor entidad en ambas mesetas. Además de en Madrid, solo aparecen comarcas con cierta densidad en la depresión del Ebro, en las Vegas del Guadiana y en el nordeste de Ciudad Real.

Frente a la España rural interior, la restante —excluidas las comarcas urbanas— se extiende por 81.032 km² si incluimos la depresión del Guadalquivir, y alberga a 7,38 millones de habitantes, pero cae a 59.291 km² y 6 millones si la excluimos. La densidad media de las comarcas periféricas rurales de España se eleva a 101,3 hab./km², lo que representa un mundo totalmente contrastado con el de la España interior. Pero, además, este basculamiento de la

población hacia los bordes del país, con la salvedad madrileña y los otros enclaves urbanos, se está produciendo sin que aparezcan signos de freno, por más que las políticas europeas y españolas intenten rediseñar un nuevo orden territorial. No obstante, dentro del ámbito meseteño despoblado podemos distinguir grados de ruralidad que hacen de este espacio un territorio diverso y contrastado.

b) Diversidad de la España interior: del rural profundo al rural ambivalente

El espacio rural, tal como se ha delimitado, se extiende por 452.444 km², el 89,5 % de España, frente a tan solo el 10,5 % que ocupa el espacio urbano. Una parte de aquel corresponde al espacio menos ocupado, de menor densidad demográfica, de menor explotación y transformación, y de escasas infraestructuras y flujos físicos y económicos, y cuyos rasgos vienen definidos por el predominio absoluto de los aprovechamientos agrarios, básicamente extensivos, que cubre nada menos que el 51,5 % de España.

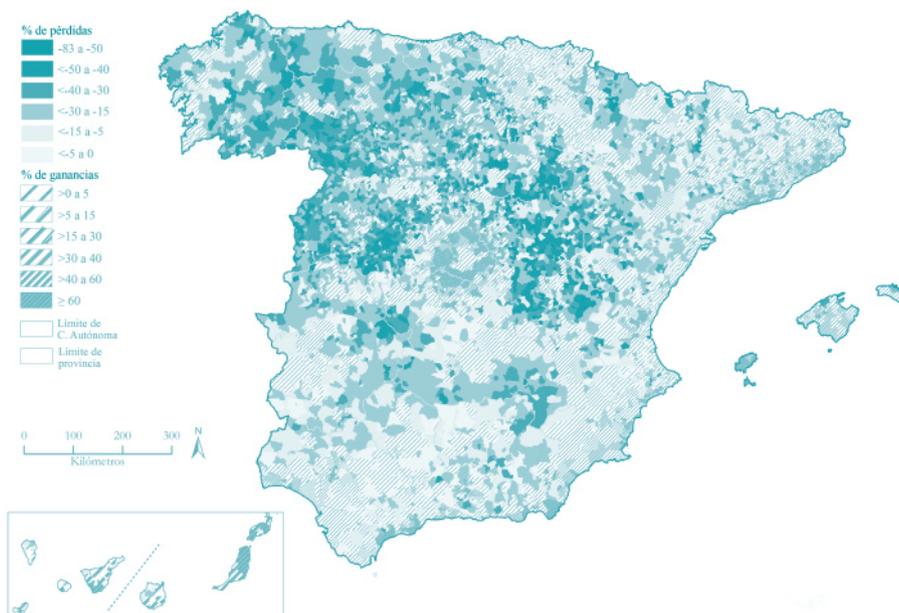
Es de destacar que la situación de este ámbito rural corre pareja con la de la región en la que se encuentra, con leves diferencias. El primer escalón del abandono se sitúa en la Cordillera Ibérica, cuna de la despoblación; le siguen los Pirineos y la Cantábrica, que se prolongan por el macizo Galaico y por la Raya de Portugal, acompañados por los demás espacios del éxodo. Es el «rural profundo» —*deep rural*— que ya definió Clout (1974) en los años 1960 para los Peninos y tierras poco pobladas inglesas.

En el mapa anterior (Figura 7) ese espacio rural profundo queda delimitado por los dos tonos de verde plano: con <12,5 hab./km² en el caso del rural más remoto, y entre ese umbral y hasta <30 hab./km² en las comarcas rurales ambivalentes. En ambos casos se trata de territorios perdedores, con saldos demográficos negativos, como lo confirma claramente el mapa siguiente (Figura 8), concordante con el anterior, en el que se cartografían los saldos de población en cada municipio de España en el siglo XXI.

Al margen del papel de las ciudades y sus áreas de influencia como focos de atracción demográfica, se dibujan nítidamente las áreas rurales ganadoras y perdedoras. Los tonos verdes planos corresponden a los municipios que pierden población durante los dos decenios primeros del siglo: a más intensidad de color, mayores pérdidas; los tonos verdes rayados representan municipios que ganan: igualmente, a más densidad de trazo, mayor crecimiento.

Se observa el contraste de la España rural interior regresiva frente a la España urbana y la rural periférica progresivas. El saldo de todos los municipios rurales es de 1,072 millones de habitantes perdidos durante las dos últimas décadas, pero con la particularidad de que 2.300 municipios rurales ganan 1,924 millones. Así, hay más de 5.000 municipios de emigración neta, que pierden 852.000 habitantes, procedentes de un área equivalente a los dos tercios del territorio español y cuyas pérdidas representan un 15,6 % de la población que tenían en 2001. Es la España del rural profundo y estancado, frente a la ganadora.

Figura 8. Saldos de población de los municipios de España entre 2001 y 2020 (en % de la población de 2001)



Fuente: INE. *Estadísticas del Padrón continuo 2020 y 2001.*

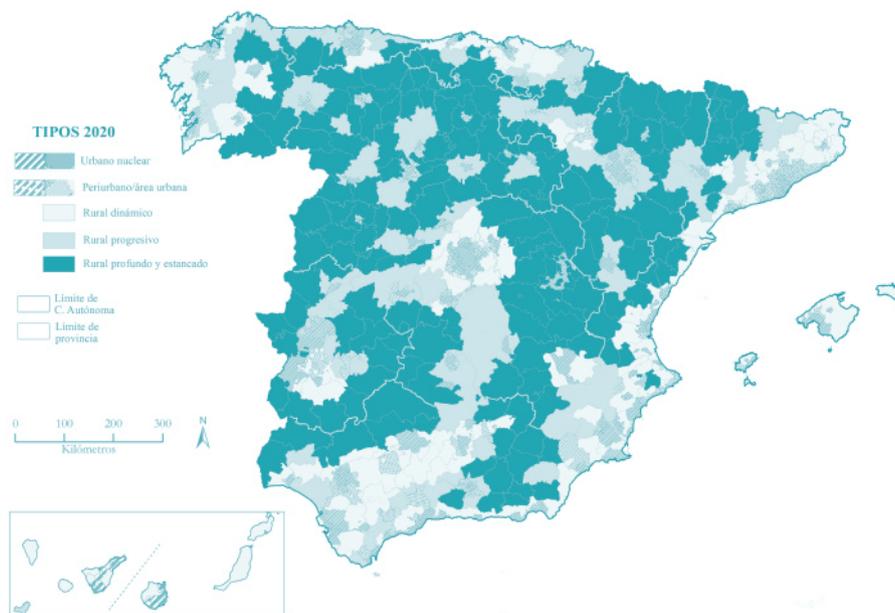
c) El dinamismo de la España periférica y de algunas comarcas y enclaves interiores

El espacio rural profundo y estancado de España contrasta con el dinamismo y progresión de las comarcas periféricas, de las situadas en las áreas de influencia urbana y de algunas otras interiores. Estas comarcas están situadas en la periferia, aunque algunas aparecen en el interior, junto a los principales ejes de desarrollo que vertebran el territorio español.

El eje más claro es el que va desde Madrid a Andalucía, siguiendo la A-4, secundado por el que discurre por el valle del Tajo para girar después hacia el sur, hasta las vegas bajas del Guadiana. El valle del Ebro, que enlaza Cataluña con el País Vasco, deja asimismo su impronta como vertebrador espacial, que se completa de manera tímida con el eje central del Duero, en Castilla y León. En todos los casos descansan sobre una base territorial rural vasta, laxa, de poco vigor económico y de bajo tono demográfico. Es un rural que continúa perdiendo peso en favor de la ciudad y de los espacios más dinámicos. Esos contrastes entre los dos ámbitos rurales aparecen bien perceptibles en el mapa de tipos de poblamiento (Figura 9).

Como caracteres básicos del «rural progresivo y dinámico» está su densidad de población (por encima de los 30 hab./km²) y su crecimiento demográfico. En lo que va de siglo, han aumentado su población, de tal manera que el rural dinámico y progresivo suma 9,4 millo-

Figura 9. Categorías y tipos de poblamiento de España en 2020



Fuente: INE. *Estadísticas del Padrón continuo 2020 y 2011*.
Comarcas agrarias del Ministerio de Agricultura e Idescat.

nes de habitantes (el 67,8 % del rural, pero sobre un 17,3 % del espacio rural). Asimismo, la composición del empleo en estas zonas es más propia de la ciudad que del campo, ya que aumenta extraordinariamente el papel de los servicios y decae el de la agricultura, aunque todavía se mantiene ésta en umbrales significativos. Pero tales circunstancias se derivan del cambio de funciones del espacio rural que, sin dejar de ser el productor agrario que siempre ha sido, ha ampliado sus funciones e incorporado otras nuevas, cada vez más importantes, que han desplazado a la agricultura de su papel hegemónico tradicional.

d) Nuevas funciones de los espacios rurales

Y es que el espacio rural está sustituyendo sus funciones tradicionales por otras modernas. Es evidente que incluso las tradicionales están adoptando una nueva configuración, como sucede con las grandes granjas intensivas de porcino, aviar y de engorde de terneros. El gráfico (Figura 10) lo pone de manifiesto: la agricultura solo aporta un 29 % del empleo total en el rural profundo regresivo, que cae al 13 % en el rural dinámico; por el contrario, los servicios superan el 50 % del empleo total rural, y solo en el rural profundo y el estancado no llegan a ese umbral, como se ve en la Tabla 3.

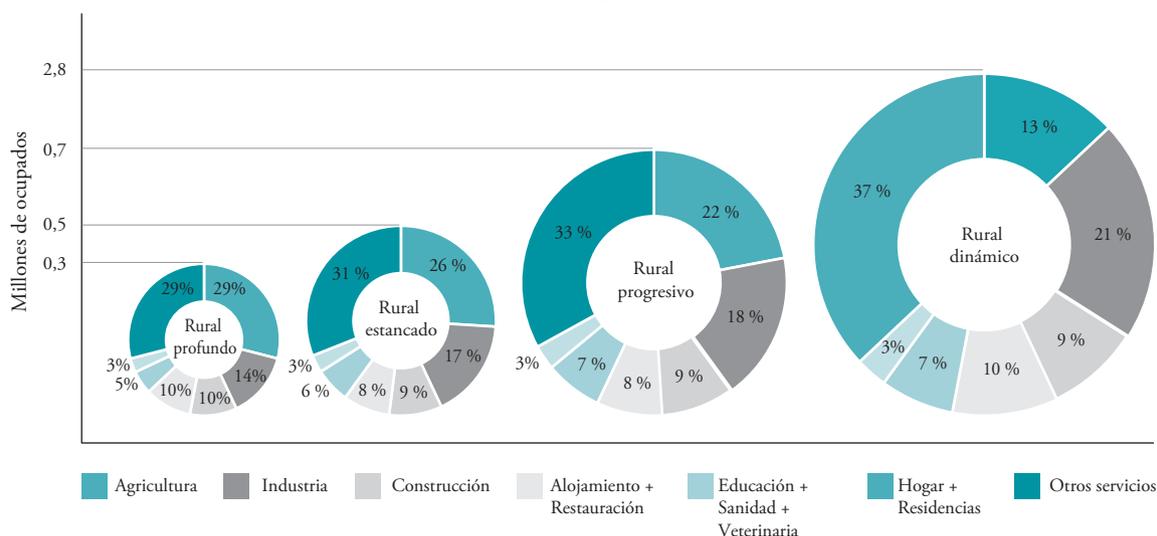
Tabla 3. Peso de las principales ramas económicas en el empleo rural y urbano total, por tipos en 2020 (%)

Empleos por sector/rama	Rural profundo	Rural estancado	Rural progresivo	Rural dinámico	Total rural	Total urbano
Agricultura	28,7	26,5	21,7	13,5	17,5	1,8
Industria	14,0	16,6	18,4	20,9	19,5	9,3
Construcción	9,8	8,8	8,9	8,7	8,8	6,1
Alojamiento-Restauración	10,4	7,7	7,7	9,9	9,3	8,0
Educación+Sanidad+Veterinaria	4,7	6,1	6,8	6,7	6,5	16,5
Empleados de Hogar+Residencias	3,5	3,3	3,2	3,6	3,5	4,6
Otros servicios	28,9	31,0	33,4	36,7	34,9	53,6
Total servicios	47,5	48,1	51,0	56,9	54,2	82,8

Fuente: INSS, Tesorería General, Cuentas y Trabajadores por régimen, municipio y actividad. Clasificación de la CNAE 2009 a dos dígitos en junio de 2020. Elaboración propia.

Pero, al margen del peso de cada sector y rama en el empleo, es evidente que se ha producido un achicamiento no solo de la población, sino también del empleo, como era lógico, pues ambos corren parejos. Por ello, parece imprescindible analizar los valores cuantitativos. La Figura 10 y la Tabla 3 muestran ya las enormes disparidades entre los distintos tipos de poblamiento, en términos relativos, pero conviene concretar los hechos mediante un análisis de los valores absolutos.

Figura 10. Composición del empleo en 2020 en los municipios rurales en España (por categorías)



Fuente: INSS, Tesorería General, Cuentas y Trabajadores por régimen, municipio y actividad. Clasificación de la CNAE 2009 a dos dígitos en junio de 2020. Elaboración propia.

Tanto los valores relativos (Tabla 3) como los absolutos (Tabla 4) expresan una situación muy distinta a la de las ciudades y, también, muy dispar entre las diversas categorías de espacios rurales. De entrada, llama la atención el hecho de que el peso de los servicios sea de casi 20 puntos más bajo en el ámbito rural que en el urbano. Pero es más relevante el hecho de que haya 10 puntos menos —6,5 frente a 16,5 %— en los servicios de Educación, Sanidad y Veterinaria, porque la falta de servicios es la clave del *rechazo rural*, y que en el rural profundo, el peso de los servicios cae todavía más (hasta 47,5 % sobre el empleo total).

También llama la atención que el empleo industrial tenga más peso en el ámbito rural, aunque, en términos absolutos, alcanza, como es obvio, valores mucho más elevados en el ámbito urbano. Asimismo resulta interesante comprobar el papel de los empleados en la construcción, pues, aunque los de la ciudad doblan en número a los del medio rural, en este supera claramente, en términos relativos, a la ciudad —en 2,7 puntos porcentuales—. Ello nos indica que el sector inmobiliario está tirando sin parar de la construcción o rehabilitación de casas en los pueblos. Igualmente, ha crecido de una manera sensible el empleo en Alojamiento y Restauración, donde el medio rural supera a la ciudad en términos relativos y, además, el rural profundo es el que más peso relativo tiene (10,4 %).

Tabla 4. Composición del empleo rural, comparado con el urbano, por categorías territoriales y sector económico en 2020

Empleos por sector/rama	Rural profundo	Rural estancado	Rural progresivo	Rural dinámico	Total rural	Total urbano
Agricultura	91.549	134.933	152.184	380.115	758.781	258.831
Industria	44.683	84.415	129.137	588.519	846.755	1.313.377
Construcción	31.400	44.706	62.177	246.066	384.348	858.177
Alojamiento-Restauración	33.198	39.345	53.688	280.162	406.393	1.131.973
Educación+Sanidad+Veterinaria	14.970	30.911	47.476	188.488	281.845	2.335.345
Empleados de Hogar+Residencias	11.027	16.542	22.588	100.404	150.562	652.939
Otros servicios	92.288	157.647	234.401	1.033.755	1.518.091	7.567.653
Total ocupados en junio 2020	319.117	508.499	701.651	2.817.508	4.346.775	14.118.295
Población total en 2020	1.005.606	1.632.354	2.186.906	8.884.347	13.709.213	33.741.582
Superficie (km ²)	220.786,52	102.429,59	61.980,44	66.686,62	451.883,16	54.645,22
% ocupados sobre total España	1,73	2,75	3,80	15,26	23,54	76,46
% población sobre total España	2,12	3,44	4,61	18,72	28,89	71,11
% superficie sobre total España	43,59	20,22	12,24	13,17	89,21	10,79

Fuente: INSS, Tesorería General, Cuentas y Trabajadores por régimen, municipio y actividad. Clasificación de la CNAE 2009 a dos dígitos en junio de 2020. INE, Estadísticas del Padrón continuo 2020. Elaboración propia.

Pero lo más destacable es el peso creciente de la producción de energía. Ante el hundimiento de la minería y de la extracción de carbón, la producción de *energía verde* y sostenible está progresando sin parar. La producción de colza u otras plantas oleaginosas y cereales o remolacha para la elaboración de biodiesel o bioetanol se ha extendido con fuerza. No obstante, lo ha

hecho mucho menos que en Francia, donde la colza ocupa en torno a un millón de hectáreas, mientras que en España se queda en 80.000 (en el año 2018, último con datos del MAPA), una extensión mínima de las tierras labradas (<0,5 %), a la que se le suma algún otro cultivo (trigo forrajero, remolacha azucarera excedentaria...). Asimismo, la producción de energía a partir de la biomasa representa poca cosa en el conjunto de las energías renovables, mientras que la producción de energía eólica y fotovoltaica está adquiriendo una fuerza inusitada.

Y, junto a la producción de energía sostenible, no se puede olvidar la función residencial. El espacio rural ha añadido a su función tradicional de productor agrario otras muchas, entre las que cabe destacar la residencial para la población urbana. Se ha hablado de ella como un problema de sobrepoblación flotante, pero cada vez adquiere más peso. Hoy, el miedo a la COVID-19 está produciendo un efecto parecido, ya que hay numerosos grupos de población urbana que son atraídos por los aires del campo. Tanto es así que el INE daba como noticia el fuerte crecimiento de las compras de viviendas en el último año (mayo de 2020 a mayo de 2021), de las que una parte corresponde a las transacciones entre habitantes urbanos y rurales, por más que no se desagrega esta circunstancia (INE, 2021, Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad). Es esta una función residencial interesante, que se debe mantener, aumentar y diversificar, por discutida que sea, ya que responde a una demanda actual y con perspectivas de mantenerse y crecer hacia el futuro.

4. El futuro incierto de los espacios rurales: ¿en camino hacia el cuarto paradigma de desarrollo rural?

La sociedad rural de España ha pasado, en poco más de 60 años, de un modelo dedicado a la agricultura tradicional a otro de sociedad de servicios, en el que la actividad agraria tiene un papel secundario, por más que ocupe la mayor parte del territorio. El paradigma de la agricultura tradicional, pobre, con pocos medios e insumos, se abandonó durante los años 1960 y 1970 para dejar paso a un nuevo modelo de agricultura productivista, dominante durante la década de 1980 y parte de la de 1990. Pero ya durante esa etapa de agricultura tecnificada, productivista y con población decreciente, empezaron a oírse las voces de la vuelta al campo.

La publicación de la Comisión Europea sobre *El futuro del mundo rural* (1988) marcó un hito, que propugnaba un desarrollo alternativo al agrario en los espacios rurales, un tercer paradigma que superase el tradicional y el productivista. El espacio rural ya había dejado de ser agrario, como lo evidencia el escaso peso del empleo agrario sobre el total y la pequeñez del Valor Añadido Bruto Agrario sobre el VAB Total, que están hoy en torno al 4,5 % el primero y cercano al 2 % el segundo, aunque un poco más altos en aquellas fechas. Por entonces se comenzó a hablar del renacimiento rural como una vuelta al campo, como la recuperación de un tiempo perdido. Pero la España rural del interior peninsular fue caminando en sentido contrario, por más que la España periférica avanzara hacia un modelo de desarrollo pluri-

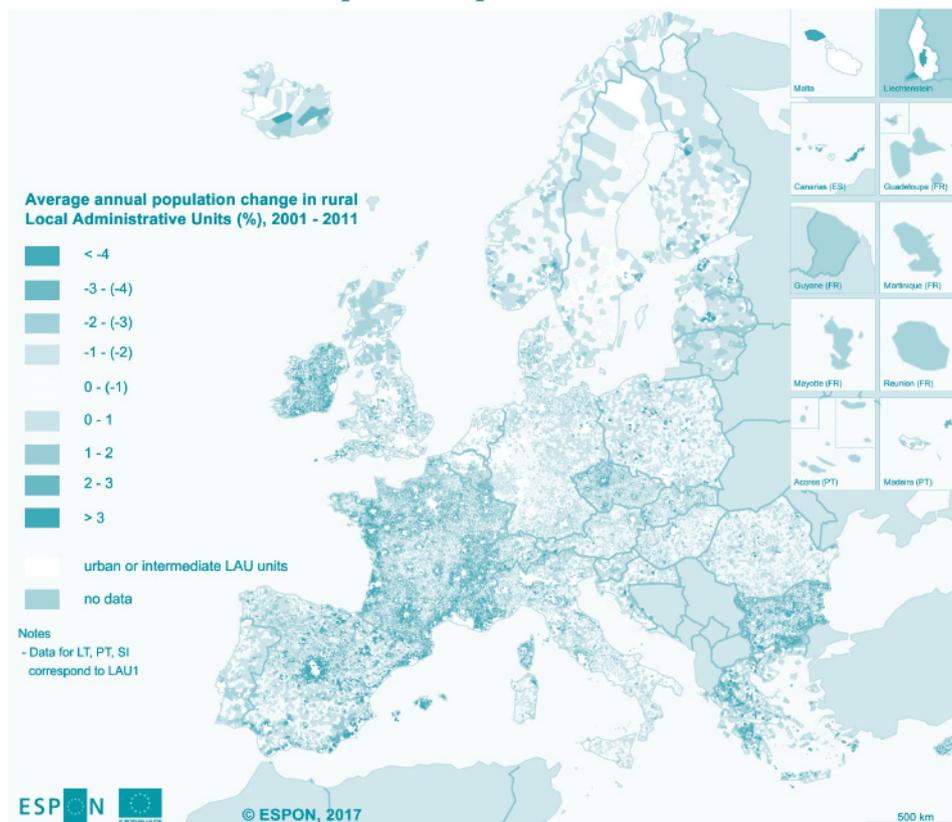
funcional. Pero el discurso dominante ha sido, y es, el de la España «vacía» (o «vaciada»), un discurso que aboga por emprender acciones que reviertan el proceso.

a) De las políticas de desarrollo rural a las del reto demográfico

La Unión Europea, tras las crisis sucesivas de la Gran Recesión (2008 a 2015) y de la COVID (2020-2021), ha puesto en marcha políticas contra el vaciamiento del mundo rural. En el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, la PAC continúa recibiendo directamente un 31,3 % del total, como se ve en la información del Consejo Europeo (2020). Sin embargo, a pesar del papel predominante de la PAC, los presupuestos europeos comunitarios incrementan la financiación del desarrollo rural e intentan luchar contra el retroceso demográfico, creciente y cada vez más nítido en casi todos los países de la Europa oriental y mediterránea.

Así, la Comisión presidida por Von der Leyen ha creado una Vicepresidencia para Democracia y Demografía, con el objetivo de que la UE ataje los problemas derivados del cambio demográfico. El nuevo planteamiento va más allá del desarrollo rural para hacer frente a la atonía demográfica territorial, observable en una gran parte de los espacios rurales europeos, como se aprecia en el mapa de saldos demográficos de Europa a escala de LAU2 (Figura 11).

Figura 11. Tasa de variación anual de la población de la UE de 2001 a 2011 por municipio (LAU) (%)



Disponible en: <https://www.espon.eu/rural-shrinking>

De este modo, la Comisión ha elaborado un informe —COM(2020) 241 final, del 17 de junio— en el que se insiste en que la UE está perdiendo peso demográfico y económico en el mundo y en que es el continente más envejecido (Comisión Europea, 2020a, p. 36; y 2020b). Concluye que es necesario integrar las consideraciones demográficas en las políticas de la UE. Para ello, además de para superar las crisis, aprueba los fondos de recuperación *Next Generation EU*, que buscan la cohesión social, la integración, la inclusión, el desarrollo rural y la reducción de las disparidades regionales (Comisión, 2020a, p. 36).

Estos objetivos, unidos a los 10.000 millones de euros aprobados por el MITERD para el cambio rural, pueden representar una gran, y nueva, oportunidad. Así, este Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico declaraba en mayo de 2021 que disponía de más de 15.000 millones de euros de presupuesto procedentes del citado fondo *Next Generation*, una parte de los cuales irán a mejoras energéticas y ecológicas, muchas de ellas rurales.¹ ¿Estamos ante una nueva era rural? ¿La covid ha cambiado los hábitos y la gente se va al campo? Las previsiones del gobierno, de los agentes sociales y de las organizaciones que reivindican la repoblación rural reman juntos y a favor de la corriente en esta nueva etapa. Sin embargo, la realidad no se ajusta a los planes y los deseos de los estrategas de la repoblación. Por el contrario, la salida del campo a la ciudad es el rayo que no cesa, y el abandono de vastos territorios es la secuela que le sigue.

b) La persistencia de la emigración

La magnitud de las pérdidas demográficas rurales de la UE es muy intensa en Grecia y Bulgaria, así como en todos los países de la Europa oriental, salvo Chequia, pero también en Alemania oriental, además de en la Europa nórdica, como se ve en la citada Figura 11. Este mapa, recientemente publicado por ESPON, pone de manifiesto una tendencia estructural en todos los países desarrollados: el éxodo rural y el consecuente crecimiento urbano. Se puede pensar que este movimiento es pasajero, pero el proceso arranca con la revolución industrial y parece imparable, pues la población urbana del mundo en 1700 no era más que un 3 % de la total, y todavía en 1900 no vivía en ciudades más que un 13 % de la población mundial y en 1960 se llegaba a un 27 %. Hasta 2008 no se igualó la población urbana con la rural, según las Naciones Unidas (UN, 2014).

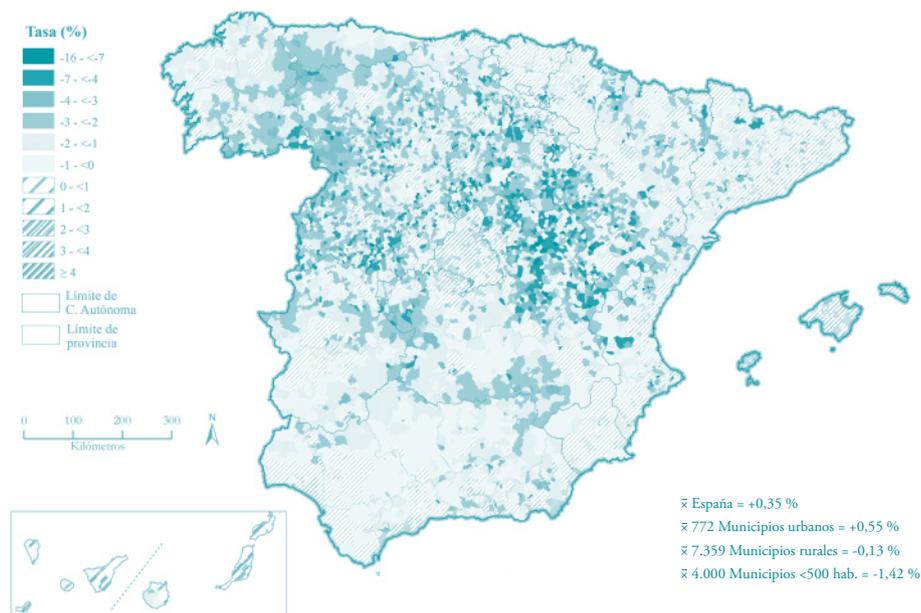
En Europa, cuna de la revolución industrial, el proceso urbanizador se adelantó, de modo que en 1700 contaba con 13 millones de habitantes urbanos (12 % de la población total) que habían crecido hasta los 127 millones (41 %) en 1910 (Oriol Nel.lo, 2004, pp. 256 y 260). En España, como se ve en la Tabla 1, la población rural actual representa el 28,9 % frente al

¹ «El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO/MITERD) asumirá la gestión de 15.339 millones procedentes del Plan de Recuperación, lo que supone un 21,95 % de la inversión total con arreglo a los fondos europeos. De esa suma, 10.756 millones irán destinados a la transición energética, justa e inclusiva, mientras que los 4.583 millones restantes se dedicarán a infraestructuras y ecosistemas resilientes.» Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/prensa/ultimas-noticias/el-plan-de-recuperacion-destinar-1-m-1-del-40-de-la-inversion-a-la-transicion-energetica-tcm:30-525919> [consultado el 08/05/2021].

71,1 % de la urbana. Pero ¿se está produciendo el renacimiento rural, la repoblación rural tan anhelada en las políticas del reto demográfico?

No parece muy aventurado afirmar que no, pues los hechos son tozudos: el campo cambia sus funciones, se moderniza, innova, pero cada vez vive menos gente en él, o matizando, cada vez vive menos gente en la España rural interior, por más que la periférica crezca. Podemos pensar que la COVID y el teletrabajo están impulsando un nuevo movimiento, pero eso está por confirmar. Hoy, sin embargo, la tendencia continúa en los mismos términos que hemos visto para los dos decenios del siglo XXI: pérdidas generalizadas en el rural interior, aunque ganen los municipios que se encuentran en el área de influencia urbana. El mapa de la Figura 12 así lo pone de manifiesto: España gana un 0,35 % anual entre 2015 y 2020, mientras las ciudades elevan esas ganancias a un 0,55 % y los municipios rurales pierden en conjunto un 0,13 %, que se eleva hasta un -1,42 % anual en el rural profundo y estancado. Los datos y el mapa son elocuentes, pero el proceso no ha terminado y las consecuencias de ese abandono se ven claramente en el crecimiento considerable de las superficies abandonadas.

Figura 12. Tasa de variación anual de la población de los municipios urbanos y rurales en España entre 2015 y 2020 (%)

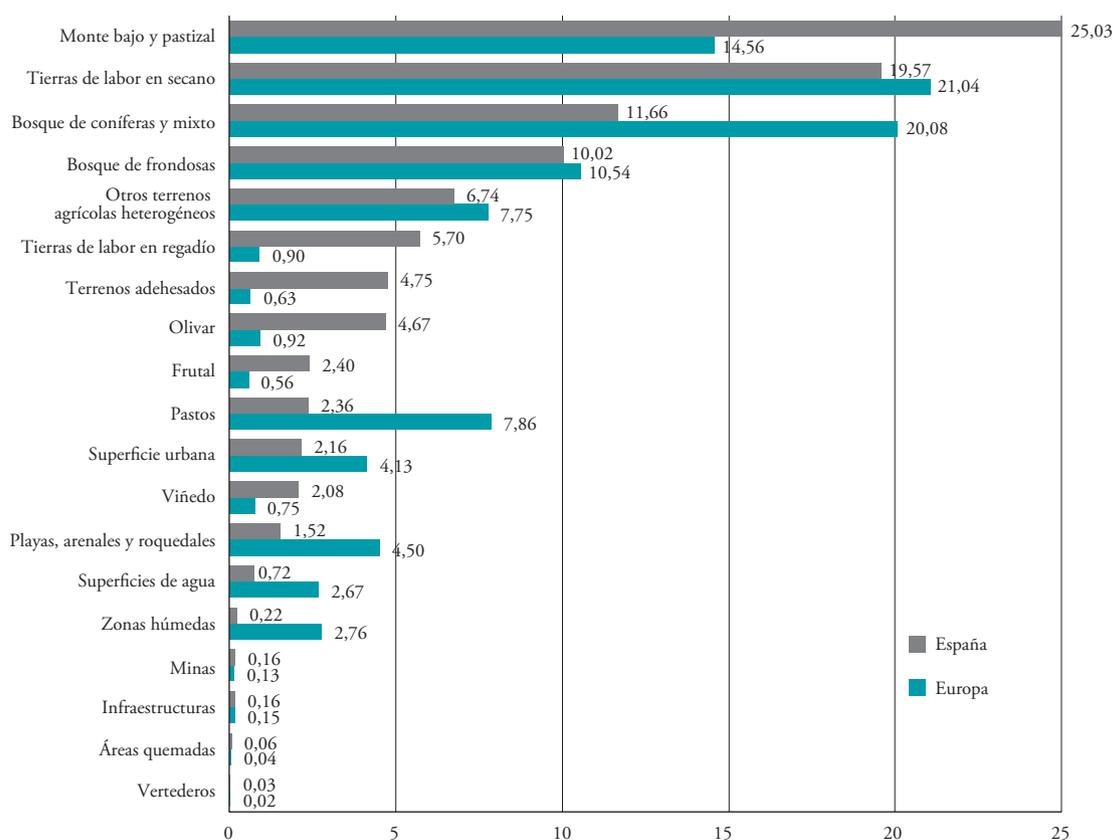


Fuente: INE. *Estadísticas del Padrón continuo 2020 y 2015. Elaboración propia.*

c) Los cambios de uso y las consecuencias del abandono

En efecto, tal como evidencian las imágenes de satélite, el único tipo de espacio que gana terreno en la España actual es el matorral, pues ni los campos de cultivo, ni los bosques lo hacen; y las ciudades y espacios artificiales apenas aumentan significativamente. En la Figura 13, basada en las observaciones por satélite del programa *Corine Land Cover 2018*, se representan los valores relativos de las ocupaciones del suelo en España y en la UE.

Figura 13. Ocupaciones del suelo en España y Europa en 2018 (%)



Fuente: CLC 2018, <http://centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas/index.jsp> (España) y Copernicus-eionet (Europa): <https://land.copernicus.eu/pan-european/corine-land-cover> (elaboración propia).

Nota: La superficie total no incluye 2.483 km² de aguas costeras de España ni 1,25 millones km² de aguas costeras de toda Europa (clase 523 del CLC). Tampoco estas superficies coinciden exactamente con las oficiales de cada país, por cuanto aquí se han calculado a partir de los datos cartográficos y se producen leves desviaciones en función de la proyección y en función de los cortes de polígonos. Los datos de UE+ de la Tabla 5 se refieren a 38 países de Europa, incluida Suiza. No incluyen Turquía.

El primer uso en España corresponde al monte bajo y pastizal, con nada menos que una cuarta parte del territorio, muy por encima del de la UE, donde no llega al 15 %. La enorme masa de matorral y pastizales (12,53 millones de hectáreas) es el resultado del abandono habido en las montañas del mundo mediterráneo y del atlántico. Las áreas de montaña, las más despobladas, son las que han dejado de utilizar antiguos pastizales comunales, que ya no necesitan, porque sobran pastos y, ante el empuje de la vegetación natural, se pueblan de matas de piornos y retamas que se van cerrando y van convirtiendo el antiguo pastizal en un matorral propicio para el incendio.

Tabla 5. Ocupaciones del suelo en España y Europa 2018, según Corine Land Cover

Ocupaciones	España		Europa (EU+)	
	Km ²	%	Km ²	%
Vertederos	134,8	0,03	1.198,8	0,02
Áreas quemadas	293,6	0,06	2.230,0	0,04
Infraestructuras	795,6	0,16	8.083,7	0,15
Minas	806,2	0,16	6.778,7	0,13
Zonas húmedas	1.099,9	0,22	144.100,3	2,76
Superficies de agua	3.582,0	0,72	139.626,1	2,67
Playas, arenales y roquedales	7.612,4	1,52	234.902,3	4,50
Viñedo	10.410,0	2,08	39.061,5	0,75
Superficie urbana	10.813,2	2,16	215.871,9	4,13
Pastos	11.825,0	2,36	410.458,7	7,86
Frutal	11.994,6	2,40	29.318,1	0,56
Olivar	23.338,8	4,67	47.915,6	0,92
Terrenos adhesados	23.764,3	4,75	33.109,4	0,63
Tierras de labor en regadío	28.549,0	5,70	46.952,7	0,90
Otros terrenos agrícolas heterogéneos	33.736,0	6,74	405.018,0	7,75
Bosque de frondosas	50.139,1	10,02	550.839,7	10,54
Bosque de coníferas y mixto	58.348,1	11,66	1.049.115,5	20,08
Tierras de labor en secano	97.995,3	19,57	1.098.941,5	21,04
Monte bajo y pastizal	125.282,0	25,03	760.618,0	14,56
Total España	500.530,0	100,00	5.224.140,8	100,00

Fuente: CLC 2018, <http://centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas/index.jsp> (España) y Copernicus-ionet (Europa): <https://land.copernicus.eu/pan-european/corine-land-cover>. Elaboración propia.

El segundo aprovechamiento corresponde a las tierras de labor en secano, que no llegan al 20 %, un poco por detrás de las de Europa. Sumadas a las de regadío ocupan otros 12,65 millones de hectáreas, aunque el terreno agrícola total asciende a 20,6 millones. El terreno labrado ocupa una gran extensión, pero no se abandona, como sucede con los pastizales, sino que se mantiene e incrementa, merced a la potente maquinaria con que cuentan los agricultores, que cada vez son menos en número, pero más capacitados técnicamente. El tercer aprovechamiento en importancia es el bosque de coníferas y mixto, que en España representa casi la mitad que en Europa (11,7 frente a 20 %; ocupa 5,8 millones de ha), y el cuarto aprovechamiento es el bosque

de frondosas (encinas, rebollos, eucaliptos, alcornoques, robles, hayas, castaños...), que ocupa casi igual superficie en España que en Europa (en torno al 10 %). Estos son los aprovechamientos más importantes. Si sumamos los dos tipos de bosque (coníferas y frondosas) no llegan al 22 % mientras en Europa superan el 30 %. Con la suma del matorral, los bosques y las tierras de labor en secano y regadío se alcanzan casi las tres cuartas partes del territorio español, como se ve en el gráfico de la citada Figura 13, mientras el resto se distribuye heterogéneamente.

Ahora bien, en contra de la idea del abandono del espacio rural, hay que destacar que el único abandono es el de los pastizales, convertidos en matorral, pero el resto de los aprovechamientos u ocupaciones se mantiene o aumenta ligeramente. En consecuencia, no se puede hablar de la *España vacía* como si todo el territorio estuviera dejado a las libres fuerzas de la naturaleza, porque, salvo el pastizal/matorral, el resto se mantiene. Ya hablamos precedentemente de las aldeas abandonadas. Ante este panorama, y a modo de conclusión, cabe preguntarse por el futuro del espacio y de la sociedad rural de España.

5. Conclusiones

Del análisis realizado se pueden extraer unas cuantas ideas claras. Primera, la dualidad del espacio rural español; segunda, una dinámica regresiva e inacabada en el territorio de la España rural interior frente a una dinámica progresiva en la periférica y en las coronas de influencia urbana; tercera, la llegada de una oportunidad completamente singular y extraordinaria con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 2021; y cuarta, el teletrabajo y la búsqueda de nuevos aires por los ciudadanos urbanos, que pueden cambiar la tendencia regresiva del ámbito rural.

No se pretende ahora volver a comentar todos esos temas ya tratados en este capítulo, sino tan solo insistir en que es pronto para prever cambios de comportamiento o dinámica en el ámbito rural. Cada día son más los titulares de los medios de comunicación que abren sus páginas con noticias relativas a la compra de casas en los pueblos por parte de los habitantes de las ciudades, pero esto, que acaba de empezar, suele corresponder al mismo tipo de residencias secundarias que ya tienen muchos antiguos emigrantes rurales. La oportunidad del teletrabajo está, por otro lado, chocando con la debilidad de la cobertura de Internet en numerosísimos municipios que no disponen de fibra óptica.

Pero, ante todo, la gran barrera a superar es el *rechazo* de lo rural que aún subyace en la mentalidad de los grupos urbanos. En el campo hay grandes potencialidades no explotadas, pero hay mucha gente de las ciudades que prefiere habitar la urbe congestionada a vivir en la tranquilidad rural. Es probable que no se cambie esta mentalidad hasta pasadas dos generaciones, es decir, medio siglo. Quizá entonces podría extenderse el cuarto paradigma de desarrollo rural, el de una sociedad rural compleja, abierta, plurifuncional, en la que los agricultores serán muy pocos, por más que el espacio rural continúe siendo fundamentalmente agrario.

Referencias bibliográficas

- CERDÀ, F. (2017): *Los últimos. Voces de la Laponia española*. Logroño, Ed. Pepitas de calabaza.
- CORINE LAND COVER (2018): *CLC 2018*; en <http://centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas/index.jsp> (España) y Copernicus-eionet (Europa): <https://land.copernicus.eu/pan-european/corine-land-cover>
- CLOUT, H. D. (1974): *Geografía Rural*. Barcelona, Oikos-Tau.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988): *El futuro del mundo rural. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*. [COM(88) 501 final]. Boletín de las Comunidades Europeas; Suplemento 4/88.
- COMISIÓN EUROPEA (2020a): *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico*. Documento COM(2020) 241 final, de 17 de junio. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=Celex%3A52020DC0241> [consultado el 07/05/2021].
- COMISIÓN EUROPEA (2020b): *Visión a largo plazo sobre las zonas rurales*. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12525-Desarrollo-rural-vision-a-largo-plazo-de-las-zonas-rurales_es [consultado el 07/05/2020].
- CONSEJO EUROPEO (2020): *Infografía-Marco financiero plurianual 2021-2027 y Next Generation EU*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/> [consultado el 06/05/2021].
- DÍAZ MORENO, A. (2003): «El ordenamiento de la construcción en la España de la Edad Media. S. IX a XV» (I); en *Boletín de la Institución Fernán González* (B.I.F.G.) Burgos. Año LXXXII, nº 226 (2003/1); pp. 10-11.
- ESPON (2017): *Shrinking rural regions in Europe. Policy brief*. Disponible en: <https://www.espon.eu/rural-shrinking> [consultado en marzo de 2021].
- FERRE BUENO, E. (1979): *El Valle del Almanzora. Estudio geográfico*. Almería, Excma. Diputación Provincial, Caja Rural Provincial de Almería y Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Almería.
- INE (2000 a 2020): *Padrón continuo*. Disponible en: <https://www.ine.es>
- INE (2011): *Censo de Población y Viviendas 2001*; ídem 2011.
- INE (2021): *Estadística de Transmisiones de Derechos de la Propiedad (ETDP)*. Noticia de 13 de julio. ETDP - Mayo 2021 (9/9). Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736171438&menu=ultiDatos&idp=1254735576757 [consultado el 13/07/2021].

- INSS (2020): *Cuentas y Trabajadores por régimen, municipio y actividad. Clasificación de la CNAE 2009 a dos dígitos en junio de 2020*. Elaboración propia.
- MARTÍNEZ, A. (2021): «Hacer la maleta para irse, venir o volver»; en *La Nueva Crónica de León*, miércoles, 16 de junio de 2021. Disponible en: https://www.lanuevacronica.com/hacer-la-maleta-para-irse-venir-o-volver#cuero_noticia [consultado el 16/06/2021].
- MITERD/MITECO (2021): «Más de 15.000 millones en manos del MITECO». Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-plan-de-recuperaci%C3%B3n-destinar%C3%A1-m%C3%A1s-del-40-de-la-inversi%C3%B3n-a-la-transici%C3%B3n-ecol%C3%B3gica/tcm:30-525919> [consultado el 08/05/2021].
- MOLINERO HERNANDO, F. (2019): «El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación»; en *Cuadernos Geográficos*, 58(3); pp. 19-56.
- MOLINERO HERNANDO, F. Y MARTÍNEZ ARNÁIZ, M. (2020): «Nuevos paisajes y nuevas formas de producción: la expansión de las empresas de servicios y de los asalariados en los espacios vitícolas del Duero»; en *Revista de Estudios Geográficos*, 81(289); pp. 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/estgeogr.202058.058>
- ORIOLO, F. (2004): «La población»; en ROMERO, J. coord.: *Geografía Humana*. Barcelona, Ariel.
- PEÑA SÁNCHEZ, M. (1975): *Crisis rural y transformaciones recientes en Tierra de Campos*. Valladolid, Universidad de Valladolid, Departamento de Geografía.
- QUEREDA SALA, J. J. (1978): *Comarca de la Marina. Alicante. Estudio de Geografía Regional*. Alicante, Excma. Diputación Provincial.
- UN (2014 Y 2018): *World Urbanization Prospects 2014. Ídem 2018*.
- VALDEÓN BARUQUE, J. (1995): *La Baja Edad Media*. Anaya.
- VALLE BUENESTADO, B. (1985): *Geografía Agraria de los Pedroches*. Córdoba, Excma. Diputación Provincial de Córdoba, Servicio de Publicaciones.



LOS HABITANTES DE LOS TERRITORIOS DE BAJA DENSIDAD EN ESPAÑA UNA LECTURA DE LAS DIFERENCIAS URBANO-RURALES¹

Luis Camarero
Sociología, UNED

Resumen

En este capítulo se caracterizan las principales desigualdades socioeconómicas que se establecen entre los habitantes rurales y urbanos. Son diferencias que muestran la continua incapacidad que experimentan las áreas rurales para alcanzar los estándares de calidad de vida, servicios y oportunidades vitales del conjunto de la sociedad. Esta brecha urbano-rural es resultado del efecto acumulativo de los diferentes procesos de concentración demográfica y económica, así como de las diferencias en términos de accesibilidad a los recursos y servicios del bienestar.

Abstract

This chapter characterises the main socioeconomic inequalities that exist between urban and rural dwellers. These are differences that reveal the continuing incapacity of rural areas to achieve the quality-of-life standards, services and life opportunities of the society as a whole. This urban-rural gap is widened by the cumulative effect of diverse processes of demographic and economic concentration, and by the differences in access to welfare services and resources.

1. Introducción

La cuestión rural ha vuelto a la opinión pública y a la agenda política. Nunca había estado fuera. La reforma agraria y el atraso rural han planeado de forma secular en el conjunto de los grandes problemas compartidos. Ahora estamos ante una nueva cuestión rural (el declive de los territorios rurales), que ha venido configurándose desde la lectura omnimoda del problema del despoblamiento. Hay una *vieja* cuestión rural, marcada por las diferencias de acceso a los recursos productivos y el mantenimiento de estructuras sociales, y hay una *nueva* cuestión rural, marcada por las diferencias y desigualdades de acceso al bienestar.

En este breve ensayo nos acercaremos, en primer lugar, a la *nueva* cuestión rural, al momento en el que se fragua el sentimiento de ocaso y surge el tema del despoblamiento como

¹ Este capítulo tiene como referencia el proyecto «Focus on Rural Gap: Accessibility, mobilities and social inequalities. RuralAccess» (PID2019-111201RB-I00).

bandera. En segundo lugar, haremos una lectura crítica de los datos demográficos, que sitúan la despoblación como un fenómeno diferente del mero vaciamiento de población. En tercer lugar, analizaremos las fuentes de desigualdad que conforman la brecha rural-urbana bajo la que se produce el actual malestar de las poblaciones rurales. Finalmente, añadiremos una pequeña reflexión sobre qué ha podido cambiar bajo el efecto acumulado de las dos crisis concatenadas del siglo XXI: la socioeconómica, primero, y la socio-sanitaria, después.

2. La despoblación como temor

La preocupación por la despoblación es secular. Fermín Caballero en el XIX o Joaquín Costa en el XX consideraban España un territorio desaprovechado de cultivos y de gentes (López-Ontiveros, 2003). Frente a esas miradas, que reclamaban un territorio aún por repartir y que lo encontraban infrautilizado, la visión contemporánea se fija en quienes residen en los territorios de baja densidad. La despoblación sintetiza la moderna cuestión del declive rural, y es desde la aparición en 2017 del Comisionado Frente al Reto Demográfico cuando alcanza su reconocimiento institucional, teniendo su punto álgido en la manifestación de 2019 bajo el lema la *Revuelta de la España Vacía*².

Si indagamos en el contexto en que se fragua la noción moderna de «despoblación», podemos señalar tres preocupaciones, que desde lugares distintos convergen en su construcción (Camarero, 2020): i) la caída drástica de los indicadores demográficos; ii) el debate sobre la financiación autonómica, y iii) la crisis económica de 2008. Ello genera un escenario que modela el imaginario de la despoblación en términos dramáticos.

La caída continuada de la fecundidad, en una sociedad fuertemente envejecida como la española, impide con el tiempo la reproducción demográfica, dado que las poblaciones no reemplazan los fallecimientos. En las áreas rurales este fenómeno había comenzado en los años 1980. De hecho, en 1988 los municipios menores de 10.000 habitantes ya comenzaban a experimentar el déficit de nacimientos sobre fallecimientos. Sin embargo, el efecto de las migraciones de retiro y la progresiva llegada de población «neo-rural» (Rivera, 2020), así como la entrada de población trabajadora extranjera, vendrán a compensar en gran medida ese déficit.

La inmigración minorra el efecto del crecimiento vegetativo negativo hasta que se produce la crisis económica de 2008. Entonces se paraliza la entrada de población extranjera y se retrasan los reagrupamientos familiares, mientras cobra impulso la emigración juvenil y de población extranjera hacia lugares urbanos y regiones centrales de Europa. El ocaso vegetativo, añadido a los efectos de la crisis, sitúa a las áreas rurales en una situación de pérdida poblacional generalizada durante la segunda década del siglo XXI. Por primera vez se experimenta en España una sensación absoluta de declive demográfico.

² 31 de marzo de 2019. Plaza de Colón. Madrid. Manifestación convocada por 90 plataformas ciudadanas de 24 provincias para exigir un pacto de Estado contra la despoblación. La Delegación del Gobierno cifró en 50.000 los asistentes.

Todo este proceso ocurre dentro de un fuerte debate sobre la financiación autonómica en el marco de la reforma de la LOFCA en 2009. Los criterios de dispersión, densidad y envejecimiento de la población se plantean como importantes correctores para el cálculo de la distribución de las transferencias de crédito entre las regiones. Este debate vuelve la mirada sobre las áreas rurales y lo hace especialmente sobre el coste de la prestación de los servicios públicos.

En el camino quedó el avance que supuso la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, una ley que abordaba de forma expresa la reducción de las desigualdades territoriales y la garantía de igualdad de oportunidades. Pero, sin ser derogada, no llegó a aplicarse, precisamente por las dificultades de acordar un sistema de financiación entre los distintos niveles de la Administración.

El espíritu de los recortes y la política de austeridad que se instaló en el fragor de la crisis de 2008 se transmitieron a la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (2013), primando la reducción de la deuda pública. En ese contexto, se limitaba la actuación de los ayuntamientos a la gestión de determinados servicios, retirándose las competencias consideradas impropias (que acercaban de forma muy eficiente los servicios a los vecinos) y abriéndose una gran diferencia entre grandes y pequeños municipios en cuanto a su capacidad de organización y gestión.

Collantes y Pinilla (2019) han destacado el reflejo que tiene la despoblación en la opinión pública. La edición del conocido ensayo *La España Vacía* (Del Molino, 2016) y la emisión de distintos programas de TV en horarios de máxima audiencia, abren el interés generalizado por la cuestión rural. A partir de algunas estadísticas que resaltan números negativos, y de las imágenes de pueblos en declive, se viene construyendo el potente imaginario de un país que, en palabras de quienes sienten que viven en una España «vacía», se llamará la España «vaciada». El malestar de quienes se sienten olvidados se mezcla con el extraño sentimiento (a ratos de malestar, a ratos de nostalgia) de toda una generación que, habiendo nacido rural, se convirtió necesariamente en urbana.

La clave generacional ayuda a comprender la propagación viral que ha tenido la cuestión rural en la agenda mediática, y también la connotación que adquiere la despoblación como reflejo del proceso de modernización de la sociedad española. De hecho, la cohorte de nacidos durante el periodo posterior a la Guerra Civil y el Plan de Estabilización (hoy con edades de entre 65 y 80 años) se corresponde con la generación que protagonizó el paso de una España rural a otra urbana y que vivió el inicio del sistema contemporáneo de bienestar. Es una generación que, siendo finalmente urbana, guarda la memoria rural.

En documentos de los años 1970 se insistía en el éxodo rural como motor del cambio rural. La preocupación institucional no era entonces la emigración (que se concebía como algo necesario), sino el desarrollo urbano. Se establecía la necesidad de *desruralizar* España: «en conclusión, el grado de movilidad social que existe en España no debe ser considerado como anómalo, excepto en la exagerada importancia que hay que dar de momento al éxodo rural. Sin él el grado de rigidez de la estructura de ocupaciones se habría hecho verdaderamente intolerable» (FOESSA, 1970; p. 168).

Hoy podemos comprobar que, alrededor del 60 % de los que nacieron en esos años en núcleos rurales, continúan viviendo en áreas urbanas: se trata de una generación de origen rural, pero eminentemente urbana. En esos parámetros de emigración intensa y de ruptura de biografías, se construye la recepción del imaginario de la despoblación rural.

3. Los territorios de baja densidad: renovación, diversidad y conectividad

Si bien la despoblación es un indicador de los procesos de cambio que atraviesan las áreas rurales, también es cierto que, en el contexto de crisis que hemos señalado, este problema termina acaparando el debate sobre la España rural, debate que queda reducido en muchos casos a un mero cómputo del número de habitantes.

Se ha venido destacando, a través de comparaciones más o menos justificadas, la continua reducción en términos absolutos de la población que reside en las áreas rurales. Asimismo, en términos relativos, y de forma general, la población rural es crecientemente menor que la urbana. Sin embargo, de ello no se desprende necesariamente la condición de declive del medio rural al que se asocia inmediatamente. Y lo que es más importante, sin una contextualización suficiente respecto a los procesos sociodemográficos, la lectura centrada en números rojos impide observar los distintos procesos de transformación que experimentan muchas zonas rurales.

Hay tres cuestiones que el miedo a la despoblación nos evita comprender: i) nuestro modelo de hábitat de baja densidad; ii) la renovación demográfica, y iii) la conectividad territorial que conforma el soporte de la vida rural.

Un modelo de hábitat de baja densidad

España ha sido, y es comparativamente con el resto de Europa, un territorio de baja densidad poblacional. Sus 93,8 hab./km² (Eurostat, 2019) están por debajo de la media de la UE-27 con 109 hab./km², muy alejados de las densidades que alcanzan los países centroeuropeos (Alemania, 235,2; Países Bajos, 507,3). En España se viene observando un proceso de fuerte concentración demográfica (el 14,2 %, es decir uno de cada siete españoles, reside en la Comunidad de Madrid), pero no solo metropolitana. El padrón a 1 de enero de 2020 muestra que la tercera parte de la población reside en los municipios litorales, una franja litoral que alcanza una densidad media de 451 hab./km². En contraste a un país de costa y metropolitano, los municipios menores de 10.000 hab. (que concentran el 80,7 % del territorio) alcanzan una

densidad de 23,4 hab./km². La UE califica las densidades inferiores a 50 hab./km² como áreas escasamente pobladas. En Francia, el INSEE sitúa este límite en menos de 30 hab./km². Bajo esos criterios, España se consideraría poblacionalmente semidesértica (Barthe y Milian, 2010).

En el caso de España hay una distribución muy desigual de la población en el territorio, y cuya lógica atiende a distintas causas. Responde, sin duda, a los procesos de concentración propios del modelo de desarrollo de las economías de aglomeración (Rodríguez-Pose: 2018), pero también coexisten otros procesos que tienen que ver con la denominada «sociedad del envejecimiento» y con el desarrollo de las actividades de retiro y ocio que inciden también en la concentración demográfica de las zonas litorales.

Bajo la mirada de la despoblación se interpreta que el sistema de hábitat de baja densidad no es funcional. Sin embargo, la estructura socio-territorial se ha venido configurando históricamente como modelo de asentamiento adaptado al territorio. La calidad de vida (ambiental y alimentaria) está relacionada con la estructura del hábitat. Asociado a este modelo de asentamiento se ha desarrollado un sistema de gobernanza en el cual el mapa de España es un tapiz de muchas comunidades locales con capacidades políticas dispersas por el territorio y en el que se soporta la preservación del territorio y el control local de sus usos. Los modelos de asentamiento constituyen un patrimonio cultural, y su función trasciende la mera atención y gestión vecinal.

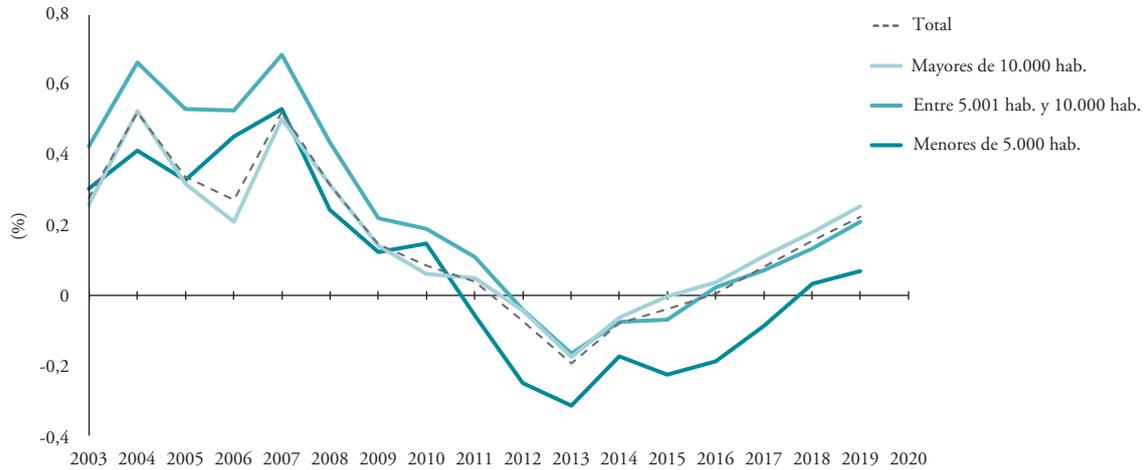
Una población en renovación, crecientemente diversa

En términos absolutos, la población rural no se ha reducido de forma homogénea. Incluso, en términos agregados, ha experimentado un crecimiento destacable durante el arranque del siglo XXI. Para comprender la intensidad del despoblamiento rural debemos tener en cuenta también que el conjunto de la población española desde 2012 a 2016, como consecuencia de la «Gran Recesión», ha experimentado un decrecimiento, situación sin precedentes en la historia reciente³. La caída progresiva de la fecundidad reduce de forma drástica el crecimiento, y si no fuera por la entrada de población extranjera desde el inicio del presente siglo la caída en términos demográficos de España hubiera sido aún mayor. Las áreas rurales comparten la pérdida de población dentro de la tendencia general de recesión demográfica (Gráfico 1).

En los municipios rurales el declive que produce la crisis del 2008 se hace más intenso; hay un crecimiento vegetativo menor; la emigración (y reducción de entradas) adelanta la caída demográfica desde 2011 en los municipios menores de 5.000 hab., y también en ellos la recuperación será más tardía. Estos núcleos deberán esperar hasta 2018 para recobrar la tendencia positiva.

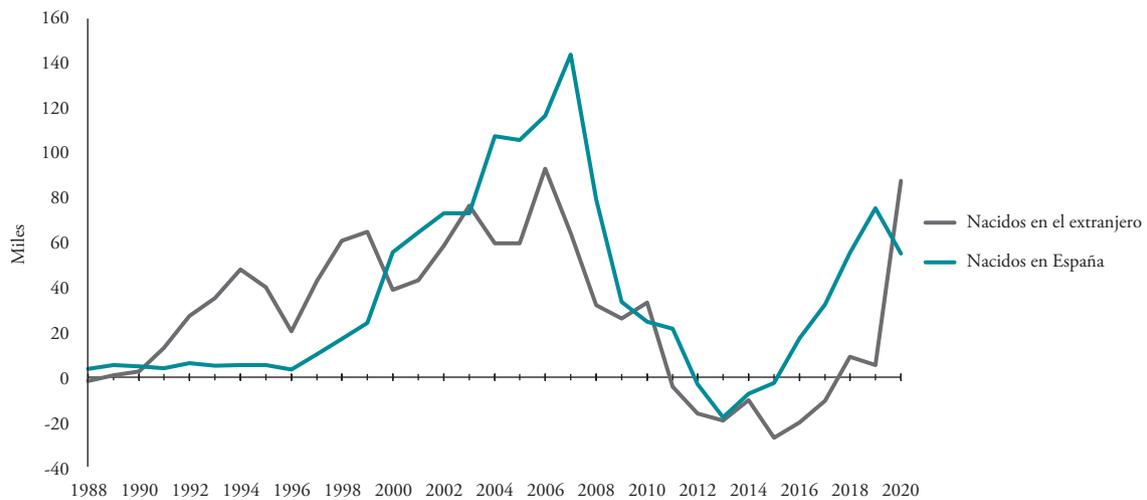
³ Deberíamos remontarnos a la Guerra Civil (1936-1939).

Gráfico 1. Tasa de crecimiento interanual 2003-2019 por tamaño de municipio en España. Población total



Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Continuo, INE.

Gráfico 2. Saldos migratorios en municipios menores de 10.000 habitantes según lugar de nacimiento



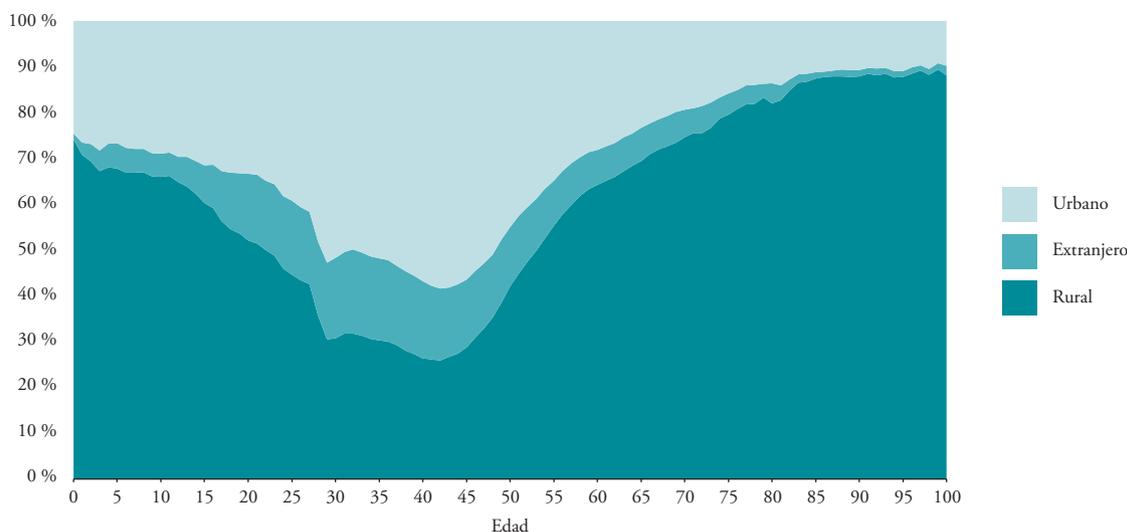
Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Continuo, INE.

El debate estadístico sobre la intensidad de la despoblación oculta los distintos procesos de cambio e incluso de renovación que experimentan las áreas rurales que no necesariamente han estado perdiendo población. Al igual que para el conjunto de España, las entradas y asentamiento de población extranjera han conseguido neutralizar e incluso revertir el declive poblacional de las áreas rurales. El Gráfico 2 que refiere los saldos migratorios resulta muy expresivo. La crisis de 2008 tiene efectos diferenciales en las migraciones según origen nacional. En las áreas rurales la población nacida en España alcanza valores negativos, debido a un proceso de intensa emigración que hasta 2018 no ha conseguido revertirse. Por el contrario, la población nacida en el extranjero viene alimentando los flujos migratorios durante el siglo XXI con valores muy elevados (a excepción del trienio 2012-2015 por efecto de la crisis), que en última instancia consiguen contener el volumen poblacional de las áreas rurales⁴.

Las áreas rurales se han encogido en términos demográficos, pero a través de las llegadas de población se han transformado. La movilidad entre áreas rurales y urbanas, aunque se imagine unidireccional, se establece en ambas direcciones. En las áreas rurales cualquier entrada, siendo pequeña en número de efectivos, afecta a la composición de las estructuras demográficas.

Tal y como observamos en el Gráfico 3, la generación de quienes nacieron entre los años 1970 y 1980 (que hoy cuentan entre 30 y 50 años) y residen en áreas rurales se compone aproximadamente de un tercio de nacidos y nacidas rurales, mientras que los dos tercios restantes son personas que nacieron en áreas urbanas o en el extranjero. Este grupo que ocupa las edades centrales es una generación que no ha nacido en áreas rurales. El dato es expresivo y nos muestra el peso que tiene la «nueva ruralidad» y el aporte de los neo-rurales. Es una diversidad que se produce por el éxodo (se reducen con intensidad por emigración los nacidos en la localidad), mientras que las llegadas, aunque sean reducidas, tienen proporcionalmente un impacto elevado.

Gráfico 3. Residentes rurales por lugar de nacimiento (2020)



Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Continuo, INE.

⁴ Al final del texto se analiza el comportamiento migratorio del año 2020. Los datos para ese año ofrecen algún indicio de cambio de tendencia.

El Gráfico 3 también nos muestra la fortaleza que tiene la población nacida en el extranjero. En conjunto, para los municipios menores de 10.000 habitantes cabe señalar que uno de cada diez habitantes ha nacido en el extranjero, y si nos centramos en el grupo vital de 20-34 años la cifra se aproxima a uno de cada seis (16 %). La importancia que tienen los extranjeros en el mantenimiento de la población tanto urbana como rural es evidente, pero es también especialmente relevante su contribución a la renovación demográfica⁵ y cultural, máxime dentro de la situación general de declive y envejecimiento en la que se encuentran las áreas rurales.

Si nos centramos en las nuevas generaciones de habitantes rurales, y que nos permiten esbozar el futuro, encontramos que uno de cada cinco menores de trece años, bien porque se han reagrupado o han emigrado con sus padres, o bien porque, aunque nacidos aquí, sus madres vienen de fuera, tiene origen extranjero (Camarero, 2020). La cifra puede ser algo mayor en las áreas urbanas, pero en el contexto de poblaciones de menor tamaño, el peso relativo de la procedencia tiene un impacto mayor.

La capacidad que tiene una ruralidad crecientemente cosmopolita para hacer frente al inmovilismo rural y especialmente para poner en valor y contribuir al desarrollo no solo productivo, sino también posproductivo, choca con el propio olvido del reconocimiento de la diversidad. Para Woods (2018) el cosmopolitismo rural es precario. Los extranjeros que residen en áreas rurales no son reconocidos ni siquiera como simples consumidores, estando ausentes de una imagen del medio rural (Camarero y Sampedro, 2019) en la que persiste la idea de homogeneidad y atraso, mermándose así el potencial de dinamismo cultural y cívico que tienen las poblaciones rurales fuertemente diversas.

Poblaciones interconectadas

Los análisis centrados únicamente en la categoría de residentes anulan la comprensión de la dinámica en la que las áreas rurales se integran en el hábitat. La importancia que tiene la segunda residencia rural suele ser reconocida, así como la centralidad del *commuting* hacia centros urbanos y el carácter cada vez más residencial de las áreas rurales. Sin embargo, suele estar ausente la comprensión del *commuting* inverso. Parte de las actividades que se realizan en áreas rurales concitan el desplazamiento diario de trabajadores y profesionales urbanos. Sanidad, seguridad o educación, entre otros sectores, dependen de estos desplazamientos.

La cifra numérica de residentes ofrece una imagen parcial del uso que tiene el territorio, del número de personas que realmente soporta. Es difícil realizar una estimación de lo que ha venido a denominarse «población vinculada» y que se compondría de la suma de quienes residen permanentemente en el medio rural más todos aquéllos que pasan temporadas en los núcleos rurales, así como de quienes desarrollan su jornada laboral en ellos. Los datos del último censo disponible ofrecen una cifra interesante: en el caso de los municipios menores

⁵ El diferencial de fecundidad es ilustrativo. Para 2019 el ISF para las poblaciones rurales se establece en 1,16 hijos por mujer para nacidas en España y de 1,56 para nacidas en el extranjero (elaboración propia a partir de datos del INE).

de 5.000 hab. la población vinculada es 1,3 veces el número de residentes registrados. No obstante, se trata de una aproximación relativamente anticuada. En el momento actual, sin contar necesariamente con los efectos que haya podido tener la pandemia, esta cifra es con toda probabilidad significativamente mayor.

Más allá de su número, la población «vinculada» resulta un grupo crucial, debido al impacto multiplicativo que tiene sobre la actividad económica, sobre el consumo y sobre los propios mercados de trabajo. Por ejemplo, el mantenimiento de las segundas residencias es una fuente importante de empleo para la población residente y garantiza el mantenimiento de ciertos oficios. Pero, además, la fuerte relación que existe entre población estacional (muchos de ellos con arraigo local) y población residente, fortalece el mantenimiento de las iniciativas y actividades culturales.

4. ¿Hacia dónde deberíamos mirar? Las fuentes del desequilibrio

Más allá de los números, la «cuestión rural» se centra en las fuentes de desigualdad. Por ello, resulta necesario indagar en los procesos que están detrás del malestar que muestran las poblaciones rurales. Las políticas de desarrollo rural llevan ya medio siglo de acciones centradas en la mejora de las condiciones de competitividad, emprendimiento y empleo de las áreas rurales. A pesar de este esfuerzo continuado, el declive rural continúa y emerge como gran cuestión, volviendo la mirada sobre las diferencias urbano-rurales.

La idea de «brecha urbano-rural» refleja bien la moderna cuestión rural. La brecha rural es el conjunto de diferencias urbano-rurales que muestran la continua incapacidad que experimentan las áreas rurales para alcanzar los estándares de calidad de vida, servicios y oportunidades vitales de las áreas urbanas, y que pueden ser expresados a través del efecto acumulativo de diferentes procesos de concentración (demográficos y económicos) y también de diferencias en términos de accesibilidad (Camarero y Oliva, 2019).

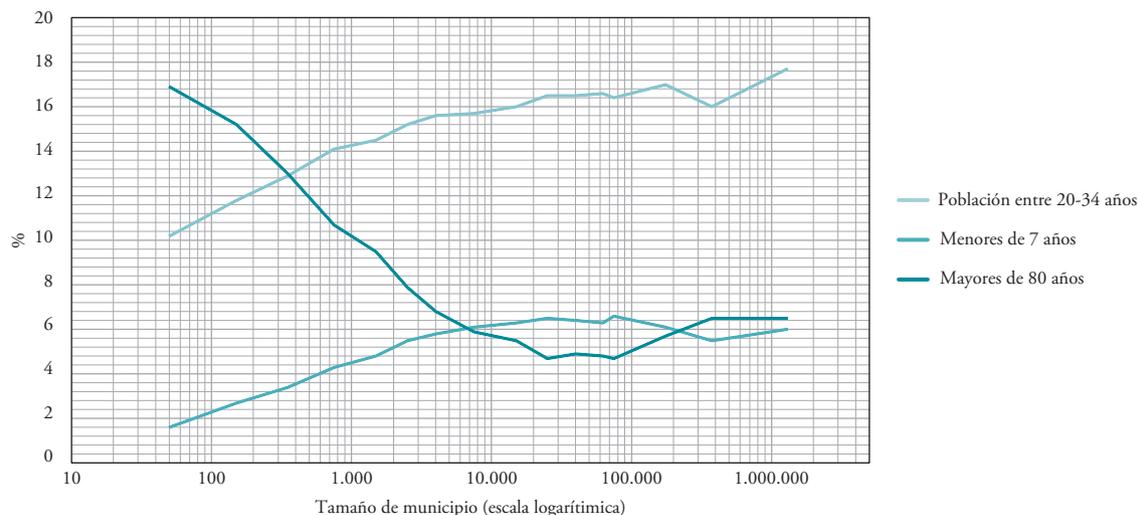
Los distintos trabajos que se han acercado a la moderna cuestión rural van abundando en la idea del desequilibrio territorial como marco general de interpretación. El modelo desarrollo actual se asienta sobre el principio de acumulación primando las economías de aglomeración a escala global (Rodríguez-Pose, 2018). Esta lógica de desarrollo condiciona sobremanera la distribución y asentamiento de la población en el territorio. El proceso de concentración tiene efectos sobre los territorios, que van conformando periferias relegadas de los procesos de innovación y desarrollo. Son desequilibrios territoriales que inducen desequilibrios demográficos.

Los datos son claros y muestran un proceso continuado de concentración de vitalidad en las áreas urbanas en detrimento de las áreas rurales. En el Gráfico 4 podemos observar en los hábitats de menor tamaño la falta relativa de población entre 20-34 años (grupo muy representativo de la vitalidad de una sociedad), así como también de niños. Por el contrario, los grupos de mayores de 80 años, grupo en los que se concentra la población dependiente, tienen un peso muy elevado en estos estratos poblacionales.

En líneas generales podemos describirlo como un proceso lineal: hay más juventud en las áreas urbanas, mientras que en las áreas rurales destaca un fuerte envejecimiento. Hay una correlación entre grupos demográficos y tamaño del hábitat. Como resultado, se aprecia un amplio desequilibrio entre generaciones. El envejecimiento rural (obsérvese que los datos se refieren a mayores de 80 años) muestra la incidencia de la dependencia y la carga de cuidados que implica sobre unas generaciones intermedias más reducidas.

De esta relación (inversa y lineal) entre la edad y el tamaño de hábitat difiere el comportamiento de la natalidad, que se concentra en los municipios de tamaño intermedio, donde encontramos un mayor porcentaje de menores de seis años. Este grupo de municipios está generalmente situado en la periferia de las áreas metropolitanas, actuando como regiones suburbanas, además de cabeceras comarcales. La distribución particular de los nacimientos en el hábitat nos alerta sobre la importancia que tiene enfocar la cuestión de la despoblación más allá de los procesos de desarrollo económico. Distintos estudios (Bayona *et al.*, 2016) han venido detectando la propensión de las parejas jóvenes a la concentración en las periferias metropolitanas, dada la mejor disposición que tienen estos lugares para el acceso a servicios educativos y sanitarios y su cercanía respecto de mercados laborales amplios con menores costes de vivienda. Es una estrategia residencial para mejorar las condiciones y capacidades de conciliación durante la etapa de crianza. No obstante, los centros metropolitanos y también las áreas dispersas presentan desventajas en los proyectos natalistas.

Gráfico 4. Peso de distintos grupos de edad en el hábitat (2020)

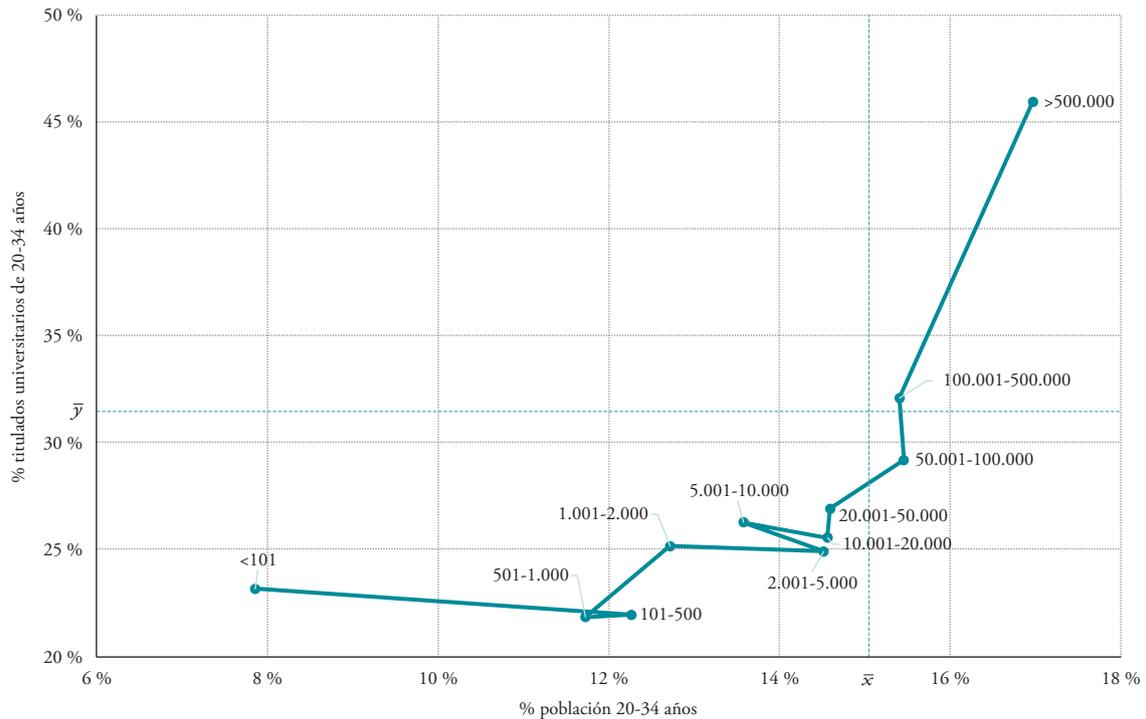


Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

La merma de capacidad vital está asociada a un proceso que bien podemos denominar de «extractivismo» también en términos de talento. En el Gráfico 5 se representa el peso que tiene el grupo de 20-34 años en relación con la proporción del número de titulados universitarios en este mismo grupo de edad en su distribución por el hábitat y nos permite observar la distancia en capital humano que se establece entre las áreas rurales y las urbanas. Por ejemplo, en los municipios de menos de 100 hab., solo el 8 % tiene entre 20-34 años, y de éstos solo el 23 % tiene estudios universitarios. Sin embargo, en las áreas metropolitanas la proporción de universitarios en este grupo de edades es casi de uno de cada dos.

En el propio hecho de las grandes diferencias que se establecen de juventud entre el hábitat no hay motivo para considerar diferencias en el nivel de estudios. Si observamos para el mismo grupo de edad una relación de uno a dos en las oportunidades de estudios debemos atribuirlo a la medida en que el tamaño de hábitat de residencia puede condicionar de forma tan significativa, no el acceso a la educación, sino la propia permanencia de los titulados. Pero también debemos señalar que la fuerte correlación entre número de jóvenes y proporción de jóvenes titulados muestra que la distancia en capital cultural es una distancia producida por el proceso de concentración demográfica.

Gráfico 5. Concentración vital y de conocimiento en áreas urbanas (2020)



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Continua de Hogares, INE.

El Informe Anual del Banco de España (2020) se refiere a las primas salariales por tamaño de hábitat y muestra una relación positiva entre volumen demográfico y salario, pero advierte que dicha prima crece aún más en función de la cualificación. Hay un efecto multiplicativo entre tamaño y cualificación. En este contexto la capacidad que tienen las áreas rurales para liderar distintos procesos de desarrollo, especialmente en el marco de las economías del conocimiento, se ve muy reducida. Pero también es importante considerar que en este contexto la gestión de la dependencia resulta comprometida por la falta de profesionales y de trabajadores de servicios cualificados.

Estos ejemplos muestran que hay una relación clara de causa-efecto entre los procesos demográficos y espaciales, que se retroalimentan mutuamente. Podemos distinguir una concatenación de cuatro círculos viciosos que alimentan procesos encadenados de declive socioeconómico en las áreas rurales. En el *círculo de declive demográfico*, la emigración, en la medida en que es selectiva y se concentra en la población joven, afecta en muchas de las áreas rurales a las capacidades de revitalización poblacional, incrementa el envejecimiento y altera el equilibrio generacional. La distribución entre los grupos de edad, el peso que tienen las generaciones intermedias, marca las capacidades de desarrollo económico, pero de esta relación también depende el desarrollo de la economía de cuidados.

En el *círculo de la accesibilidad*, la reducción demográfica y la baja densidad demográfica inciden en la progresiva desinversión en servicios públicos (establecidos según criterios de rentabilidad por densidad y concentración demográfica). Este proceso paulatinamente genera bolsas de baja accesibilidad a recursos y condiciona progresivamente el acceso a los sistemas públicos de bienestar.

En el *círculo de la formación*, la carencia y lejanía de centros educativos reduce las oportunidades formativas y se generan bolsas de trabajo fuertemente descualificado mientras se alejan las oportunidades de innovación y de inserción en las economías del conocimiento. Por último, en el *círculo del mercado de trabajo*, la baja densidad, la desinversión y la descualificación conforman finalmente un escenario de baja empleabilidad y fuerte precarización del empleo local, que se transmite en bajos niveles salariales, provocando nuevos procesos de emigración.

5. Los olvidados/as

El estado del bienestar se construye desde el principio de universalidad. Precisamente en esto, el hábitat es fuente de diferencias. El acceso en igualdad a los servicios y recursos del bienestar está minorado para los habitantes de las áreas rurales. Las manifestaciones de la denominada *España vaciada*, al igual que otras que se suceden en distintos lugares (los chalecos amarillos en Francia), inciden continuamente en esta cuestión: la sensación de acceder a oportunidades recortadas por su lugar de residencia.

Las distintas estadísticas que existen muestran la constante desigualdad en términos de accesibilidad, no solo hacia los servicios públicos, sino también respecto de los flujos económicos y culturales que constituyen las bases del bienestar. La Encuesta de Condiciones de Vida de 2012 mostraba que el 20,8 % de los habitantes rurales expresaba que tenía dificultades para acceder a tiendas de alimentación u otros puntos de venta de artículos diarios, cifra que, en el caso de los mayores que viven solos, llega a un 27,8 %. Un 21,4 % de la población rural aduce problemas de acceso a los servicios sanitarios de atención primaria, cifra que se dispara en el caso de las personas mayores que viven solas a uno de cada tres (33,8 %). La inaccesibilidad en el caso de los ancianos tiene mayor importancia, dada su menor capacidad para los desplazamientos en automóvil. Es una carga añadida para la generación soporte y para los grupos familiares que internalizan estas carencias.

Esta situación viene haciéndose más grande en un contexto creciente de retirada de servicios por los operadores privados en las zonas de menor densidad poblacional. Sirva como ejemplo el caso de Zamora donde el 27,7 % de su población reside en municipios sin oficina bancaria⁶, un 22,5 % en Segovia, o Ávila con el 21,2 %. Las dificultades de acceso a un servicio o recurso complican la vida cotidiana (por ejemplo, la falta de cajeros y el acceso a dinero en efectivo en áreas con baja cobertura para transacciones electrónicas), pero además restringen de forma clara las oportunidades de desarrollo (por ejemplo, en el acceso al crédito y a otros servicios financieros).

Alloza *et al.* (2021) han realizado un estudio comparativo de accesibilidad en el contexto europeo y han constatado que en el caso de España la diferencia urbano-rural (en términos de distancias para acceder a los principales servicios) es de las más altas de Europa. Explican parte del gradiente de accesibilidad en términos económicos (las condiciones orográficas que encarecen la prestación de servicios de cercanía), pero concluyen que en el caso español un factor relevante es la fiscalidad. Los autores señalan que los municipios con falta de ingresos (reducidos impuestos locales) y de inversiones (endeudamiento bajo) alcanzan las mayores distancias a recorrer para acceder a los principales servicios. La conclusión resulta relevante: la menor autonomía financiera, los mayores costes fijos y ciertas limitaciones normativas repercuten en una prestación de servicios más reducida, y apunta al debate sobre la importancia que las entidades locales pueden ejercer para reducir la brecha rural-urbana.

El informe del Banco de España (2020) señala que un habitante rural tiene que recorrer unos 22 kilómetros para acceder a una escuela, ambulatorio o polideportivo, una distancia que es 10 veces mayor que la de un habitante urbano. Solo el 20 % tiene acceso a una red de banda ancha, mientras que esto es posible para el 82 % de quienes residen en áreas urbanas.

En las áreas rurales, las dificultades de acceso se resuelven fundamentalmente a través de la movilidad y especialmente a través de la auto-movilidad (Camarero y Oliva, 2021). En consecuencia, las poblaciones rurales soportan un sobrecoste de movilidad para el acceso a los servicios propios del bienestar. La Encuesta de Condiciones de Vida nos permite valorar

⁶ Elaboración propia a partir de IVIE-Generalitat Valenciana y padrón municipal de habitantes.

el sobreesfuerzo en términos monetarios que realizan los habitantes rurales. Con la ayuda de la Tabla 1 podemos observar que los hogares rurales gastan un 10,9 % más en transporte. Si tenemos en cuenta que su renta disponible es menor⁷ (ratio de 0,813) podemos calcular que el sobreesfuerzo en términos económicos de los hogares rurales es $1,109/0,813 = 1,36$ veces, respecto a los urbanos.

Tabla 1. Gastos en transporte de los hogares rurales y urbanos. Euros por mes

	Rural	Urbano	Ratio
Transporte público	5,23	17,06	0,307
Transporte privado	145,46	118,77	1,225
Total	150,69	135,84	1,109

Zona rural según grado de urbanización.

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

6. Los efectos de las dos crisis

Casi sin tiempo a digerir los efectos importantes que ha supuesto la «Gran Recesión» de 2008, hemos visto arrancar la crisis sanitaria de 2019 provocada por la pandemia de COVID-19. El cúmulo de ambas crisis condiciona las relaciones y diferencias urbano-rurales, y las incógnitas que se abren son grandes. Por un lado, las crisis económicas suelen, en general, incrementar las desigualdades sociales, pero, además, la crisis de 2008, como la reciente de 2019, vienen, por otro lado, produciendo efectos en la provisión de servicios y de acceso al sistema de bienestar. Examinaremos brevemente qué efectos puede tener todo esto en la brecha rural-urbana.

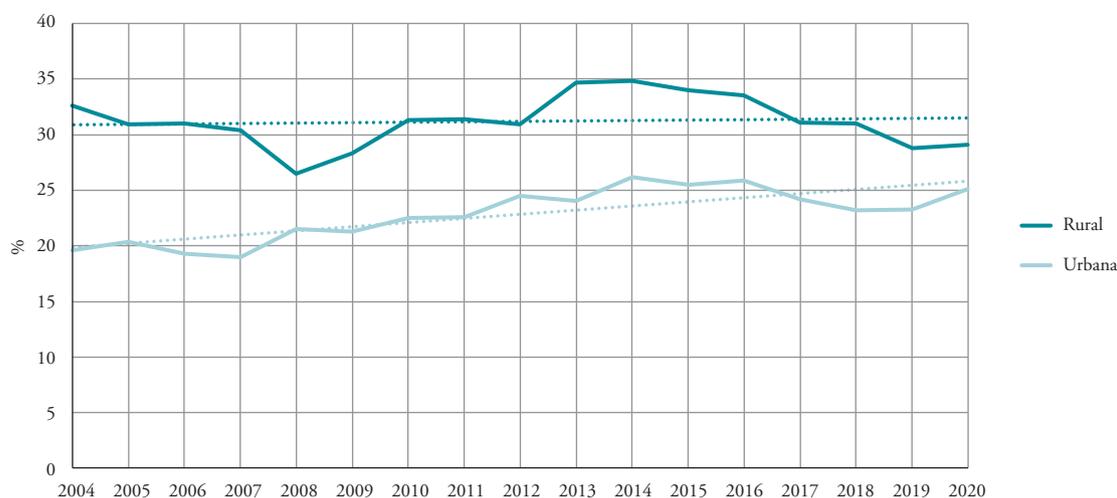
Una aproximación al diferencial rural-urbano en términos de desigualdad puede obtenerse a partir del Índice de Riesgo de Exclusión conocido como AROPE⁸. El índice además de la pobreza atiende a otras dimensiones, tales como el alejamiento del mercado de trabajo, el descenso en el nivel de participación en la vida social y, en consecuencia, la reducción y progresiva pérdida de derechos sociales e incluso cívicos (Laparra, 2001). Dicho indicador AROPE se construye a partir de tres índices, que recogen distintas dimensiones socioeconómicas: i) *carencia material*: hogares que presentan al menos cuatro carencias dentro de un conjunto de nueve ítems; ii) *riesgo de pobreza*: hogares que se sitúan por unidad de consumo con ingresos inferiores al 60 % de la mediana, y iii) *hogares con muy baja intensidad de trabajo*: personas de 0 a 59 años que viven en hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20 %.

⁷ Según la ECV la renta disponible media de los hogares rurales en 2020 fue de 26.240,28 euros mientras la urbana se situó en 32.251,71 euros. La renta rural es un 81,4 % de la urbana.

⁸ AROPE es el acrónimo de «At Risk of Poverty and/or Exclusion».

El Gráfico 6 nos permite comparar la evolución del AROPE durante los últimos 16 años. Comprobamos que hay una mayor proporción de exclusión entre los habitantes rurales que entre los urbanos. Los niveles en términos de exclusión son altos: casi uno de cada tres habitantes rurales se sitúa en posiciones de riesgo. En la evolución de la serie, el efecto de la crisis de 2008 es patente, y aumenta en ambos hábitats el riesgo de exclusión. Sin embargo, hay un comportamiento diferente: mientras las áreas rurales consiguen recortar a partir de 2014 el incremento en términos de vulnerabilidad que había supuesto la crisis iniciada en 2008, las áreas urbanas mantienen una tendencia ascendente en vulnerabilidad, de forma que van aproximándose a los valores de las áreas rurales. Como se puede apreciar a través de la línea de tendencia se reducen las diferencias principalmente por la progresión del mayor índice de riesgo de las áreas urbanas. Los datos sugieren una concentración progresiva de la población más vulnerable en áreas urbanas y una mejor capacidad de resiliencia en áreas rurales.

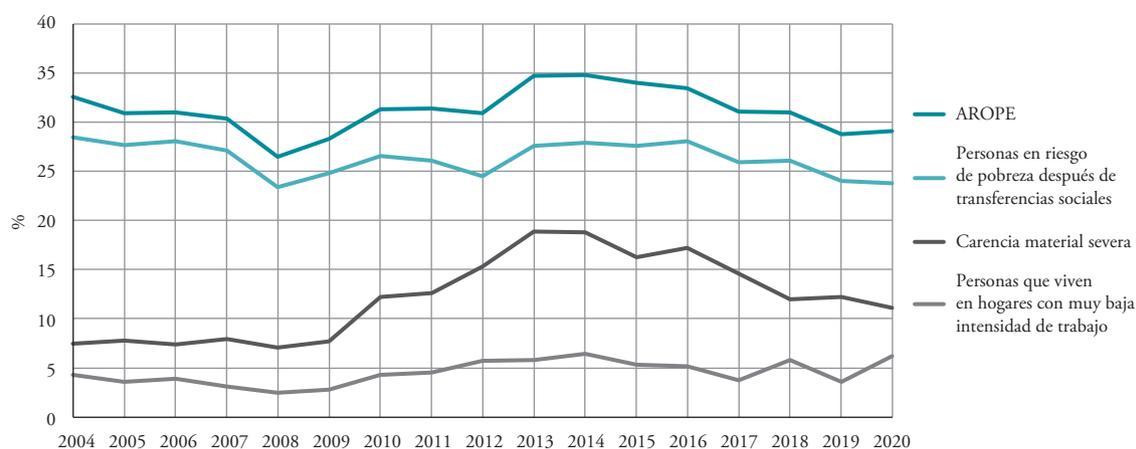
**Gráfico 6. Índice de riesgo de exclusión (AROPE).
Evolución por hábitat 2004-2020**



Fuente: *elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.*

La comparación de la evolución de los componentes no ofrece resultados de interés que permitan abundar en esta situación. El Gráfico 7 nos aclara que el impacto de la crisis en las áreas rurales ha sido, en términos de exclusión, producido fundamentalmente por el crecimiento de los hogares en situación de infra-ocupación⁹. Por el contrario, los niveles de renta se han mantenido sin grandes variaciones durante el periodo de crisis y, de hecho, observamos que, en 2020, la población que reside en hogares rurales en riesgo de pobreza se encuentra al mismo nivel que en 2008.

Gráfico 7. Evolución de los componentes del riesgo de exclusión. Zonas rurales 2004-2020



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

En las áreas urbanas (Gráfico 8) se aprecia un comportamiento distinto. Si bien también el empleo ha sido golpeado, este componente ha tenido un impacto menor en el riesgo de exclusión, mientras que el riesgo de pobreza (niveles de renta insuficiente) ha mantenido una progresión constante, impulsando el continuo ascenso del valor de riesgo de exclusión.

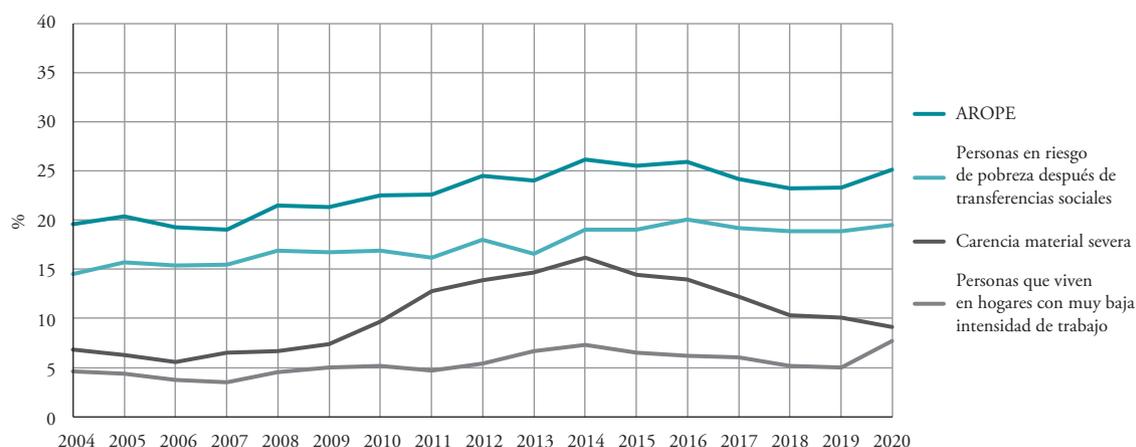
El impacto de la crisis sanitaria por la pandemia de la COVID-19 en el crecimiento de la carestía material entre 2019-2020 es compartido en ambos hábitats. En las áreas rurales, pasa de 3,6 % a 6,2 % (se multiplica por dos), mientras en áreas urbanas desde el 5 % llega al 7,7 %, una cifra ya apreciable.

⁹ Como valor de referencia de una situación de baja intensidad de empleo puede considerarse el caso de una persona que no consiga llegar a estar ocupado durante 3 meses en un año.

Los datos indican una mayor estabilidad de las áreas rurales frente a las crisis. Los indicadores son más insensibles (rentas) o presentan una capacidad de recuperación a medio plazo (empleo). Una lectura más atenta nos muestra que la mayor resiliencia rural guarda relación con el efecto que tienen las pensiones (son poblaciones fuertemente envejecidas) en la inelasticidad de las rentas. En las áreas rurales hay una fuerte dependencia de los sistemas de protección social.

Se ha especulado bastante sobre el comportamiento que ha tenido la reciente crisis sanitaria para contrarrestar los desequilibrios territoriales. La impresión compartida es que se está produciendo un giro en las preferencias residenciales. El espacio abierto, la baja densidad y la amplitud de las viviendas articulan las preferencias residenciales sobre el criterio de localización central.

**Gráfico 8. Evolución de los componentes del riesgo de exclusión.
Zonas urbanas 2004-2020**



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

La extensión de las tecnologías de la comunicación minora el coste que supone la distancia y, en consecuencia, resulta esperable una mayor demanda de viviendas rurales. Los datos que disponemos son aún parciales (la crisis sanitaria aún persiste) y provisionales, pero permiten corroborar dicha tendencia. El mejor indicador es la variación de población entre el 1 de enero de 2020 y 1 de enero de 2021 por tamaño de municipio (Gráfico 9):

Gráfico 9. Tasa de crecimiento poblacional durante 2020 por estrato de hábitat



Fuente: *elaboración propia a partir del Padrón Continuo, INE.*

Los grandes centros urbanos han reducido su población durante 2020. Los mayores de 100.000 habitantes habrían perdido en torno al 9 por mil de sus efectivos, habiéndose beneficiado del trasvase los municipios rurales: los municipios menores de 2.000 hab. crecen un 5 por mil, y especialmente el grupo de municipios intermedios entre 5.000 y 20.000 hab., donde se observa una concentración significativa de población. En el mismo periodo, España tuvo un 2 por mil de caída poblacional, por lo que el crecimiento de los estratos inferiores es más significativo si cabe.

Se observa el cambio esperado de desplazamiento urbano hacia núcleos rurales. No obstante, es difícil precisar el impacto real que dicho movimiento puede tener a medio plazo. Las cifras de cambio residencial resultan significativas: un crecimiento-decrecimiento superior al 0,5 % e incluso al 1 % en algunos estratos de municipios¹⁰. Si este comportamiento migratorio tuviera continuidad durante los próximos meses, el volumen de población que cambiaría de residencia podría llegar a ser destacable. Pero surgen dudas, en primer lugar, sobre la propia continuidad, en qué medida es un movimiento temporal que se producirá, mientras continúen los efectos de la alerta sanitaria; y, en segundo lugar, sobre cuáles son las características de quienes se desplazan. No olvidemos que la cuestión de la despoblación no es tanto de número, como de alteración de la composición y el equilibrio demográfico.

¹⁰ Pero obsérvese que resulta irregular: dentro de los municipios más rurales el importante grupo de 2.000-5.000 hab. rompe la tendencia y presenta valores negativos de crecimiento durante 2020.

La experiencia de las crisis recientes muestra que los procesos de recesión han tenido un impacto negativo para los saldos migratorios, y que las áreas rurales han sido emisoras de población. Hemos observado al comienzo del texto los efectos de la «Gran Recesión» de 2008 sobre estos flujos.

Si volvemos al Gráfico 2 y nos centramos en el dato de 2020, observamos un crecimiento de entradas a las zonas rurales de población nacida en España, y este es un crecimiento muy grande. Obsérvese que la serie despega con fuerza sus valores desde los niveles negativos en los que se había instalado como consecuencia de la crisis económica. Para la población extranjera, sin embargo, la situación es diferente: se interrumpe relativamente su entrada en las áreas rurales. El año 2020 abre una divergencia en los flujos de entrada. Las áreas rurales experimentan una fuerte atracción para población de origen español, mientras que reducen el interés para la población de origen extranjero, que ha constituido el principal aporte demográfico en los últimos años.

Las certezas sobre los efectos de la crisis sanitaria son pocas, especialmente en referencia con los mercados de trabajo. Hay una fuerte volatilidad entre sectores, algunas ramas de ocupación han visto reducida su actividad de forma considerable mientras que otras que han despegado con fuerza por las propias necesidades de atención sanitaria o por la mera activación de nuevos mercados y demandas sociales.

En este sentido puede interpretarse que la caída del crecimiento de población extranjera podría estar motivado por su desplazamiento hacia áreas urbanas que cuentan con una mayor diversidad de ofertas laborales y por las mejores condiciones que la industria y especialmente la construcción pueden ofrecer sobre las actividades rurales. Al contrario de lo que ha venido sucediendo en los últimos años, ahora el interés sobre las áreas rurales devendría de la atracción sobre los grupos de retiro y sobre algunas profesiones vinculadas a sectores de administración y conocimiento que pueden desarrollar sus trabajos de forma más deslocalizada respecto de los centros urbanos. Pero no tenemos ninguna certeza, tampoco de que hayan cambiado ninguno de los motores que están detrás del malestar rural.

7. Reflexiones finales

Las áreas rurales no han estado abandonadas por la Administración pública ni por los agentes políticos. La España despoblada no es una España abandonada (Moyano, 2020). Pero, aun así, la cuestión rural persiste. Las políticas de desarrollo rural se diseñaron bajo la inercia del abandono agrario. El problema era modernizar la agricultura, y se hizo con éxito, mientras que la atención a la población rural estaba supeditada por dicho objetivo. La modernización agraria devendría en una mejora socioeconómica.

El agro-centrismo, primero, y el agro-ambientalismo después, no han sido capaces de orientar políticas sociales que extendieran el estado del bienestar a las poblaciones rurales. Ha faltado una orientación dirigida de políticas sociales. La añorada, y mencionada en este ensayo,

Ley de Desarrollo Rural Sostenible señalaba directrices muy claras en este sentido, pero no llegaron a plasmarse en programas concretos de acción.

Las políticas de desarrollo rural de finales del siglo XX han afianzado una reconversión rural en términos de utilitarismo urbano. Los programas de desarrollo y dinamización se encargaron de la reconversión productiva agraria y fueron diversificando el espectro de actividades y potenciando otras que resultaban cada día más ajustadas y adaptadas a los consumidores urbanos. El turismo rural emergió como gran paradigma. El desarrollo se trabó a través de un juego complejo de puesta en valor de las propias identidades, que alimenta la economía posproductiva y resignifica el mundo rural. Y ciertamente, estas políticas han tenido éxito en líneas generales y han facilitado la conexión rural-urbana en términos mercantiles.

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

No hay abandono, pero sí olvido en términos de ciudadanía. La preocupación por la accesibilidad y por la extensión del estado del bienestar de forma equitativa por el territorio, aunque ha estado en la agenda, finalmente no ha sido un tema prioritario. Ha primado el desarrollo económico y medioambiental, y ha dominado la idea de que la modernización y la multifuncionalidad son suficientes.

El declive rural, no lo olvidemos, se explica por nuestro modelo de desarrollo. Es, en cierta medida, una externalidad. Por ello, la atención a la brecha urbano-rural debe ser un compromiso de justicia social. Shucksmith y Brown (2016) señalan la importancia que tienen las propias políticas sociales para generar equilibrios territoriales y cuestionan el criterio de asignación de recursos por distrito demográfico, aduciendo que mantienen las fuentes de desequilibrio.

La larga poscrisis de la recesión de 2008 ha mostrado de forma clara la insuficiencia del modelo de desarrollo y la dependencia de las áreas rurales respecto a los recursos y protección social. Los vientos de la austeridad fueron la excusa perfecta para poner a dieta a nuestro proyecto de bienestar colectivo, mientras alimentaban de forma sigilosa el triunfo del programa neoliberal. Se intensifica la vulnerabilidad social y se amplían las brechas de cohesión territorial en los espacios rurales (Döner, Figueiredo y Rivera, 2020).

El peaje de la minorada accesibilidad abrió la puerta a las manifestaciones de la *España vaciada*, cuyo aglutinante es la reclamación del pleno derecho de ciudadanía con independencia del lugar de residencia elegido. Han expresado el malestar profundo de quienes se sienten continuamente con oportunidades mermadas y con acentuados problemas de acceso a los servicios e instrumentos del estado del bienestar. El bienestar, no lo olvidemos, es un bien colectivo.

Referencias bibliográficas

- ALLOZA, M.; MORAL-BENITO, E., Y TELLO, P. (2021): *El acceso a servicios en la España rural*; Documentos Ocasionales, 2122. Banco de España.
- BANCO DE ESPAÑA (2020): *Informe Anual 2020*. Madrid, Banco de España.
- BARTHE, A. Y MILIAN, J. (2010): «Les espaces de faible densité, des territoires multifonctionnels entre dépendance et attractivité?»; en *Territoires 2040*, 3; pp. 141-160.
- BAYONA-I-CARRASCO, J.; RUBIALES, M.; GIL-ALONSO, F., Y PUJADAS, I. (2016): «Causas de las desigualdades territoriales en la fecundidad: un estudio a escala metropolitana en el área barcelonesa»; en *Revista de Geografía Norte Grande*, 65; pp. 39-63.
- CAMARERO, L. (2020): «Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual»; en *Panorama Social*, 31; pp. 47-73.
- CAMARERO, L. Y OLIVA, J. (2021): «Hidden Disparities in Rural Transition: Cosmopolitanism, Socioeconomic Decline and Accessibilities»; en *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo*, 32; pp. 65-92.
- CAMARERO, L. Y SAMPEDRO, R. (2019): «Transnational rurality and depopulation: Recession and settle down in rural Castilla y León»; en *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1); pp. 59-82.
- COLLANTES, F. Y PINILLA, V. (2019): *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- DEL MOLINO, S. (2016): *La España Vacía: viaje por un país que nunca fue*, Madrid, Editorial Turner.
- DÖNER, F.; FIGUEIREDO, E., Y RIVERA, M. (2020): *Crisis and Postcrisis in Rural Territories. Social Change, Challenges and Opportunities in Southern and Mediterranean Europe*. Springer.
- FOESSA (1970): (Síntesis) *Informe Sociológico sobre la situación social de España*. Madrid.
- LAPARRA, M. (2001): «Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión»; en MORENO, L. coord.: *Pobreza y exclusión: la 'malla de seguridad' en España*; pp. 53-78; Madrid, CSIC.
- LEAL, J. L.; LEGUINA, J.; NAREDO, J. M., Y TARRAFETA, L. (1977): *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1979)*. Madrid, Siglo XXI.
- LÓPEZ-ONTIVEROS, A. (2003): «Población, poblamiento y regadío según los congresos nacionales de riegos (1913-1934)»; en *Papeles de Geografía*, 37; pp. 165-178.
- MOYANO, E. (2020): «Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural en España»; en *Panorama Social*, 31; pp. 33-45.

RIVERA, M. J. (2020): «Arraigo de nuevos residentes y revitalización rural: posibilidades y limitaciones de una relación simbiótica»; en *Panorama Social*, 31; pp. 75-85.

RODRÍGUEZ-POSE, A. (2018): «The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)»; en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1); pp. 189-209.

SHUCKSMITH, M. Y BROWN, D. (2016): «Framing Rural Studies in the Global North»; en SHUCKSMITH, M. Y BROWN, D. eds.: *Routledge International Handbook of Rural Studies*. New York, Routledge; pp. 1-26.

WOODS, M. (2018): «Precarious rural cosmopolitanism: Negotiating globalization, migration and diversity in Irish small towns»; en *Journal of Rural Studies*, 64; pp. 164-176.



LA SOCIEDAD RURAL EN MARRUECOS

UNA MIRADA A LA RIBERA SUR DEL MEDITERRÁNEO

Thierry Desrues

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA)
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Zakaria Kadiri

Facultad de Letras y Ciencias Humanas «Aïn Chock»
Hassan II University of Casablanca

Resumen

En este capítulo se analiza la sociedad rural de Marruecos (sus características físicas, económicas y sociales) prestando una especial atención al papel que desempeñan las nuevas generaciones. Tras exponer la gran diversidad de paisajes y ecosistemas del medio rural marroquí, se señalan la fuerte interacción rural-urbana que se da en esos territorios, gracias al entramado de pueblos grandes (agrociudades) que se extienden por doquier, intercalados con aldeas y pequeños municipios. Se señalan también la gran movilidad de la población rural, en especial de los jóvenes, que se desplazan a las ciudades por razones económicas o de estudios, y retornan a sus lugares de origen. Impregnados de la cultura urbana y decididos a emprender nuevos proyectos de vida que les den autonomía frente a sus familias y reconocimiento social en el conjunto de la comunidad, los jóvenes rurales son hoy un importante vector de cambio en Marruecos. El capítulo finaliza analizando el papel de las mujeres rurales y su decidido empeño en acceder a su autonomía personal y económica gracias a la pluriactividad, haciendo frente a las brechas de género que subsisten en la sociedad rural marroquí.

Abstract

This chapter analyses rural society in Morocco (its physical, economic and social characteristics), paying special attention to the role played by the new generations. After reviewing the great landscape and ecosystem diversity of rural Morocco, the authors point out the strong rural-urban interaction that exists in these territories, thanks to the mesh of large towns (agro-cities) scattered over the territory, and interspersed villages and small towns. Attention is also called to the high mobility of the rural population, especially among the young, who migrate to the cities for economic reasons or to study and then return to their hometowns. Imbued with the urban culture and determined to embark on new life projects that can give them independence from their families and social recognition in their communities, rural youths are today an important vector for change in Morocco. The chapter concludes by analyzing the role of rural women and their determined efforts to achieve personal and economic autonomy through multiple occupations, taking on the gender gaps that persist in Moroccan rural society.

1. Introducción

La sociedad rural en Marruecos es una realidad compleja y de muy diversas facetas. Los hábitats, las vías de comunicación y las actividades productivas forman ecosistemas complejos y diversos a los que hay que añadir las representaciones individuales y colectivas de los que viven en esos territorios. Además, el mundo rural marroquí experimenta cambios constantes entre lo que era, lo que es y lo que será, y ello tanto en el área de la producción, como en el de las relaciones entre hombres y mujeres y entre las distintas generaciones. También se manifiesta ese dinamismo en las relaciones con otros espacios geográficos, sean los pueblos y ciudades circundantes, sean las regiones más alejadas o incluso los países extranjeros adonde emigra una buena parte de su población rural.

En la época de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías de la comunicación, el medio rural marroquí no puede ya ser analizado como un espacio aislado, pues se integra en

un mundo global y abierto, experimentando, al igual que otros territorios, los procesos típicos de estandarización de los modos de vida.

En Marruecos, el medio rural es, ante todo, un medio físico y climático, que ofrece posibilidades para el desarrollo de una gran variedad de actividades, pero que también dificulta el desarrollo de otras, debido a las limitaciones impuestas por la diversidad de sus paisajes y ecosistemas. Esa diversidad ha condicionado, desde siempre, los intercambios entre las regiones marroquíes, unos intercambios que han sido articulados por los centenares de *zocos* (mercados) extendidos por el territorio rural con sus citas semanales inamovibles e ineludibles para la población (Troin, 1975).

Resaltando como uno de sus más característicos rasgos la diversidad social esparcida en hábitats dispersos o agrupados en aldeas, villas o pueblos grandes, predominan en ellos las actividades agrarias, siendo los niveles de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos bastante más bajos que en las ciudades.

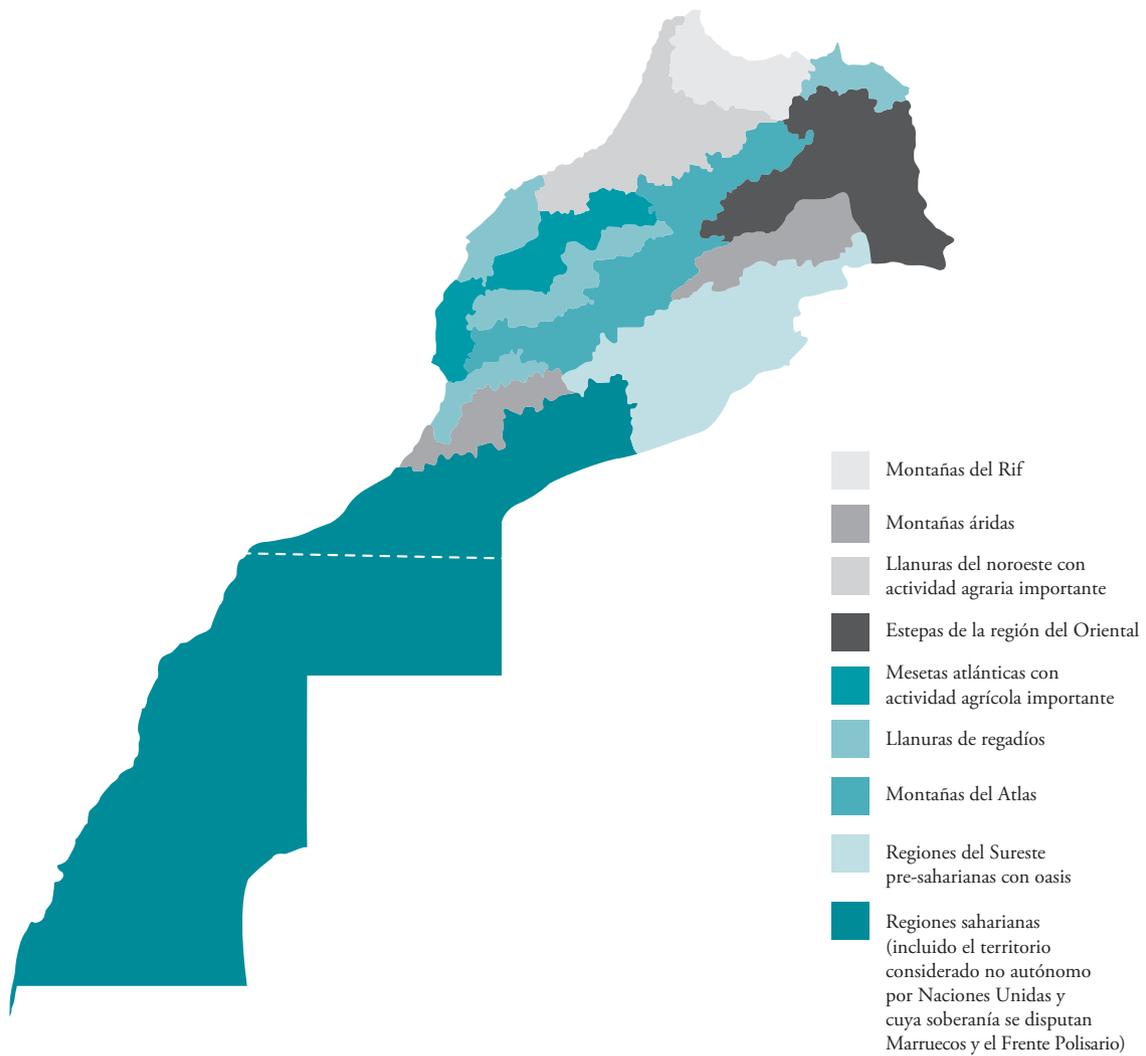
Si bien la aldea, el pueblo o el mercado local ya no son los únicos lugares de referencia para comprender la sociedad rural de Marruecos al estar muy influida por sus intercambios con el medio urbano, es un hecho que la agricultura sigue siendo la principal actividad del medio rural (72 % del empleo en 2014). No obstante, es una actividad envuelta en profundos procesos de cambio para satisfacer el abastecimiento de alimentos a la ciudad, así como a las exportaciones agrícolas, articulándose con otras actividades, como la construcción (13,8 %) o los servicios (12,5 % del empleo). Igualmente, su peso en el PIB es relevante con una media anual del 13 % a lo largo del último decenio, aunque oscile según las regiones (19 % para Fez-Mequínez o Beni Melal-Jenifra) y la climatología (11 a 19 % según los años).

Aunque la población marroquí sea mayoritariamente urbana (60,4 %), es aún relevante la que vive en el mundo rural (39,6 %) (RGPH, 2014). Además, el volumen de la población rural permanece constante desde hace tres décadas (13 millones de personas), estando muy marcada por la presencia creciente en ella de la juventud. En ese contexto, los jóvenes rurales marroquíes, que se caracterizan por su movilidad territorial y por su creciente acceso a la educación desempeñan un rol preponderante en los desafíos que afronta el medio rural en Marruecos. Finalmente, y para cerrar estas líneas introductorias, cabe señalar que el medio rural conserva un peso político no despreciable, como se ha puesto de manifiesto en las últimas elecciones locales y legislativas del pasado 8 de septiembre de 2021.

2. Diversidad de paisajes y de ecosistemas

Marruecos es un país que limita al norte con el Mar Mediterráneo, al oeste con el Océano Atlántico, al sur con el desierto del Sáhara, y al este con las montañas del Atlas. El medio rural se extiende en tres grandes espacios geográficos: i) el espacio de planicies atlánticas y fluviales más o menos regadas; ii) el espacio de las estepas más o menos habitadas; y iii) el espacio de montañas más o menos elevadas y densamente pobladas (Rif, Medio-Atlas y Alto-Atlas, con la excepción del Anti-Atlas, que experimenta un fuerte proceso de emigración) (ver Mapa 1).

Mapa 1. Paisajes agroecológicos de Marruecos



Fuente: *Atlas du Maroc 2^a édition. Elaboración propia.*

El espacio montañoso ocupa más de un tercio del territorio de Marruecos. En el extremo norte, el Rif es una montaña relativamente elevada (cerca de 2.500 metros de altitud), pero con formas bastante abruptas según la mayor o menor profundidad de los valles. La región del Medio-Atlas es un conjunto flanqueado por altas mesetas y separado por vastas cuencas. Al este domina el valle de la Muluya, aunque está precedido al oeste por altas mesetas. En el extremo meridional del país, la región del Anti-Atlas, prolongada por el macizo Sagho, está conectada al Alto-Atlas por un antiguo volcán (Sirua), y se extiende desde el suroeste al nordeste a lo largo de 700 km. Sus cimas son superiores a los 3.000 metros de altitud, y la altitud elevada de los picos y cimas y el encapsulamiento de los valles, hacen que sea difícil franquearlos. Se elevan por encima de mesetas que dominan, como gigantescos acantilados, los valles y planicies como la de Tamlelt.

Los climas mediterráneos, atlánticos y semiáridos de Marruecos han sido favorables o desfavorables al poblamiento y la actividad humana según el rigor de la sequía estival. La vegetación natural está evidentemente relacionada con estos tipos de clima. Las zonas húmedas, en las que la pluviometría supera los 800 litros anuales de lluvia, comprenden el eje Rif-Medio Atlas, donde se suceden bosques de cedros, abetos, robles, alcornoques... Por encima de los 1.500 metros, la nieve puede durar dos meses. Las zonas subhúmedas, entre 800 y 500 litros de lluvia anual, cubren el pre-Rif y las planicies atlánticas hasta cerca de Casablanca: es la zona de los grandes cultivos cerealistas de secano, alternándose los cultivos de otoño y los de primavera en suelos fértiles, mientras que, sobre suelos arenosos, se ha mantenido, en la Mamora, al norte de Rabat, el único gran bosque de alcornoque en tierras marroquíes.

Los principales cursos de agua son muchas veces de caudal irregular, alternando violentas crecidas en invierno con escuálidos arroyos en verano (ningún río de Marruecos es navegable). El río Muluya al este del Rif desemboca en el Mediterráneo. Los ríos Sebu, Bu Regreg y Um ar-Rebia descienden del Medio-Atlas para atravesar el centro del país hacia la costa atlántica y las ciudades de Larache, Rabat-Salé y Casablanca. Más al sur, los ríos Tensift y Sus nacen en el Alto-Atlas para desembocar en el océano Atlántico. Gracias a la multiplicación de las presas y pequeños embalses, los cursos de agua son muy utilizados para el regadío de las tierras agrícolas y/o para producir energía hidroeléctrica.

En las zonas semiáridas, con lluvias de entre 500-300 litros de agua al año (Saís al norte de la ciudad de Fes, las planicies atlánticas de la Chauía, parte septentrional de la Oriental), las áreas de cultivos de secano son ya muy elevadas, mientras que más al sur de Essauira en Ifni la sequía de las tierras es atenuada por el argán, ese árbol autóctono del que se obtiene un aceite muy apreciado por sus propiedades cosméticas.

Cada uno de esos grandes espacios físicos está marcado por diversos tipos de ruralidad, atravesados a su vez por diversos sistemas agrícolas y caracterizados por sus relaciones con las grandes ciudades que se asientan en el territorio. El mundo rural marroquí no puede, por tanto, comprenderse más que en relación con la actividad agraria y la sociedad que lo rodea (Pascon, 1971), que es el mundo de la ciudad y la vida urbana. Y en esto Marruecos no es una excepción a otros países.

3. El mundo rural y su conexión con el medio urbano

Como hemos señalado, lo rural comienza muchas veces sin transición a la salida de las ciudades para ir formando zonas salpicadas de aldeas (*douars*), granjas y construcciones de almacenes y cobertizos. Se observan también conjuntos dispersos de viviendas precarias entre las cuales de vez en cuando aparecen antiguos edificios coloniales o las nuevas mansiones de los aldeanos que se marcharon de sus pueblos o de las élites urbanas que invierten en zonas cercanas a la ciudad. Conforme nos adentramos en el campo, vemos cómo los edificios van dejando su lugar a los hábitats diseminados, a los pueblos y las aldeas.

En la proximidad de las grandes ciudades y áreas de litoral, se observa desde varias décadas el crecimiento de barrios residenciales de segunda vivienda, así como edificaciones construidas de forma ilegal. La población rural de estas zonas ocupadas por el proceso de urbanización, ve sus tierras agrícolas esquiladas, pero ve también cómo se aprovecha la vitalidad social y económica que emerge de las actividades residenciales y turísticas.

La concentración demográfica en las zonas de litoral es un rasgo estructural que ha ido creciendo desde el comienzo de la colonización europea y el traslado de la capital político-administrativa de Fez a Rabat (1912). Se trata de un flujo constante de la población hacia las ciudades de Nador y el eje Tánger-Tetuán al norte y las extremidades del Rif. Este proceso de urbanización del litoral es aun más relevante en la fachada atlántica en torno a grandes polos de desarrollo de la conurbación central (Casablanca-Kenitra), pone en colisión, de un lado, el atractivo que ejercen las actividades turísticas y de ocio asociadas al mar, y de otro, las actividades agrarias ligadas muchas veces a una horticultura cuya producción se dirige tanto al aprovisionamiento de las ciudades, como a la exportación. Esta especialización productiva del medio rural periurbano y litoral, genera numerosos empleos, por lo general temporales, pero es también una importante consumidora de recursos hídricos.

Más al interior del país, las ciudades de Fez y Mequinez irradian su influencia en las llanuras circundantes y en las montañas del Medio-Atlas, mientras que la autovía los sitúa a dos horas en coche de la capital Rabat. Por su parte, Marrakech se orienta hacia el Alto-Atlas y el océano Atlántico, gracias a las infraestructuras de comunicación con Casablanca. Las ciudades de Agadir y Essauira en el sur, así como Uxda al noreste y Beni-Melal en el centro del país, completan esta fotografía del dinamismo demográfico y de la articulación del mundo rural con las grandes ciudades de Marruecos.

Entre estas grandes ciudades, hay numerosas ciudades medias y pueblos de mediano tamaño (agrocidades) que entretejen el territorio junto una red de centros de servicios a la población rural, aldeas y *zocos* semanales. El medio rural es atravesado también por las grandes infraestructuras viarias y del ferrocarril, que contrastan con el estado de las carreteras secundarias o pistas sin asfaltar que articulan la red de aldeas y municipios rurales.

No obstante, hay que recordar que, además de esas zonas rurales bien conectadas con el medio urbano, existen amplias zonas de más baja densidad demográfica caracterizadas por

problemas de comunicación y accesibilidad (general o temporal) y por tener unas difíciles condiciones de vida. Es el caso de las zonas en torno a los macizos de montaña del Rif y del Alto-Atlas, que actúan como barreras donde las limitaciones físicas determinan los asentamientos de la población (altitud, relieve, hidrografía...), y los regímenes climáticos (continentales o mediterráneos) condicionan, y mucho, el tipo de ruralidad.

Esto hace que persista un dualismo rural-urbano en el interior de Marruecos, donde el *douar* (aldea) sigue siendo el hábitat que aún caracteriza el medio rural marroquí. Más de 32.000 aldeas, que agrupan desde una decena a una centena de familias, forman la unidad básica en torno a una homogeneidad étnica o tribal en la que la mezquita es el lugar de culto, pero también de debates y de gestión de los asuntos de la colectividad.

Debido a sus evidentes carencias endémicas en infraestructuras y servicios básicos, distintas políticas públicas han intentado articular estas aldeas con otras escalas administrativas y territoriales reagrupándolas en nuevas comunas rurales (hoy unas 1.282) a las que dotan de servicios administrativos, sanitarios, educativos y culturales, facilitando el desarrollo de centros de población de tamaño medio. Además de los típicos rasgos de la arquitectura urbana (avenida principal con sus edificios públicos, sus hoteles y servicios bancarios), el traslado de funcionarios a estos nuevos municipios ha introducido mayor heterogeneidad social y de origen geográfico. Sin embargo, los nuevos municipios urbanos siguen estando marcados a menudo por el peso del sector agrario y muestran los rasgos morfológicos y funcionales de las ya comentadas «agrociudades» (López Casero, 1989).

Esta política, destinada o bien a potenciar la creación de pueblos más grandes, llamados a convertirse en capitales de provincia (unas 61, con una población que oscila entre unos pocos miles de habitantes a más de cien mil), o bien a apoyar a los municipios ya existentes para acercar los servicios administrativos a la población descongestionando así las grandes ciudades, ha tenido cierto éxito, aunque no haya evitado que se mantenga, como hemos señalado, un fuerte dualismo entre las zonas rurales y las urbanas.

4. El éxodo rural y sus efectos en el medio urbano

En 2014, la población marroquí era de poco más de 32 millones de habitantes, de los cuales 13 millones vivían en el medio rural. El mantenimiento de unas altas tasas de fecundidad en el ámbito rural hasta final de los años 1990 (pasando de 6,6 en 1982 a 4,0 en 1998) explica que la población rural se haya multiplicado por casi un 1,5 desde 1960 (8,2 millones) hasta 2004, para estabilizarse luego, mientras que la urbana se ha multiplicado por 6 (3,4 millones en 1960 frente a 20 millones en 2014).

No obstante, hay que tener en cuenta dos fenómenos que matizan esos datos generales. El primero es que el alto índice de fecundidad ha contribuido al incremento de la población rural en los cuatro primeros decenios posteriores a la independencia del país (1956), lo cual

provocó una presión creciente sobre recursos tales como la tierra y el agua, que no son elásticos. Al mismo tiempo, esta reserva de mano de obra rural no ha incentivado el crecimiento de la productividad agrícola y la diversificación económica del medio rural, en el que el 74 % de la población se dedica a la agricultura.

Además, la estructura agraria es muy compleja y muy desigual, debido a los distintos sistemas de gestión, tenencia y propiedad de la tierra (colectivo, privado, arrendado...). El 70 % de los agricultores detentan menos del 25 % de la superficie, en explotaciones inferiores a 5 hectáreas. Fuera de las zonas de regadío, estos pequeños agricultores no pueden vivir de sus explotaciones y, dada su condición de población pobre, son los primeros candidatos al éxodo rural.

De ahí que el segundo de los fenómenos mencionados se refiera a las consecuencias que la presión demográfica en el medio rural tiene en el medio urbano. En efecto, la tasa de fecundidad en el ámbito urbano ha caído drásticamente desde mediados de los años 1990 hasta nuestros días (pasando de 4,2 en 1982 a 2,0 en 2014), por lo que, tal como muestran los datos relativos a los movimientos migratorios del campo a la ciudad, el éxodo rural ha sido el principal responsable de la urbanización creciente del país. Durante los años 1970, una media de 130.000 personas salían anualmente del campo; 156.000 en los años 1980 (con un pico de hasta 270.000 en 1987), para estabilizarse alrededor de 100.000 en los años 1990.

El éxodo rural afecta las regiones de forma diferenciada y con mayor incidencia en las más débil potencial agrícola o mayor riesgo climatológico, es decir, las mesetas de Zemmur (cerca de Rabat y Sale), Abda (El Jadida) y Sragna, las zonas montañosas (en particular, el Rif oriental) y el Anti-Atlas y los oasis que experimentan una fuerte emigración. En contraste, las planicies agrícolas como el Gharb continúan estando bastante pobladas.

Tabla 1. Estructura de las explotaciones agrarias

Tipo	Explotaciones		Superficie	
	Número	Censadas %	Agrícola útil %	Regada %
Micro-explotaciones ≤3 ha	760.000	50,9	12,6	5
Explotaciones pequeñas y medianas 3 ≤ 50 ha	660.000	48,4	72	64
Grandes 50 ha <	11.000	0,7	15,4	31
Total	1.431.000	100	100	100

Fuente: *Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca Marítima (MADRPM: 1998).*

Las consecuencias del éxodo rural son graves, sobre todo cuando se agudizan en período de sequía. Y son graves no solo porque transfieren los problemas del paro del medio rural al medio urbano, que no puede absorber esta mano de obra, sino también porque, en términos de capital humano, afectan principalmente a la población más joven y dinámica, y, por tanto, la más susceptible de responder a las políticas de modernización agrícola y rural. Por ello, la emigración no resuelve el problema de la viabilidad económica de las explotaciones agrarias. En efecto, dado que el abandono de la agricultura se inscribe muchas veces en una estrategia de supervivencia familiar que implica a todos los miembros de la familia, permitiendo compartir los riesgos y diversificar las rentas no agrarias, el fenómeno migratorio contribuye, en definitiva, a la reproducción de la gestión patriarcal de la explotación familiar.

En resumen, los problemas de las ciudades, que llaman la atención del poder público solo en razón de los riesgos de inestabilidad social que ellos implican, tienen en buena medida su origen en las carencias del medio rural, en el déficit de infraestructuras y en la saturación del sector agrario en su modo de producción actual. Por ello, los poderes públicos han procurado prestarle atención a través de diversas acciones y programas de intervención.

5. Las políticas agrarias y rurales

Tras la independencia en 1956, Marruecos basó el desarrollo de su economía en la agricultura, descartando, a diferencia de otros países, la puesta en marcha de una reforma agraria basada en la redistribución o la colectivización de las tierras y los medios de producción, tan boga en los años 1960 y 1970 (Desrues, 2004).

El rey Hassan II siempre fue consciente del rédito político que podría obtener la oposición política de izquierda con la reivindicación de la reforma agraria, y también tuvo conciencia de la consecuente pérdida de apoyo de los terratenientes hacia la monarquía si cedía en ese tema. Por ello, Hasan II siempre consideró el desarrollo de la agricultura como un importante vector de crecimiento de la economía marroquí, fomentado, para ello, una política agraria que se marcó como objetivo la puesta en riego de un millón de hectáreas. Pero siempre procuró evitar políticas de desarrollo que implicaran cambios en la estructura social agraria y, con ellos, una aceleración de los procesos de cambio social y político (Desrues, 2004).

Por ello, las políticas agrarias y rurales en Marruecos han priorizado durante muchos años acciones de modernización en las zonas fluviales y en las grandes llanuras regables, concentrando en ellas las inversiones y los recursos técnicos y humanos, modificando los paisajes, los tipos de producción, los tipos de hábitats y las infraestructuras. No obstante, ha sido una política muy selectiva, ya que el regadío, que ha sido la base de la seguridad alimentaria en Marruecos, solo cubre el 10 % de la superficie agraria útil.

En los primeros años del reinado de Mohamed VI (1999), la prioridad en su política de lucha contra la pobreza fue apoyar el desarrollo de las zonas rurales (al igual que el de las

zonas urbanas frágiles), pero con un enfoque bastante alejado de la política agraria en sentido estricto. Así, en mayo de 2005, lanzó la llamada Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano (INDH), destinada a 360 municipios rurales y 3,5 millones de personas, identificadas gracias al mapa elaborado en 2004 sobre la pobreza en cada municipio. El sector agrario quedó, como consecuencia de ello, en un segundo plano dentro de la INDH, hasta que se anunció en abril de 2008 el llamado «Plan Maroc Vert» (PMV).

El PMV ha invertido cerca de 10.000 millones de euros en el periodo 2008-2018 para impulsar la modernización de las explotaciones agrarias y su integración en las diversas *filières*, según la especialización productiva de cada territorio (cereales, olivar y aceite de oliva, frutas y hortalizas...)¹. Además de la adopción de diversas reformas administrativas con la creación de nuevos organismos y agencias estatales, las inversiones públicas se han centrado en las infraestructuras de riego (60 %) y en el apoyo a los modelos asociativos (15 %) y las *filières* productivas (13 %).

El PMV presenta un balance diferente según la perspectiva desde la que se evalúe. En términos generales, cabe afirmar que ha permitido mejorar la productividad del sector agrario, su organización y el nivel de renta de los agricultores, así como las exportaciones. Ha permitido, además, que la contribución de la agricultura al PIB siga siendo relevante, con una media del 14 % al año, y que este sector se vea menos afectado por la variabilidad anual tan característica (tradicionalmente, su contribución oscilaba entre el 11 y el 19 % según los cambios climatológicos). Siendo esto cierto, también lo es que el plan ha favorecido, sobre todo, a la minoría de explotaciones dedicadas a la agricultura de tipo capitalista, consolidando una clase media de agricultores «modernos», gracias al modelo de producción intensiva y orientado a los mercados internacionales que el plan ha propiciado.

En este sentido, cabe señalar que, a pesar de sus éxitos indudables, el PMV ha hecho aflorar problemas de sostenibilidad ambiental, sobre todo en los sectores de frutas y hortalizas, debido al gran consumo de agua que implican, además de problemas de gestión en el conjunto de las explotaciones. En este último sentido es un hecho que, si bien el PMV ha dado prioridad a las explotaciones con mayor potencialidad productiva, las «no competitivas» se han podido beneficiar de acciones subsidiarias bajo el capítulo «ayuda solidaria» a fin de responder mediante programas de desarrollo local a los problemas específicos que tenían que afrontar. Sin embargo, excluidas por su tamaño y su localización territorial al acceso a las infraestructuras, y con serias dificultades para desarrollar su capital humano, es también cierto que las acciones puntuales de desarrollo local del PMV han contribuido muy poco a aumentar la viabilidad económica de este tipo de explotaciones. Con una insuficiente dotación presupuestaria para afrontar las grandes necesidades de este amplio grupo de agricultores con explotaciones no competitivas, el programa de apoyo ha tenido, paradójicamente, el efecto indirecto de prolongar lentamente la vida de este tipo de agricultura campesina y, de paso, asegurar la disponibilidad de mano de obra en los campos marroquíes, ralentizando así el éxodo rural (Desrues y Moreno Nieto, 2011).

¹ Para un balance sintético del PMV véase MAPMDREF (2020).

Tras diez años de vigencia del PMV, se reconoce que un factor clave para que puedan alcanzarse los objetivos planteados en materia de intensificación y sostenibilidad de las explotaciones, es la incorporación de jóvenes agricultores, mejor formados y con mejores conocimientos técnicos que sus antecesores.

En 2020, y con ese propósito, el gobierno marroquí lanzó una nueva estrategia agrícola en sustitución del PMV. Es la llamada «Generation Green 2020-2030» que plantea consolidar los logros de los últimos años, al tiempo que corregir las insuficiencias de la política precedente dando un salto cualitativo en términos de capital humano y tecnológico. Se apoya en dos pilares: un primer pilar, que da prioridad al factor humano, y un segundo pilar, orientado al desarrollo agrario.

El éxito de ambos pilares descansa en la liberalización de un millón de hectáreas de propiedad colectiva, cambiando su estatuto jurídico de tierras tribales por el de propiedad privada, y concentrando en ellas una buena parte de las inversiones. También depende de la instalación de 180.000 jóvenes agricultores para asegurar el relevo generacional en un sector en el que 360.000 titulares (más del 20 %) tienen más de 65 años, previéndose la instalación de 150.000 jóvenes más en los próximos diez años.

Esta nueva estrategia de desarrollo agrario se verá influida probablemente por el nuevo modelo de desarrollo económico y social que pretende promover el rey Mohamed VI en los próximos años y que se basa en el Informe elaborado en 2021 por un comité de expertos. Partiendo de un balance de las estrategias anteriores, dicho Informe hace hincapié en la necesidad de seguir avanzando en el desarrollo integral del mundo rural marroquí, reconociendo los límites de un enfoque demasiado centrado en la modernización técnica del sector agrario. Asimismo, el Informe coincide con el plan «Generación Green 2020-2030» en el objetivo de apostar por la juventud como vector para la constitución de una clase media rural moderna y de un sector agrario moderno y profesionalizado.

6. La juventud rural y las nuevas dinámicas generacionales

El medio rural de Marruecos se caracteriza por ser una sociedad joven. Sin embargo, cuando se habla de la juventud rural es necesario distinguir tres grupos de jóvenes y tener en cuenta las relaciones intergeneracionales y las brechas de género que aún siguen vigentes. Los niños de edad infantil, entre 7 y los 12-14 años, están en su inmensa mayoría escolarizados en los primeros años del ciclo de primaria, si bien las tasas de escolarización dependen de la distancia a las escuelas, que, además, padecen un grave déficit de infraestructuras (calefacción, comedor, mobiliario...), y dependen también del trabajo en el campo y la climatología².

Entre los adolescentes de 12-18 años, solo la mitad de ellos están escolarizados (equivalente al primer ciclo español de secundaria), beneficiándose sobre todo los varones. Una

² Los datos que se utilizan en este apartado provienen de «Enquête nationale sur la population et la santé familiale» (ENSPSF-1998) (1998).

parte importante de las chicas del medio rural está entrando en la edad en la que se prioriza su contribución a las tareas del hogar y de la explotación agraria familiar, bien como ayuda familiar o como asalariada, y en la que se tiene en cuenta la perspectiva de un futuro matrimonio. Por ello, un tercio de los adolescentes abandonan el sistema educativo tras el colegio y solo una minoría entra en el ciclo de secundaria de formación profesional o de formación general (14,7 %), que es la puerta que conduce al bachillerato y de ahí a la enseñanza superior, adonde llega solo una pequeña minoría de los jóvenes rurales (5,5 %).

Para la sociedad rural marroquí, la condición de joven no obedece solo a criterios estadísticos basados en una determinada edad, sino que está estrechamente vinculada al sexo (varón *versus* mujer), a la condición de jefe del hogar y a las responsabilidades profesionales. Si bien las jerarquías tradicionales siguen vigentes alrededor de criterios relacionados con la edad, la propiedad de la tierra y la responsabilidad de la gestión de las explotaciones, lo cierto es que estas jerarquías son renegociadas entre las generaciones a través de diversas fórmulas que permiten así asociar a los jóvenes a las actividades productivas dentro y fuera de la agricultura.

Existe, pues, una variedad de dinámicas complejas y, debido al peso de la agricultura en el mundo rural marroquí, están en gran parte ligadas a las políticas agrarias, a los planes de mejora de las infraestructuras y a la ampliación del acceso al conocimiento por parte de los jóvenes. Así, el acceso a la educación y el conocimiento de los jóvenes rurales es, sobre todo, una de las condiciones necesarias para la modernización del sector agrario tan deseada por la Administración. Ello plantea el tema de la profesionalización de los titulares de las explotaciones y también el de la diversificación económica del mundo rural como vías posibles de gestionar la presión social que ejerce la población en estos territorios.

La perspectiva de constituir una clase media rural, inducida, de un lado, por la integración de la agricultura marroquí en el sistema agro-industrial y exportador y, de otro, por la pluriactividad y multifuncionalidad de las zonas de agricultura de subsistencia, sitúa a las nuevas generaciones en un lugar central. Esto es así porque esa doble estrategia producirá cambios en la estructura jerárquica tradicional en que se basa el sector agrario marroquí, cambios que pueden extenderse al conjunto de las comunidades locales, donde aún pervive una distribución de roles en función del género.

Siguiendo la estratificación social agraria y el nivel alcanzado de estudios podemos destacar diversos estatus entre los jóvenes: por un lado, los que trabajan bien como titulares de explotaciones, bien como ayudas familiares o bien como asalariados agrícolas (Bossenbroek y Aït Mouss, 2016; Bossenbroek, 2019) y, por otro lado, los que han cursado estudios y tienen intención de salir del sector agrario e incluso de emigrar a la ciudad. Estos dos estatus permean el conjunto de la juventud rural marroquí, y ambos pueden combinarse de forma simultánea y ser complementados por una actividad no agraria o por otras estrategias (Ftouhi, Kadiri y Mahdi, 2020).

El desarrollo agrario es liderado por una clase emergente de jóvenes empresarios agrícolas que está más preocupada por los intereses de sus explotaciones y el acceso al crédito o a las

subvenciones, que por las cuestiones relacionadas con la moral campesina tradicional. Sin embargo, aunque estos nuevos agricultores están menos ligados a la comunidad local que sus antecesores, ellos representan un capital humano que, según experiencias anteriores en Marruecos (Desrues, 2004), contribuye a renovar los órganos de representación de la profesión (cooperativas, cámaras agrarias, organizaciones profesionales...), así como las instancias políticas locales (ayuntamientos, diputaciones provinciales...) (Ftouhi, Kadiri y Mahdi, 2020).

Al lado de estos jóvenes agricultores con un perfil empresarial, los jóvenes rurales que no son titulares de explotaciones viables o que no pueden convertirse en empresarios agrícolas, exigen desde hace tiempo ser remunerados por el trabajo que realizan en sus explotaciones o por los servicios que prestan al conjunto de la sociedad, además de exigir tener voz en los procesos de decisión, tanto en el seno de la familia, como en la comunidad local (Pascon y Bentahar, 1969). Ellos esperan que les llegue la hora de realizar sus aspiraciones y que el ciclo biológico generacional les permita acceder a la titularidad de la explotación familiar, buscando en caso contrario otras alternativas fuera de dicha explotación o incluso fuera de la agricultura.

La insatisfacción de los jóvenes rurales con la realidad en que viven, y el incierto futuro que tienen por delante, se observa con una intensidad particular en el caso de los jóvenes diplomados sin empleo que regresan a sus pueblos de origen. La posesión de un buen nivel de conocimiento, que ellos han adquirido en su educación secundaria e incluso superior, les hacen cuestionar la jerarquía de poder que ostentan los adultos, unas personas que, en no pocos casos, ni siquiera saben leer. No obstante, no cabe generalizar, ya que ni la confrontación entre generaciones ni la anomia de los jóvenes se dan con igual intensidad en el medio rural marroquí.

Es un hecho que cada vez más surgen espacios paralelos o alternativos a las estructuras tradicionales, unos espacios donde los jóvenes pueden expresar sus propias demandas e intereses. Podemos encontrar un buen ejemplo de esto en el aumento de las organizaciones de desarrollo rural, en las que los jóvenes ven una oportunidad para asumir roles de dirección y para convertirse en protagonistas de su propio destino. Cuando este tipo de asociaciones se ponen en marcha, se les abren a las jóvenes generaciones nuevas opciones de vida en el medio rural, distintas a la vía tradicional de la salida y la emigración.

Además de las estrategias utilizadas por los jóvenes rurales para negociar su participación en la producción agraria u otras actividades económicas, es un hecho que algunos jóvenes aspiran al liderazgo social. El dinamismo que evidencian a través de sus iniciativas de emprendimiento se plasma también a menudo en la participación en la vida asociativa de la aldea o comuna. Una serie de iniciativas, tales como el lanzamiento de la citada INDH en 2005 o la intervención de múltiples agencias de cooperación internacional que promueven el desarrollo social y económico en las zonas rurales desfavorecidas de Marruecos, se convierten en una ventana de oportunidad para muchos jóvenes que regresan a sus pueblos de origen después de haber pasado por el instituto de bachillerato o por la universidad.

Los jóvenes de mayor ambición han comprendido cómo el marco asociativo les permite acumular el capital social necesario para que su liderazgo sea reconocido socialmente por la

comunidad local y para poder satisfacer sus aspiraciones políticas (Ftouhi, Kadiri y Mahdi, 2020). Estos jóvenes tratan de escalar los sucesivos peldaños sectoriales y territoriales de la representación política (comunal, cámaras agrarias, diputaciones de la provincia...) y esta promoción pasa también por la vía de cooptación por los partidos políticos o por las élites locales y regionales. Sin embargo, el sistema electoral y la estructura social misma del Marruecos rural hacen que sus estrategias suelen encontrar pronto sus límites cuando el objetivo es ir más allá del marco local y dar el salto a la política provincial, regional e incluso nacional.

7. Capital patrimonial, capital social y capital humano

A la hora de plantear su futuro, lo primero que encuentran los jóvenes rurales que desean permanecer en sus lugares de origen y dedicarse a la agricultura es el problema de acceso a la tierra. Más allá de su elevado precio, es un hecho que, en muchas ocasiones, la tierra está en manos de los padres o de varios coherederos que comparten el derecho sobre ella en forma indivisa.

Esto explica que el estatus de ayuda familiar sea el más frecuente entre los jóvenes hijos de agricultores, y que sea esta la figura jurídica que acompaña a los jóvenes a lo largo de su vida y de su recorrido profesional, pues desde que alcanza la edad de trabajar, el joven participa en los trabajos de la explotación familiar. La implicación de las ayudas familiares en las explotaciones agrarias va desde la simple contribución física como trabajadores a la intervención en la toma de decisiones relativas a los cambios a introducir en su gestión, así como a las orientaciones productivas y al modo de realizar la cosecha y demás labores agrícolas. Para salir del estatus de ayuda familiar o para complementarlo, los jóvenes recurren muchas veces al arrendamiento de parcelas, ya sea de forma individual o asociativa.

Más allá del capital fundiario, los jóvenes necesitan otros capitales para poder desarrollar proyectos productivos viables e innovadores y para acceder a las distintas ayudas y subvenciones públicas, así como para crear cooperativas u otro tipo de asociaciones. Necesitan del capital humano, asentado en la formación y la educación recibidas, así como en las competencias de tipo técnico o gerencial adquiridas. Pero necesitan también de capital social, esto es, de las redes de confianza capaces de abrirles contactos y que facilitan el acceso a los apoyos públicos y privados. Por último, precisan del capital económico que permite la autofinanciación inicial o total mediante ingresos propios u obtenidos de la familia o conocidos.

Los jóvenes diplomados están en posición de ventaja respecto al resto de jóvenes rurales, debido a su más elevado nivel de estudios y debido también al hecho de haber vivido en la ciudad en la que han tenido ocasión de experimentar de forma más intensa la relación con la burocracia administrativa, incluso con el mundo asociativo. De ese modo, al capital social tradicional, ligado a las relaciones de vecindad y ayuda mutua entre agricultores, los jóvenes diplomados añaden su experiencia en el ámbito de las relaciones con la administración pública y las entidades de crédito agrícola, así como con otros jóvenes y con las élites rurales. Todo

ello forma una base de conocimiento que permite a estos jóvenes acceder con facilidad a los recursos públicos (por ejemplo, subvenciones para equipamiento agrícola, riego localizado...).

Además de lo anterior, es importante señalar también la presencia en el mundo rural de los asalariados no agrícolas con un cierto nivel de cualificación, un fenómeno este que tiende a generalizarse para las tareas que necesitan experiencia y conocimiento técnico. En las aldeas y los pueblos, después de la llegada de las oficinas de telefonía en los años 1990 (*teleboutique*) y, más tarde en 2000, los ciberespacios para conectarse a internet (cibercafés), comienzan hoy a ponerse en marcha cada vez con más frecuencia cafeterías y restaurantes más o menos equipados. Algunos se parecen más a salas de juego y de ocio, dotadas de billares y de TV último modelo, donde pueden seguirse los partidos de fútbol transmitidos por las cadenas de pago, informarse de la actualidad... Con esas actividades no agrarias, los jóvenes participan del proceso de urbanización de sus pueblos, acercando al campo los modos de vida de la ciudad.

Con el trabajo remunerado, los jóvenes consiguen no depender tanto de sus padres para vivir, como las generaciones precedentes, y logran además afirmar su posición en la comunidad local con una identidad propia, ligada a su actividad fuera de la explotación familiar. En consecuencia, la pluriactividad se convierte en un factor de cambio en las relaciones del joven con su padre. Al ampliar su margen de libertad y su poder de decisión, el joven mejora su estatus respecto a su progenitor: puede atreverse a cuestionar la autoridad paterna, a negociar e incluso a proponerle asociarse en determinados negocios y actividades.

Todo ello revela que el medio rural marroquí está sometido a fuertes tensiones bajo los efectos de los cambios inducidos por el acceso de los jóvenes a la enseñanza secundaria y superior, a la movilidad territorial y a las nuevas tecnologías de información y la comunicación con la cobertura de la red de telefonía móvil. Con las crecientes aspiraciones de consumo, de empleo asalariado o de mayor modernización de las explotaciones agrarias, los hogares se ven afectados por todo este proceso de cambio, actuando ellos mismos como catalizadores del mismo (Desrues y Moreno Nieto, 2009 y 2011; Abdellaoui *et al.*, 2015; Kadiri y Errahj, 2015; Bahri *et al.*, 2019).

8. Las jóvenes mujeres rurales

La condición de las mujeres del medio rural es bastante distinta de la de sus homólogos varones (Desrues y Nieto Moreno, 2009; Bossenbreok y Ait Mouss, 2016; Bossenbreok, 2017). En general, las jóvenes rurales tienen vocación de casarse y crear una familia para así cumplir con los roles tradicionales de esposa, madre, ama de casa y ayuda familiar o empleada generalmente en el sector agrícola. Para las mujeres, las tareas de ayuda familiar se suman a las del trabajo doméstico, siendo asumidas como una penosa obligación por las nuevas generaciones (Desrues y Nieto Moreno, 2009; Moreno Nieto, 2016).

Es un hecho que la única vía disponible para independizarse que les queda a las mujeres rurales marroquíes es la de emigrar a la ciudad o al extranjero. Sin embargo, las jóvenes solteras forman una parte importante de la mano de obra agrícola, sobre todo en las zonas de agricultura intensiva de frutas y hortalizas. También, dentro del matrimonio o del hogar familiar, muchas mujeres casadas emprenden iniciativas para desarrollar actividades agrícolas o artesanales. Además, para la minoría de mujeres que han podido estudiar, la creación de servicios educativos o la colaboración con asociaciones, cooperativas u ONG, abren nuevos horizontes.

La estratificación social en el medio rural marroquí hace que, debido a la identificación del trabajo asalariado femenino con las clases más pobres, las familias rurales más acomodadas se nieguen a que sus hijas trabajen como asalariadas en los campos de frutas y hortalizas externos a la explotación familiar, e incluso en las propias tierras de la familia. Prefieren que se ocupen en otras actividades o que simplemente se dediquen al trabajo doméstico en el hogar familiar. Aparte de las ayudas familiares, las asalariadas agrícolas proceden en su mayoría de hogares pobres (Bossenbroek, 2016). A menudo, tienen que desplazarse desde la aldea a las tierras agrícolas o incluso a otros municipios o regiones, atraídas por la oferta temporal de empleo en el sector de frutas y hortalizas destinadas a la exportación. En los campos predominan las mujeres jóvenes solteras o las viudas y divorciadas, mientras que en las plantas de almacenamiento encontramos con mayor frecuencia a mujeres casadas (Moreno Nieto, 2016). Para estas mujeres que trabajan en el sector de frutas y hortalizas, la movilidad ascendente dentro del sector agrario se limita a poder pasar de trabajar en el campo en las tareas de recolección a trabajar en los almacenes y plantas de embalaje y manipulación del producto.

Dado el peso de las normas sociales en el medio rural, las mujeres tienen que ganarse su autonomía dentro de la pareja. Dejando de lado las que se casan con un hombre suficientemente acomodado como para tener una ayuda en casa o con un hombre de la ciudad para escapar a su destino en el hogar familiar (Desrues y Moreno Nieto, 2009), las mujeres rurales marroquíes viven situaciones muy diversas, entre las que cabe destacar las que optan por un empleo asalariado o las que montan sus propias actividades productivas o de servicios. En caso de las mujeres casadas y asalariadas, disponen, a menudo, de su sueldo para mejorar la vida cotidiana de su hogar, mientras que las solteras suelen entregar su sueldo a sus padres (Moreno Nieto, 2016).

Otras alternativas para mejorar su condición pasan por desarrollar pequeñas producciones agrícolas y ganaderas (miel, queso, avicultura, cunicultura...) o bien labores de artesanado (textil). Aunque estas actividades son vistas generalmente por los hombres como marginales dentro de la explotación, lo cierto es que son muy importantes para las mujeres, ya que les permiten poner en valor un capital de conocimiento (saber leer, contar...), adquirir autonomía respecto a los varones y crear redes alternativas de relaciones sociales (con los técnicos de los centros de fomento agrario) y económicas (con los intermediarios, los comerciantes, los proveedores...). Con las rentas que obtienen de estas actividades, las mujeres mejoran la subsistencia de la familia, el equipamiento del hogar y su propio vestuario. Aunque no son siempre actividades muy rentables, lo importante es que permiten a las mujeres ocuparse en

actividades distintas de las domésticas y salir del hogar, e incluso temporalmente de la aldea, liberándose así del estatus de esposa y madre, responsable del buen funcionamiento de su hogar (presente o futuro).

Las que detentan un diploma escolar pueden dedicarse a la educación infantil, a los programas de alfabetización de adultos y a las actividades que promueven las ONG (Bahri, Bentaibi y Desrues, 2019). Estas actividades pasan, por lo general, por el tejido asociativo existente, aunque en muchos casos son también un vector posible para la creación de nuevas asociaciones, de guarderías o de escuelas privadas. Otras mujeres desarrollan actividades comerciales, como la apertura de panaderías, tiendas de comestibles o pequeños supermercados, peluquerías, cafeterías o espacios de ocio (salas para la organización de bodas, fiestas y recepciones).

La realización de estos proyectos está por lo general precedida de una experiencia de movilidad en la ciudad, donde la joven acumula el capital económico indispensable y donde adquiere los conocimientos necesarios. Estas actividades se acompañan muchas veces de acuerdos con los padres para preparar el «aterrizaje» en la aldea. En todos estos casos, la movilización de redes de capital social es un paso obligado para reclutar colaboradores o personal, obtener el capital financiero necesario y contar con la ayuda de la administración provincial, de los ayuntamientos y de otros actores de la sociedad local.

Esas actividades, y en concreto las que giran en torno a la educación, son en muchas ocasiones bastante precarias, pero revelan las aspiraciones de las jóvenes para hacer valer su formación en el seno de su comunidad y obtener así cierto reconocimiento social (Bahri, Bentaibi y Desrues, 2019). En cuanto a las que son hijas de agricultores, la promoción de este tipo de actividades no significa que ellas rompan los lazos con la explotación agraria familiar, puesto que suelen ser solicitadas muchas veces para participar en las tareas agrícolas, cosa que ellas aceptan, ya sea por la presión social, ya sea por el deber de ayudar a la familia.

Lo importante es que todas estas actividades suponen una ruptura del rol tradicional de las mujeres, centrado en ser cuidadoras del hogar y ayuda familiar en la explotación agraria, un papel siempre subordinado al control del padre o del marido. Elegir ese otro camino de mayor autonomía personal, requiere negociaciones, y es a menudo fuente de conflictos con el entorno social y familiar, sobre todo cuando implica que la mujer tenga que desplazarse fuera de la aldea, y en concreto a la ciudad.

A pesar de que las actividades que ellas desempeñan son un importante apoyo económico para el hogar, en raras ocasiones se les reconoce por los hombres. Incluso a nivel discursivo, las mujeres presentan estas actividades como marginales a pesar del esfuerzo que ellas tienen que realizar. En realidad, se trata de una astucia (argucia discursiva) para intentar acallar las protestas de sus maridos y padres. Prueba de ello es que, fuera de los círculos masculinos, las mujeres muestran con frecuencia una satisfacción real por estas actividades, valorando la oportunidad que les dan para reunirse y desarrollar relaciones con otras mujeres y hombres fuera del rol tradicional de esposa y madre.

Para las mujeres que han estudiado o trabajado fuera, tampoco el regreso a la granja, la aldea o el pueblo es siempre fácil. Al regresar al pueblo, ellas se ven de nuevo sujetas a un control social de la comunidad que les cuesta soportar de nuevo (Desrues y Moreno, 2009). La mirada de la comunidad hacia ellas también se percibe como llena de reproches hacia su experiencia, de tal modo que sus comportamientos, cuando se desvían de las costumbres locales, son achacados al hecho de haber salido del pueblo.

En suma, las iniciativas de las mujeres jóvenes son el reflejo de la creciente pluriactividad existente en amplias zonas rurales de Marruecos. Tales actividades consiguen diluir las fronteras entre el espacio público (masculino) y el espacio privado (femenino). Si bien permite que las mujeres amplíen sus horizontes personales y profesionales ganando así cierta autonomía (Bossenbroek *et al.*, 2015), también les supone tener que gestionar nuevos conflictos.

9. Conclusiones

La ruralidad en Marruecos es un fenómeno complejo, arraigado en una diversidad de territorios, estructuras productivas y estrategias de vida. Si bien la actividad agraria sigue predominando, esta se ve afectada por la circulación de las personas, las mercancías y las ideas de forma acelerada y simultánea mediante las redes sociales.

La presencia de las nuevas generaciones transforma la ruralidad marroquí, sobre todo porque han accedido en mayor proporción a la educación secundaria y, para una minoría, a la superior, y también porque han vivido experiencias vitales como estudiantes o trabajadores fuera de sus pueblos de origen, y a veces en regiones alejadas, incluso en el extranjero.

Lejos de ser un mundo cerrado e inmóvil y anclado en el pasado, el mundo rural de Marruecos es hoy atravesado por nuevas movilidades y por nuevas actividades productivas y de servicios, dirigidos a una población cada vez más conectada con nuevas experiencias individuales y colectivas. Las mujeres, y en particular, las mujeres jóvenes, no son ajenas a estas nuevas dinámicas. Al igual que los hombres jóvenes, ellas negocian continuamente su acceso al espacio público y a actividades que complementen la renta de sus hogares y les permitan ampliar su horizonte de vida y ganar autonomía.

Los jóvenes (mujeres y hombres) quieren transformar su entorno para que sus proyectos diversificados y abiertos al mundo les permitan, con su propia idiosincrasia, alcanzar mayor autonomía personal, acceder a servicios de consumo y actividades de ocio, reconfigurar sus relaciones con los mayores y con la comunidad local y, en definitiva, redefinir su papel en el territorio.

Así, las jóvenes generaciones rurales marroquíes tratan de liberarse del estatus de ayuda familiar para acceder a la condición de asalariado, o bien para asumir sus propias responsabilidades en el seno de la explotación o fuera de ella, o bien para encontrar un empleo público o privado, convirtiéndose en un empresario autónomo o participando en el mundo asociativo,

e incluso en la vida política local. Ellos están también dispuestos a desplazarse y a emigrar a otros lugares para mejorar sus condiciones de vida si no encuentran en su lugar de origen oportunidades para fraguar su futuro. Son conscientes de que las experiencias de movilidad geográfica les permiten acumular recursos, ganar experiencia laboral y dinero, ampliar sus contactos y vivencias con otras realidades.

Estas experiencias de movilidad geográfica de la aldea o el pueblo a otros lugares de Marruecos, hacia la gran ciudad o el extranjero, suelen mantener el vínculo con el lugar de origen mediante idas y venidas periódicas o el envío de dinero. Estas dinámicas son comunes tanto a los hombres jóvenes como a las mujeres, si bien tienen sus particularidades según el sexo. En efecto, las actividades de los jóvenes reflejan aún un mayor despliegue en el espacio público local, mientras que las mujeres siguen sometidas a las normas tradicionales de control social.

En este contexto, las estructuras del patriarcado y de la actividad agraria como actividad económica principal, son sometidas a fuertes tensiones y tienen que adaptarse para poder reproducirse, a sabiendas de que ya no serán iguales que antaño. A pesar de los conflictos que surgen en estos procesos, las generaciones mayores reconocen cada vez más la aportación que puede realizar la juventud a la dinamización de sus territorios.

Referencias bibliográficas

- ABDELLAOUI, E. H.; KADIRI, Z.; KUPER, M., Y QUAROUCH, H. (2015): «Composer avec l'État: voies d'engagement des jeunes diplômés dans l'agriculture au Maroc»; en *Cahiers Agricultures*, 24(6); pp. 356-362.
- BAHRI, N.; BENTAIBI A., Y DESRUES, T. (2019): «Changement social, Tic et associations de développement: communautés locales et genre»; en AZIZI, S. dir.: *L'Internet au Maroc: Militantismes, sociabilités et solidarités numériques*. L'Harmattan, Collection; pp. 127-152.
- BOSEN BROEK, L. (2016): *Behind the veil of agricultural modernization: gendered dynamics of rural change in the Saïss, Morocco*. Wagenigen, Den Haag.
- BOSEN BROEK, L. (2019): «Les ouvrières agricoles dans le Saïss au Maroc, actrices de changements sociaux?»; en *Alternatives rurales*, 7. Disponible en: <http://alternatives-rurales.org/les-ouvrieres-agricoles-dans-le-saïss-au-maroc-actrices-de-changements-sociaux/>
- BOSEN BROEK, L.; VAN DER PLOEG, J. D., Y ZWARTEVEEN, M. (2015): «Broken dreams? Youth experiences of agrarian change in Morocco's Saïss region»; en *Cahiers Agricultures*, 24(6); pp. 342-348. Disponible en: <https://www.cahiersagricultures.fr/articles/cagri/pdf/2015/06/cagri2015246p342.pdf>
- BOSEN BROEK, L. Y AÏT MOUSS, F. (2016): «Défis des jeunes ouvriers agricoles en Maroc»; en *Economia*, 27; pp. 35-39. Disponible en: <http://economia.ma/content/d%C3%A9fis-des-jeunes-ouvriers-agricoles>
- DESRUES, T. (2004): *Estado y agricultura en Marruecos*. Madrid, MAPA, Serie Estudios.
- DESRUES, T. Y MORENO NIETO, J. (2011): «Complejidad y pluralidad de la sociedad marroquí: alcance y límites de las transformaciones sociales»; en DESRUES, T. Y HERNANDO DE LARRAMENDI, M. coords.: *Mohamed VI. Política y cambio social*. Córdoba, Editorial Almuzara; pp. 275-318.
- DESRUES, T. Y MORENO NIETO, J. (2009): «Representaciones, expectativas y estrategias vitales de mujeres jóvenes rurales en Marruecos»; en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* (REIM), 2/7; pp. 40-57.
- FTOUHI, H.; KADIRI, Z., Y MAHDI, M. (2020): «The civil society, the commune, the parliament: strategies for political of young rural leaders in the province of El Hajeb, Morocco»; en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 28; pp. 86-103.
- KADIRI, Z. Y ERRAHJ, M. (2015): «Leadership rural au Maroc, entre jeunes et notables»; en *Alternatives Rurales* (hors série); pp. 57-68.
- LÓPEZ CASERO, F. (1988): «La agrociedad mediterránea en una comparación intercultural: permanencia y cambio»; en *Cuadernos de realidades sociales*, 31-32; pp. 143-168.

- MAPMDREF (2020): *Le Plan Maroc Vert. Bilan et impacts (2008-2018)*. Rabat, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement rural, des Eaux et Forêts. Disponible en: <http://www.agriculture.gov.ma/fr/publications/plan-maroc-vert-bilan-et-impacts>
- MINISTÈRE DE LA SANTE (1998): *Enquête nationale sur la population et la santé familiale (ENSPSF-1998)*, Projet PAFPAM. Rabat, Ministère de la Santé (Maroc).
- MORENO NIETO, J. (2016): *Mujeres y trabajo asalariado en la agricultura marroquí. Las temporeras de la región del noroeste*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.
- PASCON, P. (1980): «La formation de la société marocaine»; en PASCON, P. coord., *Études rurales. Idées et enquêtes sur la campagne marocaine*. Bulletin Économique et Social du Maroc (BESM), nº120-121; pp. 189-212.
- PASCON, P. Y BENTAHAR, M. (1969): «Ce que disent 269 jeunes ruraux»; en *Bulletin Économique et Social du Maroc* (BESM), nº 112-113 (nueva edición 1971, Études Sociologiques sur le Maroc, BESM; pp. 145-287).
- HAUT COMMISSARIAT AU PLAN (2014): *Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH)*, Rabat.
- TROIN, J. F. (1975): *Les souks marocains: marchés ruraux et organisation de l'espace dans la moitié nord du Maroc*. Thèse d'État. Aix-en-Provence, Edisud-CNRS-Ministère de l'Éducation nationale.



MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO

35

- I. Demografía, población y estructura social
- II. Representaciones sociales y nuevos modelos de asentamiento
- III. Recursos naturales, patrimonio viario y conservación de la biodiversidad
- IV. Actores sociales y económicos del medio rural
- V. Estrategias de innovación en el desarrollo territorial
- VI. *Smart villages* y digitalización del medio rural

Epílogo: Las políticas públicas ante el reto demográfico y la despoblación rural



DECLIVE DEMOGRÁFICO Y REPRESENTACIONES DEL MUNDO RURAL

APROXIMACIÓN DESDE LA ANTROPOLOGÍA A PARTIR DE LA NARRATIVA DEL SIGLO XXI

Rufino Acosta Naranjo
Universidad de Sevilla

Resumen

En este capítulo se aborda el problema de la despoblación rural desde la perspectiva de la Antropología. En primer lugar, analiza la evolución del medio rural y expone algunas de las razones fundamentales de su declive demográfico. En segundo lugar, analiza las representaciones que se hacen de lo rural en el imaginario colectivo a partir de la actual literatura neorrural. Finalmente, plantea cómo la pandemia de la COVID-19 puede estar contribuyendo a un cambio en la imagen negativa de la vida en los pueblos, y cómo ello puede amortiguar el problema de su vaciamiento demográfico.

Abstract

This chapter addresses the problem of rural depopulation from the Social Anthropology perspective. First, it analyzes the evolution of the countryside and exposes some of the fundamental reasons for its demographic decline. Secondly, it analyzes the representations of rural life in the collective imaginary based on the current neo-rural literature. Finally, it discusses how the COVID-19 pandemic may be contributing to change the negative image of village life, and how this may dampen the problem of their demographic hollowing out.

1. Introducción

El crecimiento de la población en núcleos urbanos ha sido una constante a lo largo del tiempo. De hecho, se empieza a hablar de Historia precisamente en el momento en que aparece el fenómeno urbano como relevante, junto con el surgimiento de la agricultura, el campesinado, el Estado, la escritura o las clases sociales. Es lo que se conoce como Revolución Neolítica. A partir de ahí, la tendencia general ha sido al aumento de la cantidad de población que ha vivido en ciudades, salvo en algunas épocas históricas de ruralización, como fue el caso en la Europa del final del Imperio Romano y la Alta Edad Media. Pero no en todo Occidente sucedió algo parecido, como lo demuestra el caso del mundo árabe, con ciudades y comercio florecientes en aquel tiempo.

La concentración urbana supone también concentración de riqueza, incremento del comercio, aumento del número de especialistas liberados de las tareas agrícolas (artesanos, escribas,

soldados, sacerdotes, funcionarios, comerciantes...) y desarrollo de las comunicaciones, de la arquitectura y las artes. En ese contexto es en el que surge el campesinado, los productores agrícolas que tienen que entregar una parte de su producción a quienes les reclaman una renta o tributo por diversas razones, por arrendamiento o tenencia de la tierra, impuesto del Estado o la Iglesia... Serán los campesinos los encargados de alimentar a la gente que vive en la ciudad y que se dedica a otras actividades. Estarán sometidos no solo a la dominación de los poderosos de los pueblos, sino al poder de un Estado gestionado desde las ciudades. Las urbes crecerán gracias a su gran capacidad para la innovación, el desarrollo del comercio, la industria y para la creación cultural. El mundo rural suministrará continuamente efectivos demográficos para el mantenimiento y crecimiento de las ciudades. Pero todo ello no impediría históricamente que la población de los pueblos y campos se mantuviera y creciera.

La Revolución Industrial supuso otro cambio importante, pero para ello fue necesario previamente un proceso de acumulación de capital, que vino de la agricultura y el comercio. Igualmente necesitó de la modernización de los sistemas agrarios para incrementar el suministro de alimentos y materias primas que hicieran posible el crecimiento de la población urbana y de su mano de obra en la industria y los servicios. A su vez, las mejoras introducidas por el desarrollo urbano (por ejemplo, los productos textiles, la medicina, la farmacología y los saneamientos) permitieron la revolución demográfica. Así disminuyó la mortalidad a la vez que se mantenía aún alta la natalidad, con lo que aparecieron excedentes demográficos que nutrieron a unas ciudades en crecimiento. Pero ni siquiera las ciudades pudieron absorber ese incremento demográfico, que en muchos casos sirvió para el asentamiento de europeos en los territorios de las colonias. Ahora que los excedentes demográficos de los países del Sur se encaminan a los países del Norte, convendría recordar cómo fue ese proceso de enviar migrantes hacia el Sur.

Pero, como decimos, la migración rural no supuso hasta hace relativamente poco un problema de pérdida de población en los pueblos. Al contrario, y como vemos en el caso de España, el crecimiento de las ciudades fue en paralelo al de la población rural desde el siglo XIX hasta la primera mitad del XX, salvo en períodos muy concretos, como la pandemia de gripe (1918-1920) o la Guerra Civil (1936-1939).

El gran cambio de tendencia en el medio rural se produce con la modernización del país durante el Franquismo. En efecto, tras la autarquía que estableció la dictadura al finalizar la Guerra Civil, fue a partir de 1959, con el Plan de Estabilización, que España dejar de ser un país rural, agrario y atrasado, y se convierte en una sociedad urbana e industrial y con un gran desarrollo de la clase media. Eso sí, sin modernización política. Y todo ello se hace de una manera vertiginosa, en apenas una década, la de los años 1960, lo que traerá consecuencias en el futuro.

En efecto, y siempre visto desde el campo, tienen lugar de una manera muy rápida y a la vez varios procesos muy importantes. En primer lugar, el desarrollo de la industria y los servicios en las ciudades, que requiere de gran cantidad de mano de obra. En segundo lugar, y para pagar las inversiones, maquinaria y patentes necesarias para la modernización, se requieren

divisas, que se obtienen con la emigración española a los países centroeuropeos. De nuevo debemos recordar que los españoles fuimos inmigrantes en otros países no hace tanto tiempo.

El campo será el gran suministrador de esa fuerza de trabajo, interior y exterior. Esta huida de mano de obra dará lugar a una profunda crisis en la agricultura, que se queda sin parte de sus trabajadores y, además, se trata de la más joven y dinámica. Pero la transformación en el campo no se debe solo a eso, sino que a la vez tiene lugar el paso de la agricultura tradicional a la moderna. Las explotaciones dejan de ser relativamente autosuficientes y satisfacer también en parte las necesidades de las familias de productores, y se mecanizan en la medida de lo posible. En lo que respecta a la demografía, la consecuencia de estos dos fenómenos, éxodo y modernización agrícola, darán lugar a un descenso de la mano de obra agraria en todo el país y la crisis económica de gran parte de las explotaciones (ver el capítulo de Molinero en este mismo libro).

Todo ello se verá agravado con la crisis del petróleo de 1973. Muchas de las explotaciones son abandonadas, sobre todo pequeñas y medianas, por falta de rentabilidad o por falta de relevo generacional. En las regiones del sur, con gran presencia de asalariados agrícolas, con gran número de jornaleros, la crisis se intenta paliar con los subsidios de desempleo y los planes de empleo rural. En todo el país se instaurará una política de subvenciones agrarias. La entrada de España en la UE en 1986 supondrá una gran competencia para las producciones agrarias nacionales, pero también paliará, en parte, la pérdida de rentabilidad gracias a las subvenciones de la Política Agraria Común (PAC). Serán años de cierta amortiguación del éxodo rural, pero nunca se llegará a la recuperación de efectivos, salvo en zonas concretas de agricultura muy intensiva. En ellas es donde vemos cada vez más la presencia de población inmigrante en las faenas agrícolas.

La modernización y mecanización del campo no dejará de incrementarse entre finales del siglo XX y principios del XXI. Lo mismo sucederá con el descenso de los precios percibidos por los agricultores, que se agrava con la liberalización del comercio internacional. Sin embargo, los precios pagados por los insumos crecientes de las explotaciones serán proporcionalmente mayores cada vez. El *boom* económico de la última década del pasado siglo incrementará la demanda de mano de obra, nacional y extranjera, en las ciudades y en las zonas turísticas del litoral. La fiebre del ladrillo y la burbuja inmobiliaria serán el fenómeno más llamativo de esa época. La emigración desde el medio rural no parará, aunque se constata la llegada de inmigrantes a los pueblos para trabajar en la agricultura, no solo en la intensiva, como es el caso de las regiones del interior (las dos Castillas o Aragón) (Camarero, 2017).

La crisis de 2008 se pensó que no afectaría al campo en la misma medida que a la ciudad, pero no se tradujo en el cese del problema demográfico. Incluso bastantes inmigrantes que se habían asentado en los pueblos terminaron yéndose a la ciudad. Se decía que, frente a los efectos de la crisis, el pueblo era un refugio o un lugar de retorno para gente que vivía en la ciudad, sobre todo para los hijos que se fueron a la urbe y que ahora encontraban en el medio rural el apoyo y la acogida de sus familias. Pero el ritmo del éxodo no aminoró. No obstante, a partir

de 2017 se identifica un repunte de la llegada de inmigrantes, aunque no hay recuperación relevante de la población debido al número de fallecimientos (Camarero y Sampedro, 2020).

Pero para explicar el retroceso de la población rural hay que mirar a otros fenómenos, que unas veces están provocados por la salida de activos a través de la emigración y otras no. En efecto, los que emigran suelen ser las personas más jóvenes y dinámicas, lo que supone un envejecimiento de los pueblos. La otra consecuencia de esa emigración selectiva de jóvenes es que descende la natalidad y la nupcialidad, hay menos matrimonios. Ese descenso del número de nacimientos es aún mayor si tenemos en cuenta que en la sociedad en general hay descenso de la natalidad y en España estamos por debajo del índice de fecundidad de 2,1 hijos por mujer requerido para que la población se reproduzca (nuestro país ese sitúa en 1,3, uno de los índices más bajos del mundo). Un hecho que hace más difícil la natalidad es la falta de servicios para el cuidado de los hijos en los pueblos. La carga que han de soportar las mujeres, las principales cuidadoras aún, en el medio rural es muy pesada. Y no hablamos solo del cuidado de los hijos, sino también de las personas mayores, que son más debido al envejecimiento de una población que, cada vez más, tiene una mayor esperanza de vida (Camarero, 2017).

Como vemos, una parte del problema es común al medio rural y al urbano en los países de nuestro entorno; es lo que se llama el «reto demográfico». Como apuntamos más arriba, ha habido una transición demográfica desde tasas de mortalidad y natalidad muy altas a otras muy bajas. Como acabamos de decir, el número de hijos por mujer ha descendido hasta cifras que hacen insostenible la regeneración de la población. Pero no olvidemos que la esperanza de vida ha aumentado de una manera increíble. No hace tanto que la mortalidad infantil, y la de las mujeres que daban a luz, eran altísimas y que la edad media de vida era bastante más baja. Hemos de entender como un hecho muy positivo que las posibilidades de supervivencia de los nacidos sean tan altas y que les espere una larga vida. Ante esto, la inmigración podemos verla no como un problema, sino como una solución (Guillén, 2020).

Pero, aunque el reto demográfico afecte tanto a la ciudad como al pueblo, la crisis es más grave en los pueblos, donde el envejecimiento es mayor y la natalidad más baja. Lo que está comprometido a corto y medio plazo es la existencia física de bastantes de las localidades rurales españolas. Si antes la emigración a las ciudades quedaba enjugada por el crecimiento vegetativo positivo (el diferencial entre los que nacen y los que mueren), ahora el balance es negativo, y se suma a la salida de activos por la vía de la emigración. El punto de no retorno está cerca en muchos lugares. En general, el retroceso demográfico no se refiere solo a pequeños núcleos de población, sino que entidades urbanas mayores de 5.000 y 10.000 habitantes, por ejemplo, también pierden población, incluidas las cabeceras comarcales a las que fue emigrando también la gente de los pueblos en las últimas décadas. La metástasis avanza de manera sostenida, y a veces galopante.

2. La despoblación rural, un fenómeno complejo

Los asuntos que acabamos de abordar nos ayudan a entender el declive demográfico en el medio rural, pero el asunto es bastante complejo y las causas muchas y de muy diverso tipo (Acosta-Naranjo, 2020).

A menudo se nos dice que el problema es la falta de empleo, de infraestructuras y servicios. Es innegable que esas carencias existen, por lo que no vamos a detenernos en ello más de lo necesario. La cantidad y variedad de empleos existentes en las ciudades es un hecho, pero también es cierto que existe un desempleo considerable en el medio urbano, sobre todo en el caso de los jóvenes. El medio rural es muy diverso, y no todo él está incluido en la llamada «España vacía», como podemos ver en las zonas de agricultura intensiva de Almería, Huelva y otros lugares de España. En estos casos vemos cómo hay una demanda continua de mano de obra, puestos de trabajo que los nacionales no quieren ocupar. Estos son desempeñados por población inmigrante, gran parte de estos trabajadores no viven, o no lo hacen permanentemente, en los pueblos, sino que en muchos casos residen en zonas urbanas o periurbanas (Camarero, 2017).

No son pocos los casos de falta de mano de obra o de dificultades para encontrarla en explotaciones agrarias de esa «España vaciada», con sueldos superiores a los de la ciudad en no pocas ocasiones y con un coste de la vida bastante menor. Ahora mismo hay, por ejemplo, un déficit de veterinarios de campo, sin ir más lejos. Hay también puestos de trabajo en el campo que son ocupados por gente que vive en las ciudades o en cabeceras comarcales. A diario se desplazan a los pueblos personal docente, empleados de las administraciones públicas, farmacéuticos, veterinarios, biólogos... Véase por ejemplo el caso de muchos empleados del Espacio Natural Doñana que viven en Sevilla, Huelva o el área metropolitana sevillana. Manuel Campo Vidal (2020) señala que de los 200 funcionarios de la cárcel de Daroca (Zaragoza) solo 20 residen en la localidad, siendo la población de 1.965 habitantes.

La falta de infraestructuras es otro problema evidente. Si lo comparamos con las zonas urbanas o con las conexiones entre áreas urbanas, es clara la desventaja del medio rural. Las comunicaciones por carretera, tren o avión son mucho menores o inexistentes en los territorios rurales. Lo mismo podemos decir de las nuevas tecnologías, fundamentalmente en lo que se refiere a la fibra óptica o las redes de telefonía móvil, que no llegan a buena parte del medio rural. Pero también aquí vemos cómo incluso donde las hay, no se frena el retroceso demográfico. Es más, las carreteras y autopistas a veces contribuyen al vaciamiento, pues son las que permiten que gente que vive en las ciudades se desplace a diario a ocupar sus puestos de trabajo en el medio rural. En cualquier caso, donde hay menos infraestructuras, o no existen, hay mayor despoblamiento. Lo mismo cabe decir de los servicios y amenidades, bastante precarios o inexistentes en muchas zonas rurales. Las diferencias son abismales en comparación con la ciudad. Sin embargo, en muchos lugares de Andalucía y Extremadura, por ejemplo, la dotación de servicios no es tan alarmante y, en cualquier caso, mucho mayor que hace 40 años, cuando había mucha más población.

Un aspecto poco considerado en los diagnósticos de la recesión demográfica es la falta de vivienda para la residencia de parejas jóvenes. Al menos en el caso de Andalucía o el sur de Extremadura, que es el que más conocemos, no estamos hablando de localidades con caseríos decadentes y en ruinas, pues muchos de los pueblos están bien conservados en cuanto a calles y casas. Se da la paradoja de que, cuando planteamos iniciativas para atraer a personas que quieran vivir en el pueblo, nos encontramos con que hay pocos habitantes empadronados, pero no hay disponibilidad de casas para alquilar o para comprar a precios asequibles. Muchas de ellas están en perfectas condiciones, entre otras cosas porque son segundas residencias, en la mayoría de los casos de retornantes, personas que nacieron en el pueblo y emigraron, pero vuelven estacionalmente a su lugar de origen.

Dicho esto, y sin negar la realidad incontestable de esas carencias (en infraestructuras, servicios, vivienda...), creemos que no son suficientes para explicar el declive demográfico de nuestros pueblos. Entendemos que, más allá de esto, pesa mucho la imagen negativa que se tiene del medio rural, y el hecho de que el ideal de buena vida y timbre de estatus que domina es el urbano.

La ciudad tiene atractivos más que evidentes, como a su manera también los tienen el medio rural y el campo. Pero el dinamismo es innegable. Todo ello queda claramente reflejado en el título y contenido del libro de Edward Glaeser (2019), *El triunfo de las ciudades*. En efecto, la innovación, el dinamismo económico, social y cultural tienen como centro neurálgico la ciudad. En ella se concentran la industria, los servicios y los nodos centrales de la sociedad de la información, y, desde ella, se generan los contenidos y los imaginarios que dominan el mundo. Son innegables, además, las economías de escala que supone la ciudad, sobre todo en una sociedad de consumo y servicios, donde la concentración de la población es fundamental desde el punto de vista de la rentabilidad de los mismos. Todo ello ayuda a explicar la tendencia global a la concentración de la población en las ciudades, más concretamente en las del litoral, y la regresión demográfica del medio rural.

En el caso de España, tenemos algunos problemas adicionales que van en contra de la deseabilidad de la vida en los pueblos. En efecto, el proceso de modernización de nuestro país tuvo lugar con bastante retraso si lo comparamos con nuestros países vecinos del centro y norte europeos. La transición demográfica, que comenzó en el siglo XIX en la Europa septentrional, no comenzó aquí hasta mediados del XX. En España, la industrialización fue más débil, tardía y territorialmente desigual.

Nos encontramos en el inicio de los años 1960 de la pasada centuria con un país poco industrializado y urbanizado, eminentemente agrícola, con grandes desigualdades sociales, sin apenas clases medias y con una situación de atraso y penuria en infraestructuras y condiciones de vida en el medio rural. Grandes masas de jornaleros y pequeños campesinos vivían en situaciones bastante difíciles. El campesinado había sido ensalzado durante el primer Franquismo como modelo cultural y moral de referencia del régimen, en oposición a los obreros urbanos protagonistas de la experiencia de la Segunda República. No obstante, el propio régimen de

Franco abandonó pronto el discurso filorruralista optando por una industrialización acelerada y centrada en unos cuantos polos de crecimiento, lo que hizo que una gran parte de la población emigrara rápidamente a las ciudades, donde se les ofrecía empleo, mejores sueldos y condiciones de vidas prometedoras.

La modernización de la agricultura se produjo al mismo tiempo que ese proceso de desarrollo urbano-industrial, y los excedentes de mano de obra de la mecanización agrícola engrosaron a su vez las masas de migrantes rurales atraídos por la industria y los servicios. Por si fuera poco, los medios de comunicación de masas, especialmente la televisión, se desarrollaron plenamente en esas mismas fechas, y desde ellos se ensalzaban las luces de la ciudad y el nuevo tiempo. Los pueblos, los territorios rurales, no podían competir en esa batalla desigual de imaginarios entre lo rural y lo urbano, y quedaron estigmatizados. El medio rural no tuvo capacidad alguna de reacción, si tenemos en cuenta, además, que estaba inserto, como todo el país, en una dictadura que no permitía la acción social colectiva y la reacción al proceso crítico del campo. La crisis de la agricultura fue una parte más de una crisis global en los pueblos, una crisis demográfica, social y cultural.

Lo vertiginoso del proceso y la velocidad del cambio también fueron en contra de la reestructuración y recuperación de lo rural. Así, la asociación de campo y pueblo con la idea del atraso fue potente y persistente en todos los sentidos. El estigma aún perdura. Nuestra situación es muy diferente de la de, por ejemplo, Francia, donde el campesinado, fortalecido por los procesos de reparto de las tierras de la Iglesia y la nobleza durante la Revolución Francesa, ha sido un referente nacional, y donde el campo es un paisaje sentimental compartido más allá del medio rural.

La imagen del paisaje en España ha estado lastrada por una visión pesimista, y las reflexiones sobre el mismo se ven impregnadas de una dimensión moral en general negativa, triste, como espejo del llamado problema de España, de su sino y de su identidad nacional (Del Molino, 2016). Por el contrario, en el caso francés, la fuerza simbólica del campesinado ha sido mayor de lo que cabría esperar por su importancia económica. Las reivindicaciones de los agricultores galos, incluida la quema de camiones y productos agrarios españoles, han contado siempre con simpatías en la sociedad francesa en general, cosa que no ocurre en otros países.

Se podría haber esperado una revitalización de lo rural a partir del moderno desarrollo de la conciencia ecológica en la sociedad, así como de las propuestas de un nuevo *contrato social* con el campo, habida cuenta de los servicios ambientales de los ecosistemas, la calidad de los alimentos o los valores culturales de la vida rural, pero la realidad es que, en España, estos factores apenas han tenido incidencia en el freno del declive demográfico y el deterioro económico de los territorios rurales. Los llamados neorrurales han sido, en la práctica, un aporte insignificante a la población y la vida local. Como dijimos más arriba, los inmigrantes que llegaron a los pueblos del interior rural en los años 1990 y principios de los 2000 se marcharon en parte, aunque, como dijimos, últimamente se aprecie un repunte en la llegada al medio rural, especialmente asociados al ámbito de los cuidados (Camarero y Sampredo, 2020).

Con el proceso de globalización aumentó la urbanización del país. Las gentes emigraron de los campos a los pueblos, de los pueblos a las cabeceras comarcales y a las capitales provinciales, regionales o nacionales y, en las pasadas décadas del presente siglo XXI, personas de todos estos núcleos urbanos emigraron a metrópolis extranjeras. Vivir en una ciudad, y sobre todo en una gran ciudad, lejana y cosmopolita a ser posible, pasó a ser timbre de estatus. Son evidentes los problemas que las concentraciones urbanas suponen, así como los desequilibrios metabólicos, es decir, la energía y recursos que consumen y los residuos que generan, la congestión, los guetos urbanos... Se reconocen estos problemas, pero no se plantea que sea algo crítico, ni tampoco sirve para estigmatizar lo urbano.

Pero no es de eso de lo que queremos hablar aquí, sino de su contrapartida, de la estigmatización, dura y blanda, del mundo rural y de la vida en los pueblos, y referido siempre al caso de España. Para ello, a modo de ejemplo, daremos un somero repaso a la imagen que se proyecta en el mundo de los libros sobre la vida en los pueblos desde el inicio del milenio.

3. Las representaciones de lo rural en la literatura

Desde hace una década, ha tenido lugar en España cierta revitalización de la literatura sobre los pueblos, que contrasta con el declive ocurrido en la segunda mitad del pasado siglo XX, cuando la novela, el teatro y la poesía de temática rural sufrieron un retroceso paralelo al de la presencia de la agricultura y el mundo rural en la sociedad española de ese periodo.

No quiere decir eso que, a escala local, provincial o comarcal, no siguieran escribiéndose obras sobre esa temática en los años 1960-2000. De lo que hablamos es de que la temática rural no ha tenido una presencia significativa en el ámbito nacional durante ese periodo. Centrándonos en la novela, tendríamos que remontarnos al maestro Delibes como figura más conocida y valorada por el público en general. Más restringida es la popularidad y el conocimiento de la obra de otros escritores notables. Destacaríamos aquí a Luis Mateo Díez, especialmente a su magna trilogía de Celama, pero que está acompañada por varios libros más centrados en el mundo rural leonés. Otro escritor notable en el ámbito de la temática rural es Julio Llamazares (1988 y 1997), que cuenta con una obra de ficción menos amplia, pero no menos importante. Abandonó la poesía después de sus inolvidables *Memoria de la nieve* y *La lentitud de los bueyes*, obras de honda alma rural, pero escribió uno de los libros que actualmente es la referencia de la literatura sobre la España vacía (o vaciada), *La Lluvia amarilla*. Además, cuenta en su haber con un buen número de libros de viajes, en los que los campos y los pueblos aparecen continuamente, y es una de los grandes reivindicadores de los valores del mundo rural. Por su temática y continuidad, Díez y Llamazares son, para mí, los dos autores, digamos, más clásicos y reconocidos en la literatura rural de finales del siglo pasado e inicios de este, aunque no los únicos, evidentemente, pues además tenemos otros autores, curiosamente, o no tan curiosamente, también castellanos o leoneses, como José Jiménez Lozano, José María Merino o Moisés Pascual Pozas, aunque evidentemente, por razones de espacio, no haremos mención

a algunos otros menos reconocidos. Ellos serían un ejemplo de nexo de continuidad entre la literatura de ambos siglos en el asunto que nos ocupa.

Caso aparte merece la gran obra de Antonio Muñoz Molina (1991) *El jinete polaco* que, como hemos señalado en otra publicación (Acosta-Naranjo, 2020), supone la disección más certera de la desafección hacia el pueblo, su vida y su cultura por parte de la juventud rural de la España crecida en la modernización de los años sesenta.

Pero la llamada literatura neorrural ha sido cosa de la segunda década del presente siglo XXI. Los más reconocidos como parte de este grupo son una serie de autores nacidos mayormente después de 1980. Se trataría fundamentalmente de Jesús Carrasco (*Intemperie; La tierra que pisamos*), Santiago Lorenzo (*Los asquerosos*), Iván Repila (*El niño que robó el caballo de Atila*), Jenn Díaz (*Belfondo; Es un decir*), Lara Moreno (*Por si se va la luz*), Oscar Esquivias (*La marca de Creta*), Alberto Olmos (*Alabanza*), Ginés Sánchez (*Lobisón*), Manuel Darriba (*El bosque es grande y profundo*), José Antonio Abella (*Crónicas de Umbroso*), Pilar Adón (*Las efímeras*) y Rafael Navarro (*La tierra desnuda*).

Aunque evidentemente cada autor y cada libro son un universo particular, y toda generalización es injusta, me atrevo a decir que, en la mayoría de estos textos, no podemos encontrar desde luego un relato ilusionante sobre la vida en el mundo rural o, al menos, la defensa de las comunidades rurales. Algunas novelas hablan de la huida al pueblo como una opción de vida, de una especie de literatura robinsoniana en la «España vacía». Por ejemplo, Lara Moreno (2013) lo hace en positivo, como una defensa de esa apuesta por una forma de vida y una especie de pequeña comunidad de un reducidísimo grupo de personas. Santiago Lorenzo (2018), por el contrario, nos habla de una huida a un pueblo abandonado como alegato contra la vida social, un monumento a la misantropía. La novela de Alberto Olmos (2014) tiene como escenario un pueblo casi deshabitado, donde además nació y vivió el protagonista, que también tiene una terrible vivencia de él.

Otros libros apuestan claramente por el mundo rural o la ambientación en lo rural como una metáfora (eso suelen decir cuando quieren disculpar la creación de algo *horroroso* y exponerlo como una generalización sobre la condición humana), como un trasunto de cierta visión del mundo. Por desgracia, este recurso tiene gran tradición en la literatura en castellano. Hay lugares míticos, espacios de ficción, que forman parte de la historia de la novela y que son un ejemplo del dolor, la desolación y la opresión, de la miseria de la condición humana. Así tenemos el caso de Juan Rulfo con Comala, Juan Benet con Región o Luis Mateo Díez con Celama, entre las grandes obras de nuestra cultura. Por esa inercia o por el estigma que tiene lo rural, está claro que algo de ello se filtra en esta literatura neorrural.

En este sentido, el mencionado Jesús Carrasco (2013 y 2016) nos presenta en *Intemperie* una continuación tremendista de la Extremadura rural del Pascual Duarte de Cela, y en *La tierra que pisamos*, una distopía colonialista y opresora en esa misma región. Iván Repila (2013) y Manuel Darriba (2013) sitúan en espacios rurales historias tan tremendas y desoladoras como las de Carrasco. Ginés Sánchez (2012) muestra igualmente estampas de crueldad en la vida en el pueblo y muestra la itinerancia por España de una persona con discapacidad. Pilar

Adón (2017) se adentra en un mundo asfixiante y duro de una colonia en el campo. En sus dos novelas Jenn Díaz (2011 y 2014) nos presenta las comunidades rurales como lugares de los que escapar. La huida del pueblo es también la salvación en el caso de José Antonio Abella (2001). En Rafael Navarro (2019), por el contrario, tenemos la recreación de la biografía de un hombre de un pueblo de la montaña granadina que no se centra en los aspectos desgarradores, aunque no los elude. Sin embargo, es más bien el testimonio de una forma de vida que desaparece y en la que apenas se llega a los tiempos actuales.

En resumen, en esta literatura, lo que no son pueblos al borde de la desaparición, son mundos pasados o universos opresivos. No vemos una contemporaneidad rural de pueblos con gente, no vemos vidas que no sean oscuras y dolorosas, sitios de los que marcharse.

Con el precedente de un autor de generaciones pasadas y ya fallecido, como es Jiménez Lozano (1993, 2001 y 2007), en la estela del magisterio de Delibes, la excepción a todo ello sería la de Óscar Esquivias (2008), en cuya obra podemos encontrar algunos relatos contemporáneos y no estigmatizantes del medio rural. También Moisés Pascual Pozas (1980, 2002 y 2005), en *Los descendientes del musgo* y *Las voces de Candama*, nos sumerge en una especie de Comala o Spoon Rivers, pero en su libro *Espejos de humo* podemos reconocer la nueva ruralidad, una ruralidad más equilibrada y reconocible en la contemporaneidad, con luces y sombras, pero sin un mensaje final inequívocamente derogatorio sobre el pueblo.

No diría que me ha sorprendido no encontrar casi ningún libro, bien sea novela o bien relato corto, que trate al pueblo desde la vida normal y cotidiana de la gente del medio rural de hoy. Parece que no hubiera contemporaneidad rural si no es la de la soledad, el sufrimiento, el abandono o la huida.

Llegados a este punto, un texto que merece consideración aparte es el de la manchega Ana Iris Simón (2020), y ello por varias razones. Su libro *Feria* es un texto de género híbrido, entre la autobiografía sentimental, el retrato de generación y el ensayo, y todo ello sobre una prosa que, a menudo, rebosa de lirismo y que no deja indiferente a nadie. *Feria* es, entre otras cosas, un homenaje y reconocimiento a las personas de la familia de la autora y un canto a su tierra y su pueblo. Especialmente vibrante resulta la parte en la que la autora dialoga con un futuro hijo para explicarle lo que es un pueblo. Pero en lo que respecta al objetivo central de mi artículo, a la necesidad de un relato contemporáneo, vivo y esperanzador sobre la ruralidad, a mi entender *Feria* es el texto que mejor responde a esas demandas, y estoy seguro de que, en los años venideros, será un referente en la lucha por ese relato de la ruralidad contemporánea desacomplejada. En esa misma línea ya apuntaba, el libro *Seré un anciano hermoso en un gran país*, de Manuel Astur (2016), también un joven que lleva a cabo ese retrato generacional y de memoria personal donde lo rural se muestra sin atavismos ni estigmas.

En ambos casos, además, hay una defensa de una visión progresista, sin complejos y reivindicativa, de la idea de España como concepto y como referente identitario, que tanto ha sido despreciada por ciertas ideologías o grupos que se consideran de izquierdas y reniegan de esa identificación nacional, refiriéndose al país como Estado español o perífrasis similares, a la

vez que se subrogan al marco conceptual y al imaginario de los nacionalismos periféricos. En este sentido, también es significativa la diferente sensibilidad hacia la cuestión nacional que existe en las zonas rurales, en la España interior, donde esa desafección hacia España es casi anecdótica. En este sentido, hay que tener en cuenta cómo al frente de la designación de todo un movimiento reivindicativo y de denuncia de la situación de una parte del país, aparece la palabra España, ya sea, vacía, vaciada o despoblada.

Entrando brevemente a considerar obras que no tienen una vocación literaria, han hecho fortuna las que tienen como tema la España en despoblación. La primera de ellas es el libro de Sergio del Molino (2016) *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. El texto tuvo la gran virtud de hacer visible una realidad que la sociedad no conocía, y dio nombre a un fenómeno que estaba pasando desapercibido, la despoblación rural. Incluso el concepto sirvió para hacer entender a los que habitaban en muchos pueblos cuál era su situación y la tendencia que les esperaba. A partir del libro y su secuela, muchos se enteraron de que ellos eran la «España vacía». Se trata de un ensayo interesante y que marcará época, al que siguieron muchos otros que pasaron a etiquetarse como libros sobre la España vacía, una especie de género. Entre ellos destacan los de Virginia Mendoza (2017), *Quién te cerrará los ojos. Historias de arraigo y soledad en la España rural*, y Paco Cerdá (2017), *Los últimos. Voces de la Laponia española*; y en ambos se va relatando la vida de gentes que habitan mayoritariamente en localidades semiabandonadas, aunque no en todos los casos. Aunque evidentemente sirven para dar voz a las gentes de estos sitios, también han contribuido a asociar el fenómeno de la progresiva despoblación solo con pueblos al borde de la desaparición.

María Sánchez (2007, 2009 y 2011) le ha dado a toda esta producción de relatos sobre los últimos habitantes de pueblos exangües el nombre de *literatura sepulturera*. Aunque pueda parecer injusto, porque, como ya digo, ha sido una forma de hacer ver a la sociedad española el problema del declive demográfico, la de María Sánchez es una designación muy oportuna en tanto que contribuye a denunciar, de nuevo, una imagen parcial y estigmatizadora de lo rural, aunque esté llena de buenas intenciones. La «España vacía» pasó a llamarse la «España vaciada», pero es un nombre que sigue sin hacer justicia a la vitalidad, dinamismo y diversidad de una España rural que, no obstante, está seriamente amenazada. La designación de «España despoblada», como propone Campo Vidal, tampoco da cuenta de esa realidad. A mí personalmente me parece más ajustada la denominación de «España menguante» que propone Julio Llamazares.

Pero volviendo a María Sánchez, es autora de tres textos que reivindican y dignifican la vida rural y sus valores desde una perspectiva feminista. *Tierra de mujeres. Una mirada íntima y familiar al mundo rural* constituye una reflexión personal y una remembranza de homenaje, sobre todo a las mujeres de su familia que vivieron en el medio rural. *Diario de campo* es un poemario donde también lo rural está muy presente, mientras que en *Almáciga* se recogen palabras propias del campo como una manera de poner en valor una cultura y una forma de vida. El hecho de ser una mujer que vive y trabaja en el medio rural (es veterinaria), y que escribe en su defensa, ha ayudado a que su obra se haya convertido en una referencia en la reivindicación de la ruralidad, y evidencia además la necesidad de voces poderosas que contribuyan a ello.

No entro a considerar muchos de los libros de ensayos o textos que no son literarios sobre el mundo rural, pero que están contribuyendo a esta reivindicación de la vida en los pueblos y el campo, pero sí citaré algunos. En este sentido ha tenido cierta repercusión *Donde viven los caracoles*, una colección de artículos periodísticos de Emilio Barco (2019). Especialmente interesante es la colección de ensayos y reflexiones *Vidas a la intemperie. Nostalgias y prejuicios sobre el mundo campesino*, de Marc Badal (2018), activista en la recuperación de pueblos abandonados y autor de uno de los textos más lúcidos sobre el final del campesinado en España y sobre la vida rural. El reciente libro del periodista Manuel Campo Vidal (2020) *La España despoblada. Crónicas de emigración, abandono y esperanza*, transita desde la memoria personal de la emigración, al repaso por los procesos migratorios en España a lo largo del tiempo, las causas de la despoblación o las iniciativas contra ella.

Finalmente, quiero señalar en pocas líneas lo llamativo, pero estimulante, que resulta que la dignificación literaria de lo rural, la insistencia en un mensaje vivencial positivo, lo estemos encontrando en la poesía. En este sentido, es de destacar la obra de Olga Novo (2013 y 2020), Premio Nacional de Poesía en 2020 por su libro *Felicidad*. En gran parte de su obra es continua la evocación y el canto al mundo rural gallego, a su aldea natal, su naturaleza y sus gentes. Lo mismo podemos decir de Hasier Larretxea (2015 y 2018) para el caso de su pueblo en el Pirineo navarro con su libro *Niebla fronteriza*, quien, además, lleva a cabo una de las *performances* más sugerentes de que tengo noticia respecto al tema que tratamos. La realiza junto con su familia, pues su madre o él leen poemas del propio Hasier mientras su padre, famoso aizkolari, corta troncos sobre el escenario. Larretxea también es autor de *El lenguaje de los bosques* un texto en prosa, pero con un tono poético a veces, sobre los bosques y la vida y el trabajo en ellos, que es una defensa de esos ecosistemas y los mundos en torno a ellos.

La antología de Pedro Domene (2018) *Neorrurales. Antología de poetas de campo* recoge textos de ocho autores que han vivido en el campo, incluidos el mentado Hasier Larretxea, siendo quizás uno de los más conocidos Fermín Herrero (2002), autor del libro *Tierras altas*, en que cuenta y canta la vida de las tierras altas de Soria. Además de estos, se incluyen poemas de Alejandro López Andrada, Reinaldo Jiménez, Sergio Fernández Salvador, Josep M. Rodríguez, David Hernández Sevillano y Gonzalo Hermo.

Pero, como decimos, a la vez que la agricultura perdía peso en la economía y la población rural decrecía frente a la urbana, también fue desapareciendo el campo de la poesía española, y mucho hay que esculcar en las bibliotecas para encontrar obras de altura literaria y temática rural de autores que trasciendan las lindes de sus propios terruños. Todo ello es sintomático de la poca importancia que se da a la vida rural más allá del medio rural mismo. El renacer en la pasada década de la literatura que de una u otra forma tiene como centro o trasfondo el mundo rural, a pesar de la visión generalmente sesgada y negativa que hemos señalado en este capítulo, no sabemos si será una moda pasajera o el inicio de una nueva tendencia, que quizás se vea alentada por los recientes fenómenos asociados a la pandemia.

4. Consideraciones finales

El proceso de regresión demográfica de la mayor parte de las zonas rurales españolas, y la imagen negativa de lo rural, parecían imparables a mediados de la década pasada en el conjunto de la sociedad. Como venimos diciendo, apareció un fenómeno de alcance nacional, que empezó a mirar hacia lo rural, dando lugar al surgimiento del concepto de la «España vacía o vaciada» y la visibilización de las iniciativas y plataformas de lucha contra el vaciamiento de los pueblos.

La consideración de la despoblación como un problema de Estado por la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas (2017), el surgimiento de consejerías y otros órganos relativos a la despoblación rural, la consolidación o nueva creación de plataformas en este sentido, la irrupción en las Cortes con un escaño en el Congreso y dos en el Senado de «Teruel Existe», las manifestaciones en Madrid de la España vaciada, con el famoso manifiesto de marzo de 2019, la institucionalización el Día del Orgullo Rural (por el sindicato UPA) o finalmente la Estrategia del Reto Demográfico elaborada en 2021 por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) fueron exponentes de una nueva visión pública de un problema de larga trayectoria, pero que súbitamente pasaba a primer plano de la actualidad. Esa nueva sensibilidad en la opinión pública y las administraciones ha traído aparejado un tratamiento más bien condescendiente o paternalista sobre este asunto. Como hemos dicho, hasta muy recientemente se prestaba a una visión bastante sesgada del problema de la regresión demográfica, que, como se sabe, afecta no solo a las pequeñas poblaciones, y se mostraba por lo general la despoblación como la situación de núcleos muy pequeños y sin servicios ni actividad, en los que solo quedaban unos cuantos viejos. La idea de «vacío», la ausencia de vida, era una constante en el retrato de los pueblos.

No había animosidad o rechazo hacia los territorios rurales; se consideraba deseable que la situación cambiara, y no se representaba la reivindicación como algo amenazante. De ahí la transversalidad de ese sentimiento de simpatía. Ahora bien, otra cosa es la consideración de la vida rural como deseable, como una realidad o un proyecto de vida. Aunque fuese un tópico la vida descansada y saludable en el pueblo, y su contrapartida, la conciencia de la aglomeración, el estrés, la contaminación y otros males asociados a la ciudad, nada de ello impulsaba a ver el regreso a lo rural como deseable, más allá de una escapada puntual a un alojamiento de turismo rural o unas vacaciones.

Desde el mundo académico o desde las iniciativas de resistencia a la despoblación rural se ha esperado algún tipo de cambio de tendencia inducido por fenómenos económicos, ecológicos o de otro tipo, más bien como un deseo, una esperanza vaga de que esto cambiase. Se miraba como referencia, por ejemplo, al declive del mundo urbano del final del Imperio Romano. Frente a la evidencia de la imparable urbanización global, se albergaba una especie de fe en que el futuro tuviera más imaginación que los profetas. En muchos de nosotros se escondía un sentimiento de melancolía e inevitabilidad del ocaso rural, de que todo tiene su fin.

En esas estábamos cuando apareció un fenómeno global, inesperado y terrible, la pandemia de la COVID-19. Con ojos de 2019, lo vivido en 2020 bien puede representarse como una distopía. Los ciudadanos del tercer milenio tenían que vivir confinados en sus casas, la actividad económica quedaba prácticamente anulada, muchos de los derechos y libertades suspendidos y, en definitiva, las normas básicas de la vida social, las rutinas en las que no reparamos por evidentes, cuestionadas y rotas.

Una sociedad urbanoindustrial desarrollada, en plena era de la información, de la inteligencia artificial y del imperio de la innovación tecnológica vertiginosa, era cuestionada y paralizada por unos pequeños microorganismos de una biosfera que creíamos dominada por la ciencia y la técnica. La economía financiarizada, global e indomable resulta que sí que estaba sometida a las leyes de la biología y las constricciones de los ecosistemas. Somos organismos sumamente vulnerables, pero lo habíamos olvidado.

En este contexto, resultó que los agricultores no fallaron en el suministro de los alimentos que la población deseaba, y su papel se hizo más evidente. La actividad económica en los sectores productivos rurales se resintió menos que en la ciudad. Las cadenas de contagios eran más controlables en los pueblos, que se convirtieron en refugio, en puerto seguro para gentes de las ciudades, temerarias e irresponsables en algunos casos en su huida. Las condiciones de vida y las dinámicas de concentración de la población, en el trabajo, los transportes, los centros comerciales y de ocio, que resultaban tan atractivas de la urbe, pasaban a verse más bien como trampas en un nuevo escenario. La inseguridad y la amenaza a la salud y la vida eran menores en los pueblos y los campos, la desescalada era más factible y rápida. La pandemia en general se vivió mejor en los pueblos. Se pusieron en duda convicciones y percepciones esenciales para el mundo urbano de la globalización. Los que esperábamos un cambio en las dinámicas territoriales rural-urbano habíamos venido utilizando la metáfora biológica, aplicada a lo económico y físico, para decir que el metabolismo urbano podría presentar limitaciones que harían inviable el crecimiento del sistema urbano, pero no intuimos que lo biológico no fuera solo una metáfora, sino una realidad, la del contagio y las mutaciones de los microorganismos.

A la vez que temblaron los cimientos de la economía centrada en el mundo urbano, creció la ola de simpatía hacia lo rural, alentada entre otras cosas por el comercio electrónico y el impulso que recibió el teletrabajo y la posibilidad de hacerlo desde los pueblos y campos. Tenemos, por tanto, abierto un claro en el bosque de la despoblación rural, tanto por las nuevas oportunidades y seguridades que ofrecen los campos y pueblos desde el punto de vista económico y sanitario, como por el giro en la percepción de lo rural en cuanto a las relaciones personales cercanas, los ritmos de una vida menos azorada, la desconcentración o el disfrute de los ecosistemas.

Quizás todo ello sea una oportunidad para mantener y atraer población, aprovechando una salida keynesiana, inclusiva y verde a la crisis económica que la pandemia generó. Pero a ello tiene que colaborar un nuevo relato sobre lo rural, en el que los medios de comunicación, el arte y la literatura tienen que contribuir para que el ideal de buena vida, la brújula de lo deseable, no apunte solo a las ciudades.

Referencias bibliográficas

- ABELLA, J. A. (2001): *Crónicas de Umbroso*. Salamanca, Anaya Infantil y Juvenil.
- ACOSTA-NARANJO, R. (2020): «El final del mundo rural. Ciudad y despoblación al comienzo del milenio»; en PFEILSTETTER, R. y ACOSTA NARANJO, R. dirs.: *Pensar el pensamiento de otros. Escritos en homenaje al profesor Elías Zamora*. Sevilla, GICED.
- ADÓN, P. (2017): *Las efímeras*. Barcelona, Galaxia Gutemberg.
- ASTUR, M. (2016): *Seré un anciano hermoso en un gran país*. Madrid, Silex.
- BADAL, M. (2018): *Vidas a la intemperie. Nostalgias y prejuicios sobre el mundo campesino*. Logroño, Pepitas de Calabaza.
- BARCO, E. (2019): *Donde habitan los caracoles. De campesinos, paisajes y pueblos*. Logroño, Pepitas de Calabaza.
- CAMARERO, L. A. (2009): «¿Por qué hay menos mujeres en las áreas rurales?»; en *XV Informe Socioeconómico de la Agricultura familiar en España*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales.
- CAMARERO, L. A. (2017): «Por los senderos de la despoblación rural: notas desde la diversidad social»; en *Documentación social*, 185; pp. 19-35.
- CAMARERO, L. Y SAMPEDRO, R. (2020): *La inmigración dinamiza la España rural*. Observatorio Social, Fundación La Caixa. <https://observatoriosociallacaixa.org/-/la-inmigracion-dinamiza-la-espana-rural>
- CARRASCO, J. (2013): *Intemperie*. Barcelona, Seix Barral.
- CARRASCO, J. (2016): *La tierra que pisamos*. Barcelona, Seix Barral.
- CERDÁ, F. (2017): *Los últimos. Voces de la Laponia española*. Logroño, Pepitas de Calabaza.
- DARRIBA, M. (2013): *El bosque es grande y profundo*. Barcelona, Caballo de Troya.
- DEL MOLINO, S. (2016): *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid, Turner.
- DÍAZ, J. (2011): *Belfondo*. Barcelona, Principal de los Libros.
- DÍAZ, J. (2014): *Es un decir*. Barcelona, Lumen.
- DOMENE, P. (Dir.) (2018): *Neorrurales. Antología de poetas de campo*. Córdoba, Almuzara-Berenice.
- ESQUIVIAS, O. (2008): *La marca de Creta*. Madrid, Ediciones del Viento.
- GLAESSER, E. (2019): *El triunfo de las ciudades. Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*. Barcelona, Taurus.
- GUILLÉN, M. (2020): *Viajando al fin del mundo tal y como lo conocemos. Cómo la colisión de las grandes tendencias actuales modelará el futuro de todo*. Barcelona, Deusto.

- JIMÉNEZ LOZANO, J. (1993): *El cogedor de ancianos*. Barcelona: Anthropos; (2007): *La piel de los tomates*. Madrid, Encuentro Editorial; (2001): *Un hombre en la raya*. Barcelona, Seix Barral.
- LARRETXEA, H. (2015): *Niebla fronteriza*. Almería, El Gaviero.
- LARRETXEA, H. (2018): *El lenguaje de los bosques. Un diálogo con el paisaje, con el tacto y el olor de la madera*. Madrid, Espasa.
- LLAMAZARES, J. (1997): *La lentitud de los bueyes. Memoria de la nieve*. Madrid, Hiperion.
- LLAMAZARES, J. (1988): *La lluvia amarilla*. Barcelona, Seix Barral.
- LORENZO, S. (2018): *Los asquerosos*. Barcelona, Blackie Books.
- MENDOZA, V. (2017): *Quién te cerrará los ojos. Historias de arraigo y soledad en la España rural*. Madrid, Libros del K.O.
- MORENO, L. (2013): *Por si se va la luz*. Barcelona, Lumen.
- MUÑOZ MOLINA, A. (1991): *El jinete polaco*. Barcelona, Planeta.
- NAVARRO, R. (2019): *La tierra desnuda*. Madrid, Alfaguara.
- NOVO, O. (2013): *Los líquidos íntimos*. Palencia, Cálamo.
- NOVO, O. (2020): *Felizidad*. Tarazona, Olifante.
- OLMOS, A. (2014): *Alabanza*. Madrid, Random House.
- PASCUAL, M. (1980): *Los descendientes del musgo*. Cáceres, El Broncense.
- PASCUAL, M. (2002): *Las voces de Candama*. Burgos, Dosssoles.
- PASCUAL, M. (2005): *Espejos de humo*. Burgos, Dosssoles.
- REPILA, I. (2013): *El niño que robó el caballo de Atila*. Barcelona, Libros del Silencio.
- SÁNCHEZ, G. (2012): *Lobisón*. Barcelona, Tusquets.
- SÁNCHEZ, M. (2017): *Cuaderno de Campo*. Madrid, La Bella Varsovia.
- SÁNCHEZ, M. (2019a): *Tierra de mujeres. Una mirada íntima y familiar al mundo rural*. Barcelona, Seix Barral.
- SÁNCHEZ, M. (2019b): *Almáciga: Un vivero de palabras de nuestro medio rural*. Barcelona, Geoplaneta.
- SIMÓN, A. I. (2021): *Feria*. Madrid, Círculo de Tiza.



UNA NUEVA ECONOMÍA PARA LA ALDEA DEL SIGLO XXI¹

Jaime Izquierdo Vallina

Comisionado del Gobierno de Asturias para el Reto Demográfico

Resumen

Este artículo reflexiona sobre las «aldeas», pequeñas estructuras urbanas diseminadas por el territorio rural. Plantea el importante papel que pueden desempeñar en el futuro como gestoras integrales del territorio, así como productoras de paisaje, biodiversidad y alimentos singulares. Asimismo, señala el potencial de las «aldeas» como células vivas en las que descubrir nuestra capacidad de evolución como seres ecológicos. Tras una breve digresión histórica sobre las aldeas, plantea la necesidad de una política de Estado de tal modo que pueda impulsarse una «nueva economía para la aldea», adecuada a las exigencias y oportunidades que se abren en la sociedad contemporánea para estos pequeños núcleos urbanos rurales por naturaleza.

Abstract

This article is a reflection on hamlets and villages, those small settlements scattered over rural territories. It addresses the important role they can play in the future as comprehensive land managers, as well as producers of landscapes, biodiversity and singular foods. Also discussed is the potential of villages as living cells in which we can discover our evolutionary capacity as ecological beings. After a brief historical aside on villages, the article raises the need for a national policy to promote «a new village economy» that is up to the demands and opportunities arising in contemporary society for these small rural population centres.

1. Introducción

El diccionario de la Real Academia de la Lengua define la aldea como «pueblo de escaso vecindario y, por lo común, sin jurisdicción propia». Más allá de esta breve definición y de un imaginario común y tópico, y hasta despectivo, poco sabemos de la historia de las estables y ricas culturas locales generadas por las comunidades campesinas que fundaron las aldeas y las gestionaron, en muchos casos, durante milenios. Y mucho menos sabemos sobre el importante papel que estas pequeñas estructuras urbanas diseminadas por el territorio rural pueden jugar en el futuro como gestoras integrales del medioambiente, como productoras de paisaje, biodiversidad y alimentos singulares.

En los albores de una nueva civilización, la aldea es, de un lado, una «especie» —en términos de tipo de poblamiento— en peligro de extinción y, de otro, un escenario potencial y alternativo a la ciudad —y en muchos aspectos complementario— donde ensayar una nueva forma de vida que nos permita recuperar nuestra condición de *seres humanos* que, en puridad etimológica, nos define como los seres de la tierra, del suelo, del humus.

¹ Un tratamiento más detallado y extenso del tema que aborda este artículo puede encontrarse en Izquierdo Vallina (2019).

2. Breve historia de la aldea

Nacida hace varios miles de años, en los albores de la Revolución Neolítica y al tiempo que aprendimos a cultivar las primeras semillas y domesticar animales, la aldea se convirtió en el primer experimento urbano de la humanidad. Fue además el primer germen, la unidad elemental, previa e indispensable para el nacimiento de la ciudad tal como la conocemos en la actualidad.

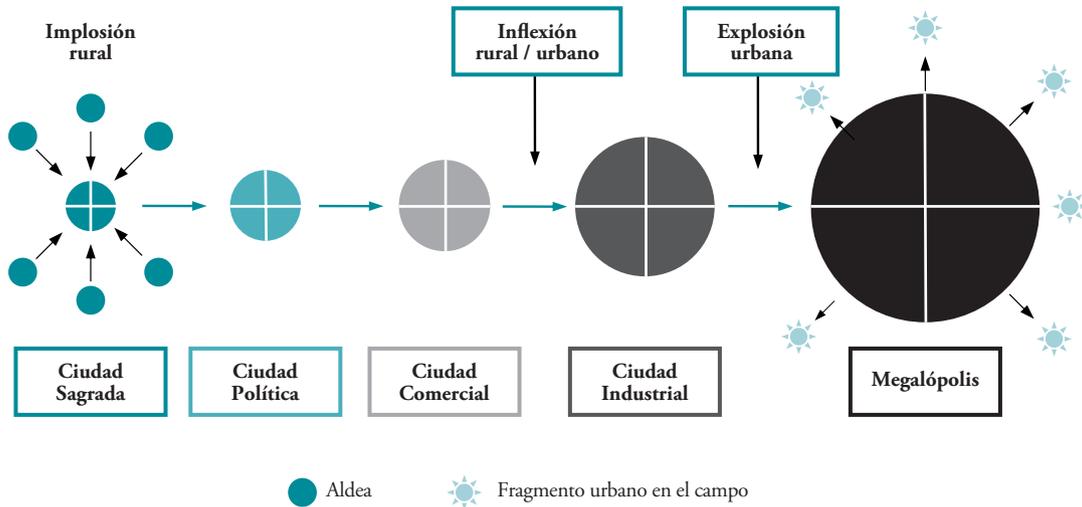
Es y sigue siendo la primera célula urbana y «una forma ancestral de ciudad», que surge como «instrumento colectivo resultado de la nueva economía agraria» y cuyo asentamiento no solo no crea ninguna «perturbación importante en el entorno natural», sino que la relación con este «puede ser beneficiosa para la formación del suelo, llegando a incrementar su productividad natural» (Mumford, 2005; p. 504). Precisamente en rehabilitar esta original virtud de gestora funcional, genuina y beneficiosa de la naturaleza, es en donde basaremos uno de los argumentos esenciales de nuestro artículo, a saber: justificar la necesidad de restituir a la aldea como protagonista de la sociedad rural posindustrial.

La aldea no es una estructura aislada y descontextualizada del territorio. No lo es por lo que acabamos de decir —está vinculada a un territorio natural con el que interactúa para conseguir los recursos que precisa— y no lo es porque a lo largo de la historia se relacionó con la ciudad de diferentes formas, pero siempre como proveedora de alimentos, de recursos humanos y de diversos materiales extraídos en su entorno.

Así pues, la aldea y la ciudad caminaron parejas y se relacionaron hasta el advenimiento de la Revolución Industrial, a cuyo final asistimos en estos tiempos de transición y búsqueda de un nuevo paradigma. En cualquier caso, conviene aclarar que la ciudad la inventaron las aldeas, bien por transformación evolutiva o bien por designación y fundación de un nuevo espacio de relación entre aldeas, que inicialmente tuvo una orientación religiosa como lugar de culto y comunicación con el cosmos (Chueca Goitia, 1987; pp. 32-33).

En la Figura 1 se representa la evolución de la ciudad a partir de la aldea. De su observación cabe concluir que la ciudad nació el día que las aldeas acordaron buscar un lugar donde reunirse. En el lugar elegido inició su periplo la ciudad, que luego, mucho tiempo después, se separó de sus creadoras y se dejó seducir por el capital y la industria, que le dieron muy mala vida. El futuro de la ciudad debería plantearse ahora como un ejercicio de reencuentro con sus orígenes, como un cierto regreso a casa, más que como una huida hacia adelante a lomos de las nuevas tecnologías.

Figura 1. Evolución histórica de la ciudad



Fuente: Jaime Izquierdo Vallina (2019).

De la misma manera que atribuimos a la ciudad la creación de grandes conceptos como *política, ciudadano o democracia* —lo cual no quiere decir que, a su manera y a su escala, con más práctica que teoría, esos conceptos no estuvieran también presentes en la aldea—, deberíamos atribuirle a la aldea el descubrimiento de la fórmula que hizo posible que la humanidad aprendiese a relacionarse con la naturaleza. La aldea tiene una larguísima historia y tiene aún más futuro si somos capaces de mirarla con una óptica retroprogresiva, por el parabrisas y por el retrovisor, y con el microscopio (para entender su dinámica interna) y el telescopio (para insertarla en la perspectiva cosmopolita).

Necesitamos fomentar una nueva mirada, inédita, futurista en lo tecnológico y revisionista en lo tocante a su organización ecosocial, a su cultura de la tierra y el territorio y a su función — eminentemente agroecológica en la forma de producir, y ecosistémica en su forma de organización—, pues la aldea encierra en su concepción muchos de los principios activos que la humanidad necesita para salir de su laberinto. No en vano, podríamos definir la aldea como una estructura urbana pensada y diseñada para gestionar un ecosistema, inicialmente natural, que, con la introducción de la información y la cultura humana, se convirtió en un agroecosistema más diverso y complejo que el original. La aldea es una protociudad, una pequeña estructura urbana, que establece con la naturaleza una relación simbiótica, efectiva y afectiva, pero que necesita una rehabilitación, actualización y «rehabilitación».

3. Una política de Estado para la aldea; una política de aldea para el Estado

La situación actual de la aldea se sitúa entre el drama y la tragedia. Por una parte, desde la ciudad no hemos tomado todavía conciencia de la gravedad y de las consecuencias de la extinción aldeana en ciernes y, por otra, los aldeanos han perdido, o les hemos hecho perder, la conciencia de serlo, sus señas de identidad, sus instituciones de gobierno, sus mecanismos de cohesión social, los conocimientos que vinculaban a la comunidad con la tierra, y las razones y el gusto por querer vivir en la aldea. Los aldeanos de hoy se han quedado en tierra de nadie: ni tienen la impronta cultural de sus antepasados, ni pueden aspirar a ingresar —ni falta que hace— en las élites urbanas. Tampoco hemos encontrado, por ahora, el camino de regreso a la aldea como opción de futuro y modo de vida atractivo, aunque ya asoman en el escenario una pléyade de iniciativas aldeanas de transición que deberíamos observar con detalle.

La cuestión del despoblamiento rural es un problema esencialmente «celular», que tendrá solución si se aborda desde un enfoque experimental de regeneración y terapia celular o, en este caso y lo que es lo mismo, de regeneración aldeana, y se plantea desde una intención política que se apoye en nuevas herramientas conceptuales.

Mientras la aldea estuvo activa y desarrollaba su función, el mundo rural estaba vivo y poblado. Eso ocurrió desde el origen del Neolítico hasta, más o menos, la generalización del desarrollo urbano-industrial. Por eso, si activamos y reorganizamos de forma actualizada esas células, ahora durmientes, volveremos a tener pobladas las aldeas con los contingentes organizados, necesarios y suficientes —no hace falta, ni por asomo, que sean como los que se dieron a principios del siglo XX—. De ese modo, podrán cumplir la función que, por naturaleza, les corresponde, y, al hacerlo, podrán generar atractivo y bienestar suficiente para sus pobladores, además de beneficios para la sociedad en general.

Pero la solución, además de compleja —los problemas complejos no se resuelven con soluciones simples y parciales—, ha de ser también coral, dirigida a restituir una nueva profesión, basada en el rescate —y la actualización tecnológica— del conocimiento holístico del campesino, una profesión que reorganice a la comunidad aldeana y que restaure y rehabilite su complejo agroecosistema ahora perdido.

No debemos olvidar que la aldea ha tenido siempre una función determinada por la biogeografía local, y ha estado siempre inserta en un territorio, con el que interactúa en un proceso de adaptación y condicionamiento mutuo. Para ello tuvo que diseñar sus propias tecnologías y sus propias normas, que facilitaron esa adaptación mutua y condicionada entre comunidad vecinal y entorno social, entre naturaleza y cultura.

Su determinismo territorial y biogeográfico hace que la aldea esté estrechamente más vinculada al entorno que la acoge, que a las civilizaciones exteriores que la empujan, la explotan o la arrinconan, y con las que, por lo general y como ocurre actualmente con la civilización industrial o urbanocéntrica, no se entiende. Ese determinismo también hace que la aldea esté

influida por las circunstancias y vocación del territorio, factores estos que marcarán el diseño de la institucionalidad y las normas sociales de la comunidad local —con sus principios y límites—. Son normas que se conciben precisa y exclusivamente para cada lugar, y no para otro, creando con ello una altísima diversidad institucional, como nos recuerda Elinor Ostrom (2013). La aldea es tanto consecuencia de la naturaleza, como la naturaleza es consecuencia de la aldea.

El futuro de la aldea pasa, en primer lugar, por adquirir una nueva visión con la «perspectiva técnica y la perspectiva histórica necesaria para promover una economía más a la medida del hombre» y su entorno ecológico. Y, en segundo lugar, pasa por dejar de estar aferrados en términos políticos, sociales y económicos, a una mala copia de los modelos de «organización en masa centralizada para la producción» (Mumford, 2012; p. 561). Y esa nueva visión ha de ser necesariamente posindustrial. Conocemos bien, a través de la historia, la geografía, la economía, la antropología o la etnografía, cómo era la aldea y cómo desarrollaba su función territorial en el pasado preindustrial. Sabemos, gracias a esas mismas fuentes, cómo fue y qué le sucedió a la aldea durante el periodo de la modernización industrial hasta llegar al actual descalabro.

Por tanto, la propuesta que, a modo de hipótesis, se plantea en estas páginas es la de visualizar y diseñar una nueva función para la *aldea postindustrial*, una aldea que, necesariamente, ha de ser distinta de la preindustrial y la industrial, aunque rehabilite, adapte o actualice algunos de los elementos y principios del pasado. Entre esos elementos a rehabilitar y aprovechar con la debida adaptación por la nueva aldea postindustrial, está, sin duda, el conocimiento local histórico sobre la gestión de los agroecosistemas, pero también el modelo de organización social que se dio en las comunidades locales durante el periodo preindustrial, así como aquellas mejoras tecnológicas y mecánicas que restaron penalidad física al trabajo en el campo durante la industrialización.

Hoy tenemos la obligación moral y política de restañar el maltrato histórico que sufrió la aldea en el siglo XX. El autoritarismo estatal del franquismo acabó por imponerse a las lógicas aldeanas, provocando su aniquilación y la ruptura definitiva entre la ciudad y el campo. Pero en todo caso, no podemos seguir añorando a los paisanos de antes, aquellos aldeanos que vivieron la aldea preindustrial organizada en comunidad y a los que debemos los paisajes y las pequeñas culturas de país. Esos a los que tanto debemos, se han muerto, no están. Honremos su memoria alentando y preparando una inédita generación de *nuevos aldeanos* cosmopolitas que sepan, además de lo que sabían los paisanos, otras cosas, que tengan otras experiencias y culturas, pero, sobre todo, que estén preparados y dispuestos a actualizar y rehabilitar el conocimiento, el saber-hacer y el saber-estar de los antiguos aldeanos. Y para ello, para ese renacimiento aldeano, necesitamos un proyecto político innovador. Necesitamos una política de Estado —o regional— que apueste por ello. Devolverle a la aldea sus funciones como gestora de los más genuinos territorios rurales, ahora abandonados, requiere una decidida política de Estado que aborde reformas y desarrolle incentivos y proyectos orientados a lo que podríamos denominar la «re-vuelta»² al campo.

² Entendida en un doble sentido: en el de regreso al campo y en el propiciar cambios cuasi revolucionarios, aunque en realidad sean reformas estructurales.

La aldea, en su nueva y todavía inédita versión posindustrial, debe ser entendida como un asentamiento urbano, de pequeño tamaño, compacto, diseñado para actuar como regulador local de las relaciones orgánicas, energéticas y genéticas entre la comunidad humana residente y la naturaleza. También debe estar dotada de autocapacidades de organización, así como de tecnologías de alto rendimiento y sistemas de regulación y transmisión informacional, que utilicen preferentemente energías locales y renovables. Además, lógicamente, debe disponer de conexión telemática que le permita estar en contacto con el resto del mundo y acceder a servicios públicos de calidad. Y, sobre todo, debe ser un lugar deseable y atractivo para vivir, para el ocio y el trabajo, para la convivencia y la creatividad.

Por eso, o creamos desde la política un espacio de respeto, estímulo y oportunidades para las aldeas, o no habrá futuro para los más bellos paisajes y agroecosistemas de nuestro país. Esa es la cuestión.

4. Un nuevo modelo de desarrollo local para la aldea del siglo XXI

Las aproximaciones conceptuales, teóricas y prácticas sobre el desarrollo local no fueron capaces de generar un espacio propio de reflexión para la aldea como estructura urbana singular. Una estructura tan distinta de la ciudad, de la villa y de la industria, que hubiera requerido una propuesta socioeconómica también singular, original y propia a la altura de su peculiaridad.

La razón estriba en tres hechos que marcan radicalmente la diferencia entre, de un lado, la economía de la aldea y, de otro, la de la ciudad industrial o de economía de servicios. El primero es que la base productiva de la aldea es orgánica, biológica y natural, y, por tanto, vinculada a la tierra, mientras que la ciudad tiene una base productiva inorgánica, fabril o comercial, y, por ello, desvinculada de la tierra y vinculada a las transacciones mercantiles entre distintos operadores. El segundo hecho es que la aldea³ practicó durante siglos —desde el origen de los tiempos hasta el advenimiento de la industrialización— una economía que, sin descartar la economía privada, se fundamentaba en el aprovechamiento de bienes comunales⁴, con una concepción escasamente monetarizada. Y el tercer hecho es que los campesinos no fueron propietarios de las tierras hasta muy recientemente⁵, por lo que trabajaban para propietarios rentistas, nobles e hidalgos de las casas grandes y estaban sometidos a condiciones de vida que, por lo general, se mantenían en régimen de supervivencia. Cuando las familias campesinas empezaron a convertirse en pequeños propietarios de la tierra, la economía ya había empezado a cambiar, empujada por el tráfico ultramarino y la organización industrial, de manera que el

³ Al menos en las aldeas asturianas y gallegas del interior montañoso —que corresponden con los territorios de alto valor natural—, la superficie de propiedad comunal es muy superior al de las propiedades privadas. La economía alrededor de los bienes comunales entró en declive a partir del triunfo de la economía industrial.

⁴ Las economías de los bienes comunales y las economías vinculadas a la gestión de los recursos renovables locales han sido bien estudiadas por Elinor Ostrom y José Manuel Naredo.

⁵ El historiador Ramón Villares (2019) recoge en su libro *Galicia. Una nación entre dos mundos* esta circunstancia de cambio de la propiedad de la tierra de las casas nobles e hidalgos a favor de las casas de los campesinos a finales del siglo XIX y la primera mitad del XX, una circunstancia que se da en Galicia y en otras zonas del norte peninsular.

factor principal de producción dejó de ser la tierra para ser el comercio colonial, primero, o el negocio urbanístico y la fábrica, después.

En los albores de la ciudad industrial finisecular del XIX, muchos de los antiguos rentistas que habían acumulado capital a partir del trabajo campesino durante el largo periodo preindustrial, se convirtieron en los principales propietarios de las nuevas economías vinculadas al comercio, las minas y las fábricas, a las que de nuevo —paradojas de la vida— llegaron a trabajar los antiguos campesinos, reconvertidos ahora en obreros, criados o empleados del servicio. Y la aldea se vació.

Para colmo —todo es susceptible de empeorar—, y después de los abusos y falta de visión del Estado, que impulsó, a partir de los años cincuenta del pasado siglo XX, una política forestal «productivista», hegemónica e intensiva en los bienes comunales de la aldea —a la que ya hemos hecho referencia—, aparecieron por los pagos de las aldeas, ya en democracia y a partir de la década de 1980, los promotores de una política forestal «conservacionista». Eran portadores de una política de signo contrario a la productivista, pero también como la anterior, corporativa, intervencionista, externa, intensiva y ajena a la cultura del territorio.

Por las aldeas, que habían iniciado su proceso de despoblamiento décadas atrás, aparecieron los técnicos y científicos conservacionistas especializados en flora y fauna salvaje, imponiendo un nuevo paradigma. Para ello lo primero que hicieron fue cambiar los nombres, y a los metaestables agroecosistemas creados por las comunidades campesinas a lo largo de los siglos les denominaron «espacios naturales» —en lugar de denominarlos en puridad como lo que son: territorios de naturaleza campesina y, por tanto, paisajes culturales que habían entrado en deriva ecológica por falta de manejo—. Sin conocer ni reconocer el valor de la cultura campesina en la generación y mantenimiento de los ecosistemas, propusieron y armaron leyes y reglamentos «de protección de la naturaleza» al margen de la historia ecosocial del territorio, e ignorantes de que la economía campesina, bien regulada, resulta un aliado excelente para conservar la naturaleza y la topobiodiversidad.

Los partidos políticos a través de los parlamentos y gobiernos abrazaron esta nueva ideología conservacionista por medio de los conocidos como «planes de ordenación de los recursos naturales» y demás legislación concurrente. Y así, los destartados territorios del campesinado se verían sometidos desde entonces a un control preferentemente burocrático —las más de las veces corporativo y científico reduccionista—, que ignoraría la existencia de una relación previa —y exitosa en la mayoría de los casos— entre los seres humanos —organizados en pequeñas comunidades aldeanas dispersas por el territorio rural— y el medioambiente.

La larga historia campesina del país quedó definitivamente oculta en aras de una mal entendida modernidad conservacionista, alentada desde la ciudad y sus resortes de poder. Desde entonces al campo de toda la vida, obra singular y secular del campesinado, se le empezó a llamar «naturaleza»⁶.

⁶ En Izquierdo Vallina (2013) se desarrolla sintéticamente la tesis sobre el papel determinante de las distintas culturas campesinas locales en la conservación de la naturaleza tanto doméstica como silvestre.

El resultado final de la incursión conservacionista urbana y *biocrática*⁷ en las tierras de los campesinos contribuyó decididamente a la erosión de la memoria cultural y campesina del territorio. Su huella tiende a desaparecer y aparece en su lugar una nueva «toponimia», que llena el medio rural más frágil y desprotegido del país —a pesar de que paradójicamente los boletines oficiales y las leyes se refieran a ellos como «protegidos»— de señales y nuevos nombres, que anteceden (reserva natural, parque natural, parque nacional, reserva integral, reserva integral parcial...) al nombre genuino del lugar (Somiedo, Muniellos, Antequera, Ancares...) y en el que prima la condición de la nueva etiqueta por encima de la larga historia del lugar.

Somiedo, los Ancares o los Picos de Europa, no son importantes porque sean espacios etiquetados por la legislación como parque nacional, parque natural o espacio protegido, sino porque son territorios cultos que acumularon a lo largo del tiempo una valiosísima información sobre su forma de manejo más pertinente. Y también porque en esos territorios las comunidades campesinas preindustriales construyeron una forma de vida cuyo conocimiento vamos a necesitar como inspiración para construir una nueva forma de vida y una nueva economía campesina ecosocial, digna y atractiva para el siglo XXI.

En resumen, la perspectiva urbana e industrial fue completando, por activa o por pasiva y a lo largo del siglo XX, su periplo de desconsideraciones hacia los territorios de naturaleza, cultura y economía campesina. El resultado final es una ordenación prototípica y tácita que segregó el territorio en dos grandes categorías: *zonas para la producción* —ciudades, áreas industriales y campos de producción agraria intensificada— y *zonas para la conservación*, entendida estas con un sesgo de tutela administrativa y con una regulación en la que primó antes la *limitación* de actividades económicas, que su *integración* o su *fomento* como actividades esenciales para la conservación de los ecosistemas y los agroecosistemas históricos.

Por desgracia, la desmemoria sobre la cultura campesina y la desconsideración del valor que tiene como recurso para el futuro no han terminado, continuando vigentes en estas primeras décadas del siglo XXI a través de determinados intentos de regeneración promovidos desde el exterior, y que no son capaces de enlazar la historia de la aldea con su porvenir. Aún no hemos sido capaces de reconocer que conceptos tales como economía circular, biotecnología, conservación de la biodiversidad, retención del carbono en el suelo, conservación de la naturaleza, fertilización orgánica, agricultura ecológica...⁸, habían sido puestos en práctica por las comunidades campesinas durante siglos y mucho antes de que se nos ocurriera recientemente ofrecerlos como «novedad» en los documentos oficiales, desde la UE a las CC. AA., pasando por la administración central del Estado.

⁷ El concepto de *biocracia* define un tipo de actitud tecnocrática por el que una corporación bien asentada en la investigación científica especializada, e influyente en la política y la administración pública, pretende el control del territorio histórico de los campesinos por medio de su mera especialidad académica, la propaganda idealizada de sus «nobles» intenciones dirigida a la sociedad urbana —la conservación de la naturaleza y la defensa de determinados iconos de la fauna— y su influencia en la redacción y promulgación de leyes y normas con las que consiguen hacer legítimas sus visiones y aspiraciones. Este concepto fue desarrollado por Izquierdo y Barrena (2006; pp. 292-295).

⁸ A muchos de estos conceptos ya habían llegado las comunidades campesinas empíricamente a través de depurados mecanismos de prueba y error, que dieron lugar a complejos sistemas locales de conocimiento que carecen de registros escritos, pues su transmisión se producía de forma oral.

De nuevo, volvemos a hacer caso omiso a la proverbial inteligencia campesina histórica al hablar ahora de las *smart villages* —aldeas inteligentes— sin reconocer, y verbalizar, que las aldeas eran en su origen inteligentes, y que fue la forma de entender el progreso promovida desde la perspectiva industrial la que las llevó al fracaso. No es que las aldeas hubieran dejado de ser inteligentes. No, no es eso. Fue la ciudad, y sus estamentos de poder, la que no entendió su lógica, su inteligencia y la trascendencia que tuvo la economía campesina en la gestión sostenible del territorio y la conformación de los ecosistemas y de los paisajes agrarios, algunos de ellos de una extraordinaria importancia como los sistemas adeshados, las huertas del Levante o los agroecosistemas de pastoreo de montaña.

Una de las razones que explican esta falta de consideración hacia la aldea estriba en que la idea de progreso se asoció, por lo general, a «la industria, la ciencia y la técnica» y, por extensión, a la ciudad como aglutinante. En cambio, la «agricultura se ha asociado al pasado, y pocos progresistas han visto con malos ojos la emigración del campo a la ciudad» quedando el campo asociado a una idea estereotipada de atraso, con la que algunos visionarios, como Ildefonso Cerdá, no estaban de acuerdo (Soria y Puig, 1979).

En los planteamientos actuales, el desarrollo de la aldea del siglo XXI no precisa tanto de un plan magistral hecho por un individuo o un equipo, apelando para justificar su elaboración y posterior aplicación a la experiencia o la autoridad académica de la autoría. Lo que realmente precisa es que dicho plan sea promovido por la comunidad local y elaborado en una conjunción equilibrada de saberes: conocimiento local, cultura del territorio, ciencia, técnica y tecnología. La idea de fondo es que el plan sea querido, hecho propio, aceptado e impulsado por la comunidad⁹.

Por todo ello, y como advertimos al inicio de este apartado, los modelos de desarrollo local para la aldea no son los mismos que se proponen para los entornos urbanos o industriales. Y por ello necesitamos un ajuste más fino y una aproximación muy pegada a la tierra, a la propiedad, a la iniciativa vecinal y a la comunidad local organizada.

Como punto de partida podemos apoyarnos en una suerte de lo que Vázquez Barquero (1993; pp. 205-206) denomina «formación de complejos productivos territoriales». En el caso de la aldea, este concepto se traduce en la creación de un nuevo sistema económico local, genuino, inédito, y netamente posindustrial, diseñado para el ámbito territorial de la aldea. En el siguiente apartado ampliaremos con detalle este modelo de desarrollo local para la aldea, que, en todo caso y de forma general, se apoya en una adaptación del modelo genérico propuesto por Coccus (1991), que señala los «factores críticos para el éxito del desarrollo estratégico de una región o ciudad» (Vázquez Barquero, 1993; pp. 227-229).

⁹ Como ejemplo de esta perspectiva, puede consultarse el documento elaborado en la aldea de Moal (Asturias) titulado «*El sistema agroecológico local (SAL) de Moal: ordenación, planificación y gestión comunitaria del terrazgo y el monte de y desde una aldea asturiana*», Moal-Oviedo, enero 2021. Disponible en: http://www.altonarcamuniellos.org/imagenes/Documentos/368_SIAL_Moal.pdf

5. Una nueva economía para la aldea del siglo XXI

Dice el ya citado historiador gallego Ramón Villares que la identidad es un «contrapunto necesario a la globalización o desterritorialización que caracteriza a la sociedad actual» (Villares, 2019; p. 15). Estoy de acuerdo. Y la aldea puede servir de antídoto a ambas tendencias —globalización y desterritorialización— a través de la recuperación de su identidad y de su capacidad para convertirse literalmente en una «entidad singular de población». Puede ser una entidad que ponga freno a la globalización por medio de una estrategia económica y ecosocial propia que apueste por la «localización», y que frene también la desterritorialización por medio de una nueva «territorialización» de su sistema productivo ahora abandonado, o pervertido, por las influencias intensificadoras, concentradoras y de monocultivo propias del pensamiento industrial.

Para ello se debería, entre otras cosas, reactivar la producción agroecológica local, lo que le permitiría a la aldea tener un proyecto propio y retomar la conexión telúrica que caracterizó históricamente al campesinado y que ahora ha de servir también para una nueva generación de campesinos del siglo XXI. En una inteligente y renovada visión del pasado, con sus éxitos y fracasos, ha de encontrar la aldea del porvenir algunas de las claves y de los principios para proyectarse con acierto hacia el futuro.

5.1. Características de la economía de la aldea posindustrial

En la historia reciente de la economía, el «mecanicismo industrial», que sustituyó al histórico «organicismo» —visión orgánica— de la economía aldeana, se convirtió en la única vía de progreso. Las aldeas, pasado el tiempo de la perspectiva industrial como pensamiento único, tienen ahora una buena oportunidad: volver a recuperar sus principios orgánicos y retomar la estrategia de «imitación de la naturaleza», que llevan en su ADN, en lugar de seguir la opción industrial de «explotación de la naturaleza». Si lo hacen se situarán en la vanguardia del nuevo pensamiento combinado de ecología y economía local. La reconciliación de la aldea con el entorno «exige revisar los modos que en su día originaron el divorcio, a fin de corregirlos ahora». Los principios económicos históricos de la aldea son los propios de la «economía de la naturaleza», vigentes desde el origen de los tiempos hasta el triunfo de la industrialización y su «economía del capital» (Naredo y Parra, 2000; pp. 13-14)

Antes de entrar en la caracterización de la Nueva Economía para la Aldea (NEA), queremos llamar la atención sobre cuatro hechos de interés para el devenir de la aldea.

- a) Más allá de las variantes locales, los principios de la economía campesina preindustrial eran universales, es decir, similares en todas las comunidades campesinas del mundo. Por tanto, la formulación que le demos a la NEA debe ser concebida para ser replicable, con las adaptaciones necesarias, en cualquier aldea que aspire a dar una nueva dimensión a la economía campesina.

- b) La formulación de la NEA que aquí se plantea es una hipótesis. La idea de fondo es, por una parte, argumentar y reflexionar para crear un cuerpo teórico sólido y, por otra, proponer la aplicación de la teoría en algunas aldeas a modo de «prototipo», laboratorio vivo y escenario de ensayo y experimentación. Si los resultados son concluyentes y positivos estaremos en disposición de activar, por efecto demostrativo, a otras aldeas paradas en la historia —células durmientes—, para que «cumplan la función que por naturaleza les corresponde y para que, al hacerlo, generen atractivo y bienestar suficiente para sus pobladores y beneficios para la sociedad en general» (Izquierdo Vallina, 2019; pp. 221-222).
- c) En caso de que la aldea que lleve a cabo un proceso de desarrollo local basado en los planteamientos de la NEA funcione, sus resultados podrían ser transferidos a otras aldeas. De este modo, la aldea se convertiría en un centro de transferencia de conocimiento y en una escuela de economía local para otras aldeas.
- d) Las cuatro facetas esenciales a las que se refiere Theodor Shanin (1976), y que caracterizaron a la economía campesina preindustrial, deben ser reconsideradas en la formulación de la NEA de la sociedad posindustrial. En la Tabla 1 se sintetizan las principales diferencias entre las facetas de la aldea pre y posindustrial.

Tabla 1. Diferencias entre la aldea preindustrial y la posindustrial

Facetas esenciales de la economía campesina preindustrial	Facetas esenciales de la economía campesina posindustrial
La familia como unidad productiva	La pequeña empresa y la cooperativa vecinal como unidades productivas
La agricultura como actividad económica	La agroecología, la energía y la diversificación productiva como actividades económicas integradas
La cultura local como referente único	La cultura local y la integración de las nuevas culturas como referentes
La subordinación a los intereses económicos externos de los propietarios de las tierras	La organización de los vecinos como propietarios de las tierras para hacer viables los comunales y el minifundismo

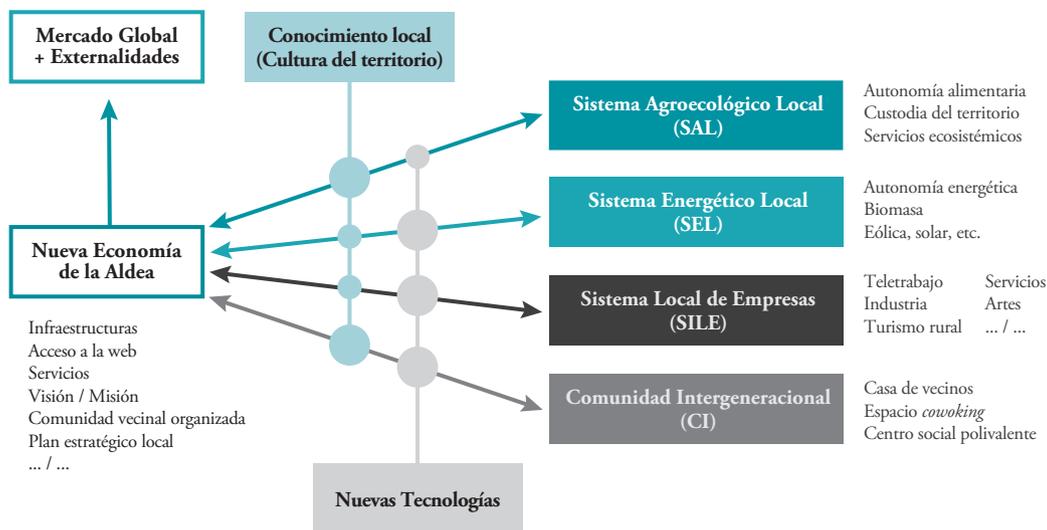
Fuente: *Elaboración propia.*

5.2. Elementos de la Nueva Economía para la Aldea

En la Figura 2 se resume el planteamiento general de la NEA. Como requisito previo y como cimiento de su nueva economía, la aldea debería disponer de un conjunto de infraestructuras y servicios de naturaleza preferentemente pública (accesos rodados, acceso a Internet, servicios sociales, educativos, sanitarios...). También y de forma imprescindible, debe tener una organización local de naturaleza asociativa y/o colaborativa vecinal, comprometida con el bien común y capaz de tomar la iniciativa y de asumir compromisos para abordar un proceso de desarrollo comunitario y estratégico que le permita visualizar el futuro y trabajar por su

consecución. Es decir, la aldea necesita, además de servicios, equipamientos e infraestructuras públicas, una comunidad activa con *visión* estratégica para diseñar el futuro que quiere y desplegar la *misión* para alcanzar los objetivos a los que aspira.

Figura 2. Economía y comunidad social en la aldea del siglo XXI



Fuente: Jaime Izquierdo Vallina (2021).

Desde el punto de vista económico los tres sistemas que se concitan en la aldea del siglo XXI son los siguientes:

- 1) El *Sistema Agrocológico Local (SAL)*, sin cuya activación la aldea no es tal, sino una mera urbanización. La puesta en marcha de este sistema sirve para producir alimentos, custodiar el funcionamiento del agroecosistema y dar estabilidad al paisaje. El SAL es imprescindible para la economía de la aldea, aunque insuficiente si no se complementa con el Sistema Energético Local (SEL) y el Sistema Local de Empresas (SILE).
- 2) El *Sistema Energético Local (SEL)*, basado en las energías renovables locales. Su activación tiene como objetivo abaratar el coste de la energía y disminuir la dependencia energética, además de situar a la aldea en la vanguardia de lucha contra los efectos del cambio climático.
- 3) El *Sistema Local de Empresas (SILE)*, formado por emprendedores locales o bien por nuevos residentes (teletrabajadores, nómadas digitales, artistas, pequeños empresarios de turismo y hostelería...) que trabajan desde la aldea y que pueden estar conectados con el resto del mundo.

Desde el punto de vista social, es deseable y posible que, con la rehabilitación económica, se vaya conformando en la aldea una nueva *Comunidad Intergeneracional (CI)*. La idea que

proponemos es que la aldea sea un lugar en el que sea viable y satisfactorio completar el ciclo vital completo. En el pasado, y antes de la ruptura provocada por la Revolución Industrial y la preferencia por la vida urbana, era un hecho que la comunidad y la familia atendían a los miembros de la aldea en todas las fases de la vida, y cada uno de los vecinos desarrollaba una función y recibía unos cuidados, a tenor de su edad. No se trata de reproducir ahora aquella forma de convivencia, pero sí de inspirarse en ella para diseñar un espacio abierto de relaciones sociales, en el que satisfacer las necesidades humanas en cualquiera de las fases de la vida. Es decir, una comunidad abierta al mundo que cultive la solidaridad entre generaciones.

Por último, cabe señalar que los tres sistemas en los que se apoya la Nueva Economía de la Aldea: SAL, SEL y SILE, y la deseable comunidad intergeneracional (CI), se activan por medio de la tecnología disponible y de los principios agroecológicos. También se activan mediante nuevas formas de organización social, que proceden o bien del conocimiento local actualizado (*cultura del territorio*) o bien de las nuevas tecnologías que acaban de llegar a la aldea» Estas últimas, teniendo un claro carácter instrumental, se convierten en un activo necesario, pero no suficiente, para dinamizar la aldea del porvenir, ya que la cultura local tiene que seguir siendo el primer referente para singularizar e identificar a la aldea en el mundo.

Como se puede observar en el esquema anterior, los nodos de intersección de la «Cultura del Territorio» y las «Nuevas Tecnologías» con los sistemas locales y la comunidad intergeneracional, tienen diferente tamaño para indicar con ello la diferente relevancia de ambos. Así, para activar el SAL (sistema agroecológico local), la cultura del territorio tiene mayor incidencia que las nuevas tecnologías. En cambio, para activar el SEL (sistema de energía local) y el SILE (sistema local de empresas) son las nuevas tecnologías el desencadenante y activo principal. Para activar la comunidad intergeneracional (CI) son tanto la cultura del territorio —que dio pruebas inequívocas en el pasado de influir para crear comunidades locales muy bien estructuradas y cohesionadas—, como las nuevas tecnologías —que facilitan la vida en la aldea y le permiten conectarse con el resto del mundo— las que deben activarse casi por igual para conseguir dos objetivos: que la comunidad intergeneracional (niños, jóvenes, adultos y ancianos) esté vertebrada y cohesionada, y que esté conectada con el territorio como comunidad ecosocial.

La aldea del futuro deberá apoyarse tanto en la empresa privada, como en la economía cooperativa¹⁰ o colaborativa. El cooperativismo es pertinente en el caso de aldeas con propiedades comunales o con gran número de propiedades parceladas en minifundios y en proceso de abandono, donde determinadas tareas no pueden ser realizadas desde la perspectiva individual. En estos casos, el concurso de una cooperativa vecinal será una buena opción para aprovechar íntegramente los recursos naturales y mantener activos los procesos agroecológicos del territorio. La perspectiva cooperativa es en esos casos fundamental para explotar el SAL y el SEL, pues las funciones de custodia del territorio y de prestación de servicios ecosistémicos así lo van a requerir.

¹⁰ La propuesta de creación de una cooperativa vecinal encargada de la gestión conjunta de las tierras baldías, los comunales y los procesos agroecológicos de la aldea, fue conceptualizada de forma genérica y teórica dentro de la categoría de «corporación comunal de economía social campesina» por Izquierdo Vallina (2008; p. 207) y, más detalladamente, en Izquierdo Vallina (2012; pp. 260-278) en el apartado titulado «De la cooperativa agroindustrial del siglo XX a la cooperativa agroecocampesina del XXI». Por último, se concretó su posible implementación en el informe de 15 de mayo de 2018 titulado «La gestión del medio rural en proceso de abandono mediante la activación de cooperativas de base territorial, agroecológica y campesina: cooperativas TAC», elaborado para el Gobierno del País Vasco (documento inédito).

La gran diferencia de la cooperativa vecinal que proponemos, con respecto a las otras clases de cooperativas vigentes, es, en primer lugar, que opera en el territorio en su conjunto y no sobre un sector económico concreto o una parte concreta del territorio. Y, en segundo lugar, que sus objetivos son tanto la producción primaria diversificada e integrada de alto valor añadido, como la custodia del territorio como paisaje estable, conservado y resiliente, basándose para ello en los principios de la «economía de alcance»¹¹ y la «economía de valor añadido»¹² y no tanto la «economía de escala»¹³. El policultivo, el mantenimiento del ecosistema y la *concertación parcelaria*¹⁴ para generar un paisaje en mosaico y conservar la biodiversidad, adquieren tanta importancia como la producción agropecuaria y forestal.

A diferencia de la aldea preindustrial, la aldea del siglo XXI amplía extraordinariamente con la NEA su *hinterland* económico al recuperar su SAL y crear nuevas oportunidades económicas vinculadas al SEL, el SILE y la conformación de su CI. Y a diferencia de la aldea actual, no se trata de fomentar una economía subvencionada, sino retribuida e incentivada para que cumpla funciones de interés general a través de la prestación de servicios ecológicos, y capacitada para fomentar el valor añadido de sus mejores productos agroalimentarios.

Si en el pasado, el principal referente de mercado de la aldea fue el abastecimiento alimentario de villas y ciudades, ahora, además de seguir desarrollando esa función vinculada a la alimentación, puede generar y producir servicios ecosistémicos de interés general (conservación de razas, especies, cultivos, paisaje, estructura ecosistémica, biodiversidad...), así como prevenir riesgos ambientales y, además, generar nuevas oportunidades económicas vinculadas al pensamiento, el turismo, el arte y diversos bienes y productos para un mercado global.

6. Conclusiones

En cierta medida, la organización económica, comunitaria y ecosocial de la aldea del siglo XXI, como renovada unidad de producción y convivencia cívica, se inspira en la recuperación actualizada de la lógica de la casería histórica, y que ahora podríamos entender en términos de «*casería extendida*» a través de cooperativas vecinales que operarían siguiendo el planteamiento y la organización de la casería original. No debe inspirarse, por tanto, en la especialización productiva, encarnada por la explotación agraria intensiva, segregada y en monocultivo propia del pensamiento industrial. Ese modelo de especialización que es apropiado

¹¹ La «economía de alcance» se fundamenta en el aprovechamiento mercantil conjunto e interrelacionado de los recursos naturales del lugar, así como del saber-hacer local, de los procesos agroecológicos históricos del territorio, de los «beneficios de la diversidad» y de la «alta densidad de lo complejo», entendida como la existencia en la aldea de una gran variabilidad microbiogeográfica, genética y cultural. Todo ello tiene su expresión más evidente en la diversidad de hábitats creada por la agricultura, la ganadería y la gestión del monte a lo largo de los siglos. Y esto tiene, finalmente, su expresión en el paisaje rural, la identidad, el canon, el carácter y el singular sistema alimentario local de cada aldea (Izquierdo Vallina, 2008; p. 134).

¹² La «economía de valor añadido» es la que incrementa el valor de los bienes y servicios producidos como consecuencia de introducir, durante el proceso de producción o transformación, elementos distintivos, pensados para mejorar la calidad, exclusividad o singularidad del producto final.

¹³ La «economía de escala» es la que, en el aprovechamiento de cualquier situación de producción, puede favorecer una disminución en el coste por unidad producida, y en la que, a medida que aumenta el número de unidades producidas, disminuye el precio. Es la economía propia de la intensificación industrial (Izquierdo Vallina, 2008; p. 134).

¹⁴ El concepto de «concertación parcelaria» como alternativa y contraposición a la concentración parcelaria se explica en Izquierdo Vallina (2019; pp. 158-171).

para otros ámbitos territoriales —los de la agricultura intensiva—, pero no para las aldeas de montaña y del medio rural más genuinamente campesino.

La casería extendida puede actuar también —como hizo la casa campesina en el pasado— como un centro de formación profesional continua, en el que se complementa la educación escolar oficial, y, a su vez, como un espacio para animar la vida social de la aldea en los diferentes estadios de la vida. Como ya ocurrió con la aldea histórica, la aldea del porvenir precisa de un ordenamiento basado en una reglamentación recogida en una ordenanza local actualizada —o una norma vecinal similar— y en un decidido apoyo de las administraciones públicas.

Para ello nos basamos en Elinor Ostrom, quien considera las reglas locales «como un conjunto de instrucciones para crear una situación de acción en un entorno particular». En cierto sentido, «las reglas desempeñan un papel análogo al de los genes. Los genes se combinan para construir un fenotipo. Las reglas se combinan para construir una estructura [un agroecosistema, un nuevo paisaje en la aldea] en una situación de acción» (Ostrom, 2013; pp. 52-53).

Se ha repetido hasta la saciedad que las economías preindustriales de la aldea eran de subsistencia y estaban basadas principalmente «en los intercambios ecológicos con la naturaleza, más que en los intercambios económicos con los mercados». En la actualidad, será necesario, por una parte, encontrar un camino satisfactorio de vuelta a los intercambios ecológicos con la naturaleza y, por otra, darle a la aldea una inédita y satisfactoria dimensión comercial de calidad y de prestación de servicios ecosistémicos de alto valor. Tendremos que hacerlo, de nuevo, por una razón de «subsistencia», aunque en este caso la subsistencia no sea solo de la aldea, sino de la propia humanidad (Izquierdo Vallina, 2019; p. 388).

Si en las primeras décadas del siglo XX algunos de los más significados miembros del amplio e influyente movimiento político y cultural que conocemos como *regeneracionismo*, se aplicaron en la búsqueda de una naturaleza patria y en el «aprecio por lo popular, lo tradicional, lo consuetudinario y lo regional», ahora, en la tercera década del siglo XXI, la propuesta de una Nueva Economía para la Aldea (NEA) se alinea y formula como un nuevo intento de regeneracionismo a favor de la recuperación y dignificación de las culturas campesinas de la aldea.

Hace un siglo, el «reencuentro con esa alma popular» estaba dificultada «por la costra de embrutecimiento y miseria que la escondía» y que la Institución Libre de Enseñanza trató de superar por medio de iniciativas y propuestas como las Misiones Pedagógicas de la II República (Casado de Otaola, 2010; pp. 34-35). Ahora, no es la miseria la que oculta el alma y la cultura campesina. Es la desmemoria, el olvido y la desconsideración de propios y extraños la que se interpone en el camino hacia su rehabilitación e integración actualizada en la sociedad contemporánea.

En este sentido hacemos nuestra la advertencia del ya mencionado Lewis Mumford cuando dice que las «aldeas están funcionalmente más próximas a su prototipo neolítico que a las muy organizadas metrópolis que han empezado a absorberlas hacia sus órbitas y, cada vez con más rapidez, a minar su antiguo modo de vida. Tan pronto como permitamos que la aldea desaparezca, este antiguo factor de seguridad se desvanecerá. La humanidad todavía tiene que reconocer este peligro y eludirlo» (Mumford, 2012; p. 96).

Referencias bibliográficas

- CASADO DE OTAOLA, S. (2010): *Naturaleza patria. Ciencia y sentimiento de la naturaleza en la España del regeneracionismo*. Madrid, Marcial Pons Ediciones-Fundación Jorge Juan.
- CHUECA GOITIA, F. (1987): *Breve historia del urbanismo*. Madrid, Alianza Editorial; pp. 32-33.
- COCCOSSIS, H.; JANSSEN, H.; KIERS, M., Y NIJKAMP, P. (1991): *Tourism and strategic development*. Serie Research Memoranda. Facultad de Economía y Econometría de la Universidad de Amsterdam.
- IZQUIERDO VALLINA, J. (2002): *Manual para agentes de desarrollo rural: ideas y propuestas para moverse entre la conservación del patrimonio y el desarrollo local*. Madrid, Instituto de desarrollo rural del Gobierno de Asturias - Ediciones Mundiprensa.
- IZQUIERDO VALLINA, J. (2008): *Asturias, región agropolitana: las relaciones campo-ciudad en la sociedad postindustrial*. Oviedo, KRK Ediciones.
- IZQUIERDO VALLINA, J. (2012): *La casa de mi padre*. Oviedo, KRK Ediciones.
- IZQUIERDO VALLINA, J. (2013): *La conservación cultural de la naturaleza*. Oviedo, KRK Ediciones.
- IZQUIERDO VALLINA, J. (2019): *La ciudad agropolitana. La aldea cosmopolita*. Oviedo, KRK Ediciones.
- IZQUIERDO VALLINA, J. Y BARRENA, G. (2006): *Marqueses, funcionarios, políticos y pastores: crónica de un siglo de desencuentros entre naturaleza y cultura en los Picos de Europa*. Oviedo, Editorial Nobel.
- MUMFORD, L. (2005): «Historia natural de la urbanización»; en NAREDO, J. M. y GUTIÉRREZ, L., eds.: *La incidencia de la especie humana sobre la faz de la Tierra (1955- 2005)*. Granada, Universidad de Granada y Fundación César Manrique.
- MUMFORD, L. (2012): *La ciudad en la historia*. Logroño, Ed. Pepitas de Calabaza.
- NAREDO, J. M. Y PARRA, F. eds. (2000): *Economía, ecología y sostenibilidad en la sociedad actual*. Madrid, Siglo XXI de España editores.
- OSTROM, E. (2013): *Comprender la diversidad institucional*. Oviedo, KRK ediciones.
- SHANIN, T. (1976): *Naturaleza y lógica de la economía campesina*. Barcelona, Editorial Anagrama.
- SORIA Y PUIG, A. (1979): *Ildefonso Cerdá: hacia una teoría general de la urbanización*. Madrid, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y Ediciones Turner.
- TOLEDO, V. M. Y BARRERA-BASSOLS, N. (2008): *La memoria biocultural*, Barcelona, Icaria editorial.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política económica local*. Madrid, Ediciones Pirámide.
- VILLARES, R. (2019): *Galicia. Una nación entre dos mundos*. Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente.



MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO

35

- I. Demografía, población y estructura social
- II. Representaciones sociales y nuevos modelos de asentamiento
- III. Recursos naturales, patrimonio viario y conservación de la biodiversidad
- IV. Actores sociales y económicos del medio rural
- V. Estrategias de innovación en el desarrollo territorial
- VI. *Smart villages* y digitalización del medio rural

Epílogo: Las políticas públicas ante el reto demográfico y la despoblación rural



LOS BOSQUES EN EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES EN ESPAÑA

Patricia Gómez Agrela

Confederación de Organizaciones de Selvicultores de España (COSE)

Sigfredo F. Ortuño Pérez

Universidad Politécnica de Madrid

Resumen

Los montes ocupan en España una superficie de alrededor del 60 % del territorio nacional. Sus funciones ambientales y de conservación del medio natural son indiscutibles y, en muchos casos, las externalidades son su recurso principal. Sin embargo, los montes también tienen un papel muy importante dentro de la economía y la sociedad rural, ya que es en estas áreas donde se ubican tanto los recursos productivos como una parte significativa de la industria forestal. Los autores de este artículo analizan el sector forestal en España, distinguiendo entre la producción maderera y la no maderable, y señalando los efectos de sus externalidades en el desarrollo de los territorios rurales. Finalmente, proponen un conjunto de medidas para hacer más eficiente el sector forestal y valoran el contexto de oportunidades que surgen con algunas de las nuevas acciones del poder público. En este sentido, destacan el programa de «eco-esquemas» de la nueva PAC, la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética y la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, y todo ello en el marco del Pacto Verde Europeo y su estrategia de biodiversidad.

Abstract

In Spain, shrubland and forestland occupy around 60 % of the national territory. Their environmental and nature conservation functions are indisputable and, in many cases, their externalities are their prime asset. Such uncultivated land, however, also plays a key role in rural economies and society, as home to the production resources and a large part of the forestry industry. The authors of this article analyse the forestry sector in Spain, distinguishing between logging and non-logging land, and underscoring the effects of its externalities on the development of rural areas. They conclude by proposing measures to make the forestry sector more efficient and evaluate the context of the opportunities that arise with some of the new actions taken by government authorities. In this connection they call attention to the «eco-schemes» programme of the new CAP, to Spanish Law 7/2021 on Climate Change and Energy Transition and to the National Strategy for the Demographic Challenge, all within the context of the European Green Deal and its biodiversity strategy.

1. Introducción

Las funciones medioambientales de los montes ocultan a veces la importancia que tiene el sector forestal en el desarrollo socioeconómico de España, un desarrollo que, desde el enfoque de la sostenibilidad, se apoya en el equilibrio de tres elementos: economía, sociedad y medioambiente.

Entre 2000 y 2015 los municipios con menos de 500 habitantes han pasado de 3.807 a 3.938 (FEMP, 2016). La crisis demográfica del medio rural, que comenzó en los años 1960, sigue así su curso. El éxodo rural ha supuesto la emigración de más de 6 millones de personas desde el campo a la ciudad, sea a ciudades españolas o al extranjero (Molinero, 2017) (ver capítulo de Fernando Molinero en este mismo libro de la colección *Mediterráneo Económico*). Entre sus causas, aunque diversas, destaca el cambio de modelo productivo del sector agrario hacia sistemas más intensivos y mecanizados, provocando un importante excedente de mano

de obra. Este cambio de modelo ha afectado con especial virulencia a las áreas más deprimidas desde el punto de vista socioeconómico, entre las que destacan todas las zonas de montaña, que en España representan el 42 % del territorio (aproximadamente 21 millones de ha, en su mayor parte terrenos forestales).

Las áreas de montaña, principal espacio forestal en España, agrupan 3.076 municipios y un 5 % de la población española (2,5 millones de habitantes en 2018), incluyendo, además, el 58 % de la Red Natura. Si se excluyen algunas zonas del Pirineo y de las proximidades del Sistema Central al área de Madrid, el resto de las zonas rurales españolas no ha dejado de perder población, llegando en la actualidad a una densidad inferior a 10 habitantes/km² cuando en 1960 era de 30 habitantes/km² (Plaza, 2008). A eso hay que unir los escasos recursos que dedica la PAC a las zonas de montaña en España en tanto áreas desfavorecidas, siendo de solo 15 €/ha frente a 100 €/ha de Francia o Portugal.

El fomento de la economía forestal debería ser una pieza clave para combatir el despoblamiento de las áreas rurales en España. Los productos forestales, tanto maderables como no maderables, no se encuentran sujetos a ninguna limitación medioambiental, y tampoco se encuentran dentro de las restricciones que impone la PAC a la actividad agraria, formando parte, además, de la bioeconomía que se trata de impulsar desde el Pacto Verde Europeo. Por tanto, el sector forestal reúne las mejores condiciones para su crecimiento y, más aún, cuando España es deficitaria en muchos de los productos que genera este sector.

2. La economía forestal en España

Hay que tener en cuenta que la superficie de bosque no ha dejado de crecer en España desde que comenzaron los planes de repoblación forestal a gran escala a mediados del pasado siglo XX. A ello habría que sumar el abandono de tierras de cultivo y de pastos, que ha permitido la recuperación de muchos territorios por el monte. De los 11,7 millones de hectáreas de superficie forestal arbolada que había en España en 1940 (menos del 50 % de la superficie forestal total), se ha pasado a los 18,4 millones actuales (un 66,4 %) (Tabla 1). España es el segundo país de la UE con mayor superficie forestal, aunque el tercero por superficie arbolada. Sin embargo, cuando se analiza la producción de madera, retrocede al sexto lugar. Esto se debe a que, en España, apenas se extrae el 35 % del crecimiento, frente a una media del 60 % de la UE.

Es importante destacar que en España dos tercios de la superficie forestal total está arbolada y el tercio restante (33 %) desarbolada, porcentajes que son muy variables dependiendo de cada región. Baleares (83,33 %), País Vasco (80,85 %), Cataluña (78,88 %), Castilla-La Mancha (76,14 %), Navarra (73,56 %), Galicia (69,36 %), Extremadura (69,08 %) y Andalucía (66,46) son las comunidades en las que el porcentaje de superficie arbolada sobre la superficie forestal total está por encima de la media nacional (66,44 %) (Tabla 2).

Tabla 1. Evolución de los datos de la superficie forestal en España

Años	Superficie forestal total (10 ⁶ ha)	Superficie forestal arbolada (10 ⁶ ha)	Cortas de madera (10 ⁶ m ³)	Volumen madera (10 ⁶ m ³)	Carbono en la madera (10 ⁶ t)
1860	32,5	12	s.d.	s.d.	s.d.
1934	26,4	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
1940	24,7	11,7	2,0	s.d.	s.d.
1970	25,0	s.d.	8,6	s.d.	s.d.
1990	25,9	13,8	15,4	593,6	289
2000	27,4	14,3	14,1	791,1	396
2010	27,7	18,1	13,2	964,8	422
2018	27,9	18,4	19,7	1.074,0	s.d.

Fuente: *Montero y Serrada, 2013, Anuarios de Estadísticas Forestales y Anuarios de Estadísticas Agrarias, 2000-2018.*

Tabla 2. Distribución de la superficie forestal arbolada y total en España por comunidades autónomas

Comunidad autónoma	Superficie forestal arbolada (mill. ha)	Superficie forestal total (mill. ha)	% Superficie arbolada/total
Andalucía	2,969	4,467	66,46
Aragón	1,577	2,616	60,28
Canarias	0,136	0,578	23,52
Cantabria	0,210	0,364	57,69
Castilla-La Mancha	2,739	3,597	76,14
Castilla y León	2,982	4,815	61,93
Cataluña	1,584	2,008	78,88
Madrid	0,266	0,438	60,73
Navarra	0,437	0,594	73,56
Comunidad Valenciana	0,754	1,267	59,51
Extremadura	1,984	2,872	69,08
Galicia	1,415	2,040	69,36
Islas Baleares	0,185	0,222	83,33
La Rioja	0,176	0,310	56,77
País Vasco	0,397	0,491	80,85
Asturias	0,453	0,778	58,22
Murcia	0,308	0,511	60,27
ESPAÑA	18,580	27,965	66,44

Fuente: *Anuario de Estadísticas Forestales de España 2018.*

Esta situación obedece al carácter mediterráneo de gran parte del territorio y a la especial vocación pascícola de gran parte del espacio forestal español, un territorio que se ha configurado a lo largo de la historia según el aprovechamiento de la ganadería extensiva en la mayor parte de los montes.

De los casi diez millones (9,498) de hectáreas desarboladas, tan solo 0,451 millones presentan algún arbolado disperso, siendo el resto pastos y matorrales. En general, el peso de los sectores primarios en la economía de los países desarrollados lleva experimentando un descenso continuado desde mediados del siglo XX. En concreto, el sector forestal ha sido siempre poco relevante dentro de la economía española, y ha ido perdiendo peso específico durante el período 2000-2020, hasta alcanzar hoy un porcentaje inferior al 1 % del PIB. Los datos sobre participación del sector forestal primario en el PIB son variables según las distintas fuentes y dependiendo del conjunto de subsectores que se incluyan en el cómputo, ya que la caza, la pesca y los pastos no siempre se encuentran incluidos y representan un valor económico muy considerable. No obstante, en todo caso, no alcanza la cifra del 0,5 % del PIB.

Esta disminución del peso relativo del sector primario en la economía ha venido también acompañada de una reducción del peso del sector industrial en el PIB nacional, pasando del 18,7 % al 16 % en el periodo 2000-2020. En ese contexto, la forestal ha perdido peso en el conjunto de la industria: por ejemplo, la de la madera y el corcho ha pasado de representar el 7,9 % del total español, al 5,8 %, y en el caso de la industria del sector del mueble, ha pasado del 8,6 % al 7,3 % (CESCE, 2016).

Considerando que el sector forestal es la suma de la explotación del monte más la aportación de la industria (madera y mueble), resulta que la participación de este en el PIB español en términos de valor añadido es de aproximadamente el 0,9 %. Las industrias del papel y cartón añaden al valor anterior aproximadamente otro 0,7 % del PIB (ASPAPPEL), si bien considerando el conjunto de la cadena de valor del papel se llegaría al 2,1 % del PIB. A estas cifras hay que añadirle la aportación de los productos forestales no maderables, que representan aproximadamente un 0,4 % del PIB. En definitiva, el sector forestal en su conjunto sumaría aproximadamente el 2 % del PIB en España.

Sector forestal maderero

La evolución de los datos macroeconómicos más representativos del sector forestal maderero hasta la industria de primera transformación (Tabla 3) refleja los cambios y la crisis experimentada por este durante las últimas dos décadas. Las importaciones han caído bruscamente al paralizarse la demanda como consecuencia de la crisis económica, al tiempo que la falta de consumo interior ha favorecido las exportaciones como única vía para los productores, de tal forma que la balanza comercial se ha invertido.

El volumen de cortas de madera en España no ha variado de forma significativa en los últimos 30 años (SECF, 2013), aunque sí lo ha hecho el de leña, que ha descendido notablemente por el cambio de modelo energético en el medio rural. Hay que tener en cuenta que la superficie que produce madera de forma regular solo supone aproximadamente 5 millones de hectáreas (Tabla 3) sobre un total de más de 18 millones arboladas. La mayor parte de la superficie arbolada, por tanto, no se destina a la producción de madera.

Tabla 3. Evolución de la producción y del comercio exterior de la madera en rollo en España entre 2000 y 2018

	Año 2000	Año 2010	Año 2018
Cortas de madera (10 ³ m ³)	14.101	13.239	19.747
Producción de madera en rollo para sierra (10 ³ m ³)	4.695	3.870	5.466
Producción de madera en rollo para trituración y desintegración (10 ³ m ³)	6.324	7.097	9.618
Valor económico de la madera (10 ⁶ € en cargadero)	627	n.d.	852
Importaciones de madera en rollo para sierra (10 ³ m ³)	7.296	1.545	313
Importaciones madera en rollo para trituración y desintegración (10 ³ m ³)	3.511	964	278
Exportaciones madera en rollo para sierra (10 ³ m ³)	725	414	235
Exportaciones madera en rollo para trituración y desintegración (10 ³ m ³)	219	916	1.408

Fuente: MAPA, *Anuario de Estadística Agraria y Forestal, 2000-2018*.

El destino de las cortas se adapta a la demanda del mercado, de tal forma que la madera para aserrío y desenrollo disminuyó mucho durante la crisis de 2007-2014 al descender la demanda de productos de carpintería y mobiliario por la caída del sector de la construcción, mientras que la madera para trituración/desintegración se mantiene estable en el sector de la pasta de papel. Por el contrario, disminuyó en el sector del tablero por las mismas causas que la madera de aserrío, aumentando considerablemente la demanda en el sector de la bioenergía.

Como consecuencia de todo ello, el valor económico global ha descendido en el período analizado bajo un escenario de precios desfavorables y con una disminución de la demanda de madera de mayor valor económico (aserrío y desenrollo). También hay que tener en cuenta que, actualmente, el destino principal de la madera de sierra es el sector de envases (52 %), que es, de los diferentes usos finales de este subsector, el de menor valor añadido. La cifra incluso ha subido en los últimos años superando el 60 %. Para comprender la importancia de este dato, es útil compararlo con las cifras de otros países cercanos: Francia dedica solo el 20 % de la madera aserrada a envase; Alemania dedica el 50 % de la madera aserrada y de tableros a la construcción de viviendas; en otros muchos países de la UE las cifras son similares a los de esos dos países y muy diferentes de la situación en España (Picos Martín, 2020).

Es significativo, además, que la fabricación de mobiliario de madera maciza en el período analizado haya descendido desde el 36 % al 18 %, habiéndose incrementado la de tablero de partículas, de menor valor económico (solo el 5 % de la madera aserrada en España se destina al sector del mobiliario) (AEIM, 2014).

Sector forestal de productos no maderables

Los productos forestales no maderables representan un conjunto muy heterogéneo y, por tanto, con evoluciones muy diferentes durante el período analizado (Tabla 4). En general, la producción ha sido creciente y el valor económico ha aumentado, si bien en una proporción menor que las producciones; cabe exceptuar el caso del corcho, que mantiene una trayectoria descendente desde los años 1990 cuando se llegaron a producir más de 100.000 toneladas anuales.

Es necesario señalar que, en algunos casos, los datos estadísticos oficiales referentes a las producciones del sector forestal no maderero deben ser tomados con cautela. Un buen ejemplo son la caza, los hongos y la castaña, claramente infravalorados. En el caso de la caza solo se refleja el valor de la carne y, además, la información es incompleta al no registrarse la caza no oficial. En el caso de los hongos, la mayor parte de la producción es autoconsumo y no aparece en las estadísticas; además, tampoco se refleja una parte importante de la producción comercializada, debido a la opacidad derivada de la ausencia de una fiscalidad específica para este sector¹. En el caso de la castaña, los datos de las diferentes asociaciones de productores elevan la cifra de producción a más de 40.000 toneladas en un año normal.

En la Tabla 4 no se encuentra incluido el valor de los pastos, ya que su valoración económica presenta una especial dificultad, pero es un aprovechamiento forestal de especial importancia para entender el valor económico de los montes en España. Hay que recordar con insistencia que la ganadería extensiva constituye una de las escasas oportunidades para la conservación del territorio y del paisaje en muchas áreas forestales y en particular en las zonas de montaña, por lo que su paulatina desaparición tiene un gran impacto económico, social y medioambiental. La ganadería extensiva se basa en razas autóctonas adaptadas al medio natural en explotaciones, la mayoría familiares, de gran importancia social, que además favorecen el mantenimiento de la población rural.

La ausencia de perspectivas a medio plazo, el incremento de los costes y las deficiencias en comercialización y vertebración asociativa, son las principales amenazas que condicionan el futuro del sector ganadero extensivo. Sin embargo, la ganadería extensiva constituye un ejemplo de equilibrio sostenible entre el aprovechamiento de los recursos naturales y su conservación, por lo que desde la nueva orientación de la PAC hacia una agricultura más respetuosa con el medioambiente se espera un importante apoyo económico hacia estos modelos ganaderos en el futuro.

La carga ganadera que en la actualidad existe en los montes españoles supone, según Montero y Serrada (SECF, 2013), el equivalente a 2,1 millones de UGM, mientras que la capacidad de carga de los mismos supone entre 4,2-4,5 millones de UGM, debido a la crisis y abandono del sector en la última década. El censo total de la ganadería extensiva en España expresada en equivalentes de UGM (Tabla 5) ha descendido un 10,6 % entre los años 2000 y 2020. Debe considerarse que el censo utilizado se refiere exclusivamente a hembras de cría.

¹ No existe la figura de recolector temporal y una parte de la producción se comercializa sin factura. COSE y las asociaciones de productores están negociando un acuerdo con el Ministerio de Hacienda para resolver la situación.

Tabla 4. Evolución de la producción no maderable del sector forestal entre 2000 y 2018

Producto	Año 2000		Año 2018	
	Cantidad (t)	Valor (10 ⁶ €)	Cantidad (t)	Valor (10 ⁶ €)
Corcho	59.158	103,5	59.869	88,9
Castaña	9.510	7,3	10.505	14,7
Resina	2.909	1,7	12.246	12,9
Piñón c.c.	6.303	16,6	861	3,4
Caza mayor	11.148	29,9	34.844	57,0
Caza menor	10.161	57,9	14.544	27,0
Pesca	8.718	18,7	s.d.	s.d.
Trufa	4,2	1,3	12,0	4,2
Hongos	2.968	16,1	21.969	219,7
Total		253,0		427,6

Fuente: MAPA, *Anuario de Estadística Agraria y Forestal, 2000-2018*.

Tabla 5. Censos ganaderos en equivalentes UGM referidos a hembras de cría en miles de cabezas

Año	Vacuno carne UGM	Ovino carne UGM	Caprino UGM	UGM Totales
2000	1.880	1.562	609	4.051
2020	2.116	788	716	3.620

Fuente: *Encuestas ganaderas, MAPAMA, 2000-2020*.

Tabla 6. Cálculo del valor económico por el valor del arrendamiento de los pastos forestales

Tipo de pastizal	Superficie (10 ³ ha)	Valor de arrendamiento (€/ha) (*)	Valor económico (10 ⁶ €)
Pastizal natural y erial a pastos	8.160	43	350,88
Monte abierto	4.486	90	403,20
Monte leñoso y maderable	15.113	5	75,59
Totales	27.759		829,67

(*) Valores medios obtenidos de los cánones de arrendamiento del Ministerio de Agricultura y precios de mercado de fincas rústicas y MUP.

Fuente: *Elaboración propia y MAPAMA, 2018*.

Respecto al valor económico de los pastizales forestales, agrupándolos en tres grupos a efectos del valor de arrendamiento (eriales y pastizales, monte abierto y monte arbolado y leñoso) se obtiene un valor económico total de 830 millones de euros (Tabla 6). En definitiva, el valor de los productos no maderables puede superar, en términos reales, al valor de la madera y leña extraídas del monte en España.

Con respecto a la evolución del número de empresas de los diferentes subsectores industriales (maderables y no maderables) (Tabla 7), se refleja la crisis del sector forestal, que ha perdido entre el 20 y el 60 % del tejido empresarial durante este período (pasando de 40.923 empresas en 2000 a 21.576 en 2020). En los sectores de carpintería, mobiliario (que ha sido el más afectado por la crisis de la construcción iniciada en 2008) y corcho es donde se alcanza un 60 % de disminución. Pocos subsectores han mantenido el número de empresas durante el período estudiado.

Tabla 7. Evolución del número de empresas del sector forestal entre 2000 y 2019

Sector industrial forestal	Año 2000	Año 2020
Aserrado	1.809	1.081
Chapa y tablero	522	290 (*)
Carpintería	12.422	5.749 (*)
Envases	1.148	990 (*)
Corcho y otros productos	3.615	1.977 (*)
Pasta y papel	317	178
Mobiliario	21.260	11.427
Total	40.923	21.576

(*) Los datos parciales corresponden a 2019, ya que no se encuentra disponible el dato desagregado para 2020, sin embargo, sí se cuenta con el dato total de estos 4 sectores, que asciende a 8.876 empresas.

Fuente: *INE y CNAE, 2000-2020.*

3. El empleo forestal

La actividad agraria todavía representa en la actualidad entre el 20 y el 35 % del empleo en las áreas rurales. Por ello, la pérdida de activos en el sector agrario como consecuencia del proceso de intensificación productiva llevado a cabo desde hace varias décadas es una de las principales explicaciones del vaciado demográfico en España.

La evolución del número de explotaciones agrarias en España muestra claramente el abandono de la actividad agraria. Según el Censo Agrario de 1989, había en nuestro país 1,8 millones de explotaciones; en el de 1999 ya había descendido a 1,3 millones y en el último censo de 2009 se había reducido hasta 989.000 explotaciones agrarias². En la Tabla 8 puede verse la evolución del empleo generado en los últimos años en el sector forestal, tanto en los trabajos forestales en el monte (donde ha aumentado de los 51.000 empleos en el año 2000 a los 67.000 generados en 2019), como en las industrias de la madera y del mobiliario (donde ha descendido en ese periodo a casi la mitad el número de empleos generado).

² El Censo Agrario de 2019 no publicará resultados hasta el año 2021. Datos parciales del MAPA de 2018 estiman en 935.000 las explotaciones agrarias.

Tabla 8. Evolución del empleo en el sector forestal entre 2000 y 2019

Empleo	Año 2000	Año 2015	Año 2019
Empleo en el monte (unid.)	51.000	66.000	67.000
Empleo en la industria de la madera (unid.)	105.106	47.595	54.862
Empleo en la industria del mueble (unid.)	133.008	54.801	61.592

Fuente: *Asemfo, 2000-2019, IDEPA, 2000-2019.*

Estos datos no reflejan la totalidad del empleo forestal, ya que no se incluyen los empleos generados por el sector de los productos forestales no maderables, que incrementarían en más de 50.000 empleos las cifras anteriores. Por otra parte, la mayor parte de este empleo se ubica en las áreas rurales, ya que una gran parte de la industria forestal se encuentra en dichas zonas.

4. Los montes y el desarrollo rural

España afronta un grave problema de despoblación rural, que se inicia en los años 1950, y que continúa en la actualidad, hasta el punto de que la población rural apenas representa entre el 9 y el 16 % de la total en España (Tabla 9). El descenso es especialmente acusado en las zonas del interior y de monte y los retrocesos más significativos han sido en Galicia y Asturias (con -18 %), seguidas de Castilla y León (con -16 %) y de Castilla-La Mancha (con -12 %).

Tabla 9. Evolución de la población total y rural en España entre los años 2000 y 2020

Población	Año 2000	Año 2020
Población total España	40.500.000	47.050.000
Población rural (municipios de menos de 10.000 hab.)	8.450.000 (20,8 %)	7.594.000 (16,2 %) (*)
Población rural (menos de 2.000 hab.)	5.051.000 (12,4 %)	4.525.000 (9,6 %) (*)

(*) Datos del año 2018.

Fuente: *INE, 2020.*

El área forestal en España se concentra principalmente en las zonas de montaña³, que son las que presentan los mayores problemas de desarrollo rural. Se trata en general de áreas despobladas con alto envejecimiento, deficientes infraestructuras y servicios públicos y con escasez de alternativas económicas⁴. La situación general del sector agrario tradicional no permite albergar esperanzas de desarrollo en este campo, por lo que sería necesario la aportación

³ En España el territorio situado a más de 1.000 metros de altitud es de 12 millones de ha, si bien la definición de área de montaña es variable según las diferentes fuentes. Este dato sería orientativo de la superficie ocupada por las mismas.

⁴ Hay que tener en cuenta que la densidad de las áreas de montaña en el momento de mayor población (1950) era de tan solo 20 hab./km². Por tanto, no puede extrañarse que en la actualidad existan zonas de montaña con apenas 2-5 hab./km², es decir, prácticamente deshabitadas.

de sectores económicos diferentes. Por ello, la actividad forestal ha demostrado ser muy eficiente como «motor» de desarrollo socioeconómico en aquellas zonas donde se ha mantenido la producción o la industria: comarcas resineras, piñoneras, madereras... a diferencia de otras zonas agrícolas con mayores problemas de desarrollo.

No obstante, el sector forestal en España debe afrontar el reto del asociacionismo en la propiedad forestal para poder aprovechar sus potenciales recursos, ya que según los datos del Catastro hay en España 27,5 millones de parcelas forestales, lo que implica una superficie media por parcela inferior a una hectárea. Asimismo, el sector forestal ha adquirido un papel más significativo dentro de los programas de desarrollo rural del segundo pilar de la PAC (financiados con el fondo FEADER), fundamentalmente en los dos últimos programas de financiación (2007-2013 y 2014-2020). En España la inversión total en el sector forestal asciende a 2.125 millones de euros en 2014-2020, siendo muy similar a la producida en el programa anterior. Sin embargo, la inversión en mejora productiva solo representa el 9 % de los fondos.

5. La inversión pública forestal

La crisis económica iniciada en 2008 también tuvo su repercusión en el volumen de las inversiones públicas destinadas a los montes en España (Tabla 10), con una disminución muy considerable, que no ha mejorado en los últimos años. De los 1.580 millones de euros de inversión pública en 2008 se pasó a 851 millones en 2016 y a 978 en 2018, equivalente a 35,3 euros/ha de superficie forestal y a 21,0 euros por habitante en ese año). Además, la mayor parte de la inversión se ha destinado a incendios forestales, mientras que la mejora de la producción (tratamientos selvícolas, vías forestales...) apenas ha alcanzado el 10 %.

Tabla 10. Evolución de la inversión pública en el sector forestal entre 2000 y 2019

Inversión	Año 2000	Año 2008	Año 2016	Año 2018
Inversión pública (10 ⁶ €)	804	1.580	851	978
Inversión (€/ha supercie forestal)	31,05	57,05	30,7	35,3
Inversión (€/habitante)	19,6	34,3	18,2	21,0

Fuente: *Asemfo, 2000-2019, IDEPA, 2000-2019.*

6. Las externalidades forestales: oportunidad o limitación para las áreas rurales

Una parte muy importante del territorio forestal español se encuentra dentro de un espacio natural protegido (ENP); en concreto, 11,3 millones de ha forestales se encuentran dentro de la Red Natura 2000 (41 % de la superficie forestal). En general, y de acuerdo con diferentes estimaciones y metodologías de cálculo, la importancia del valor económico de las externalidades ambientales de las zonas forestales supera al de los productos directos que se obtienen de los montes. No obstante, hasta la actualidad eso no se ha traducido en ningún beneficio para los propietarios de los montes y sí en numerosas limitaciones para la producción en las zonas protegidas.

El valor creciente de los terrenos forestales como áreas de ocio y recreo, así como la importancia de la economía asociada al turismo rural y de naturaleza, está condicionando en muchos casos la gestión forestal de parte del territorio a favor de un modelo de ocio y servicios y en detrimento de otro más productivo. Entre los años 2009 y 2016, el turismo rural en España creció un 30 %, pero en términos de turismo extranjero el crecimiento fue del 250 %. Además, el rural ya representa el 11 % de los ingresos totales por turismo, con aproximadamente 9.000 millones de euros anuales. Más de 30 millones de personas visitaron los ENP en el año 2016 (EUROPARC, 2018).

De acuerdo con los datos del Plan Forestal Español 2002, y utilizando la metodología del valor contingente, el valor recreativo de los montes en España sería de 646 millones de euros anuales, con una disposición media a pagar de los ciudadanos de 20 €/habitante adulto y año. El valor ambiental sería de 1.220 millones de euros anuales, con una disposición media a pagar de 32 €/habitante adulto y año. Los valores económicos de los aprovechamientos del monte, a nivel de producción de recursos naturales, no alcanzan los valores de las externalidades del monte ni los de sus sectores económicos asociados.

Por último, el papel de los bosques como sumideros de carbono también constituye una fuente muy importante de externalidades, con un valor económico potencial creciente: en el año 2004 los bosques españoles capturaron 75 millones de toneladas anuales de CO₂ y en el año 2012 esa cifra se elevó a 94 millones de toneladas (Montero *et al*, 2005 y 2013). Con unos precios internacionales de 7-8 €/tonelada, esto supone un valor de entre 658-752 millones de euros anuales.

7. Oportunidades y propuestas de mejora para el sector forestal

En Europa no existe una política forestal común. Por ello, el sector forestal tiene que compartir espacio, medidas, ayudas e inversiones con otros sectores y agentes económicos y sociales del medio rural, en el marco del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) del segundo pilar de la Política Agraria Común (PAC), que es el instrumento de financiación de la UE para la política de desarrollo rural. Las inversiones en gasto público total en materia forestal (paquete forestal del Reglamento UE nº 1305/2013) tan solo han supuesto el 16,15 % en el periodo 2014-2020.

Actualmente, en el marco del Pacto Verde Europeo, y en concreto en la estrategia de biodiversidad, surgen nuevas oportunidades para el sector forestal, al igual que, dentro de la PAC, en los llamados «ecoesquemas», nuevo instrumento de intervención en el marco de su arquitectura ambiental. Dentro de las prácticas de ecoesquemas establecidas para cada tipo de uso de las superficies agrarias, encontramos, por ejemplo, el *pastoreo extensivo* dentro del apartado «pastos permanentes y pastizales», distinguiéndose dos tipos de pastos en función de la pluviometría media de los últimos 10 años: los pastos mediterráneos y los pastos húmedos, siendo estos últimos en los que la pluviometría anual es superior a 650 mm.

A su vez, dentro de la «agricultura baja en carbono», tenemos el ecoesquema «*aumento de capacidad de sumidero de carbono de los pastos mediante el impulso del pastoreo extensivo*», para aumentar la capacidad de sumidero de carbono del suelo, mejorar la gestión y conservación de la calidad de los suelos y disminuir el riesgo de incendio, siempre y cuando la carga ganadera sea adecuada a la oferta del pasto. En estos casos, aunque el beneficiario sea el titular de la explotación ganadera inscrita en el Registro de Explotaciones Ganaderas (REGA), tendría que llegar a un acuerdo o contrato de arrendamiento con el propietario de los pastos.

Otra oportunidad para la silvicultura es su integración en las acciones de mitigación del cambio climático a través del *Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono* de la Oficina Española de Cambio Climático, en cuya sección 2 se indica que se pueden «compensar las emisiones a través de proyectos agroforestales de absorción de CO₂ inscritos en el registro» para ser valorizados en el mercado voluntario de emisiones de CO₂. Los proyectos de absorción de carbono pueden ser de dos tipos: a) repoblaciones forestales con cambio de uso del suelo, que se realicen con el fin de establecer un bosque en un terreno que no era forestal arbolado, al menos desde el 31 de diciembre de 1989 hasta el momento de la actuación; y b) actuaciones en áreas forestales incendiadas.

Además, el pasado 21 de mayo de 2021 se publicó en el BOE la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, que dedica el artículo 26 al «fomento de la capacidad de absorción de los sumideros de carbono», señalando que «se adoptarán las acciones oportunas para incentivar la participación de personas y entidades propietarias y

gestoras públicas y privadas, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono» y que «se fomentarán las acciones que resalten las externalidades positivas que proporcionan los sumideros de carbono terrestres y marinos, especialmente aquellas que proporciona el sector agrario y forestal, así como el uso de la biomasa de origen primario como fuente de materiales, los productos forestales de los montes como materias primas con ciclo de vida óptimo, servicios ecosistémicos y energía de origen renovable y sostenible». A tal efecto, se indica también que «la acción de fomento señalada se llevará a cabo en el marco del necesario apoyo a la bioeconomía como motor de desarrollo de las zonas rurales, y adaptada a las obligaciones ligadas a la calidad del aire».

De igual manera, en la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en su artículo 65: incentivos por las externalidades ambientales, se establece una serie de disposiciones que pueden verse como oportunidades para el sector forestal:

- 1) Que las Administraciones públicas regularán los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de los montes ordenados.
- 2) Que, para estos incentivos, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes factores: a) la conservación, restauración y mejora de la biodiversidad en ecosistemas y especies forestales y del paisaje en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin; b) la fijación de dióxido de carbono en los montes como medida de contribución a la mitigación del cambio climático, en función de la cantidad de carbono fijada en la biomasa forestal del monte, así como de la valorización energética de su biomasa forestal aprovechable; c) la conservación de los suelos y del régimen hidrológico en los montes como medida de lucha contra la desertificación, en función del grado en que la cubierta vegetal y las prácticas selvícolas contribuyan a reducir la pérdida o degradación del suelo y la mejora de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, y d) la mejora de la calidad del aire y la disminución de ruidos.
- 3) Que las Administraciones públicas podrán aportar estos incentivos por las siguientes vías: a) subvención al propietario de los trabajos dirigidos a la gestión forestal sostenible; b) establecimiento de una relación contractual con el propietario o titular de la gestión del monte, o de cualquier aprovechamiento, siempre que esté planificado, y c) inversión directa por la Administración.

Por último, cabe señalarse la oportunidad que se le abre al sector forestal con la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, elaborada por el MITECO el pasado año 2020, y el plan de 130 medidas a través de las cuales se pretende implementar. Tanto en la estrategia como en el plan las referencias al sector forestal son constantes, mostrando con ello la importancia que los poderes públicos conceden a este sector en su política dirigida a afrontar uno de los grandes desafíos que tiene España como país.

En ese contexto de oportunidades, y a modo de propuestas de mejora y activación de los montes y del sector forestal, podemos citar las siguientes:

- Potenciación de estructuras organizativas del sector forestal:
 - Modificando la base legislativa para la definición del monte como tipo particular de explotación agraria y de selvicultor activo.
 - Diseñando y poniendo en marcha un programa de ayudas para fomento del asociacionismo forestal.
 - Habilitando líneas específicas de asesoramiento y formación forestal.
 - Impulsando la constitución de agrupaciones de productores forestales y de organizaciones interprofesionales.
- Aprobación de una fiscalidad adaptada a los ciclos productivos de las especies forestales e incentivos fiscales a la gestión forestal sostenible para la viabilidad económica de las explotaciones forestales.
- Programa de promoción del sector forestal, desarrollando campañas de promoción del sector forestal y de los productos forestales y programas de comunicación en prevención de incendios forestales.
- Mejora de la competitividad de las empresas forestales y armonización del mercado interior, definiendo un catálogo homogéneo de buenas prácticas en relación con la contratación de las empresas públicas y sociedades mercantiles forestales de las comunidades autónomas.
- Propuesta para el establecimiento como contrato especial del «contrato de aprovechamientos forestales» en montes públicos, diseñando y poniendo en marcha una especie de plan «renove» de maquinaria forestal, similar al existente en la maquinaria agrícola.
- Integración de la gestión forestal en la planificación hidrológica y gestión de los recursos hídricos:
 - Coordinando y dotando económicamente los planes hidrológicos de cuenca de las diferentes confederaciones hidrográficas.
 - Revisando y dotando económicamente el Plan de Restauración de Ríos y Riberas.
 - Fomentando nuevas choperas, dándoles prioridad sobre otros cultivos agrícolas en zonas inundables, y elaborando propuestas para facilitar trámites y requisitos relacionados con el dominio público hidráulico, así como dando un tratamiento uniforme a las plantaciones de chopo en zonas (riberas y zonas de policía) donde no existe deslinde de dominio público hidráulico.
- Control y mejora de la defensa de los montes frente a incendios forestales:
 - Elaborando una estrategia nacional de defensa contra incendios forestales, que promueva el uso y las actuaciones directas sobre los montes.

- Promoviendo que todas las comunidades autónomas desarrollen actuaciones en las ayudas de la PAC sobre prevención de incendios y ganadería extensiva.
- Control y mejora de la defensa de los montes frente a plagas y enfermedades, incrementando la coordinación administrativa en el seguimiento fitosanitario territorial de plagas asentadas y emergentes, y reforzando el Comité Fitosanitario Nacional y sus grupos de trabajo para las diferentes plagas.
- Desarrollo y mejora de los instrumentos nacionales de información forestal, incluidos los sistemas de evaluación de la capacidad mitigadora de los bosques.
- Desarrollo de instrumentos para mejorar la gobernanza de la política forestal e incentivar la participación del sector en la política forestal nacional e internacional.
- Aumento de la relevancia de los montes en la lucha contra el cambio climático:
 - Fomentando el uso de los productos de la madera y del resto de los productos procedentes del monte, en sintonía con la Estrategia Nacional de Bioeconomía y Economía Circular.
 - Potenciando el uso térmico de la biomasa debido a su gran valor como sustitutivo de otros combustibles fósiles, no renovables, con un mayor poder emisor de gases de efecto invernadero.
- Desarrollo de mandatos específicos de la Ley 43/2003 de Montes.
- Fomento de la cultura forestal:
 - Promocionando programas de educación, divulgación y sensibilización forestal dirigidos a los integrantes del sistema educativo y al público en general.
 - Elaborando propuestas en materia de formación y empleo, para trasladar al Ministerio de Educación y Formación Profesional
 - Mejora en la regulación de los aprovechamientos forestales no madereros, aprobándose una normativa básica sobre control, seguimiento y etiquetado de la comercialización de productos forestales no madereros e interacción con el Registro General de la Producción Agrícola.
 - Aprovechamiento del potencial que representa para el sector forestal la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, aprobada por el MITECO en 2020 y el plan de 130 medidas para su implementación.

En definitiva, para la recuperación *verde* de España es fundamental el diseño de medidas de carácter económico de impulso a la gestión forestal como parte de la lucha contra el cambio climático, como generadora de empleo y como factor clave en la lucha contra el abandono de los montes. Y todo ello, en el marco de las estrategias de agricultura, clima y medioambiente

y de modernización y diversificación rural, sin olvidar que la gestión forestal sostenible tiene una finalidad de *interés general* de acuerdo con la Ley de Montes (43/2003) y posterior modificación en la Ley 21/2015, de 20 de julio.

8. Conclusiones

En general, las perspectivas para el sector forestal son positivas, ya que, por una parte, constituye una pieza clave en el nuevo modelo de bioeconomía como generador de productos renovables y de origen biológico y, por otra, desempeña un papel fundamental en el desarrollo rural y en la lucha contra la desertización demográfica.

España ha incrementado su superficie forestal a un ritmo del 2,2 % anual en los últimos 30 años, frente a una media del 0,5 % en los países de la UE (SECF, 2013). Además, la producción y el nivel de consumo de madera en España es muy inferior a la media de la UE: 0,3 m³/habitante en producción y 0,7 m³/ha en consumo, frente al 0,8 y 1,2 respectivamente de la UE. Por tanto, el margen de crecimiento del sector forestal español es muy considerable, lo que, teniendo en cuenta el carácter sostenible de su consumo, debe dar lugar a nuevas oportunidades económicas para los montes en España.

No obstante, el reto principal para el sector forestal en España es mejorar el valor añadido de los productos. Por ello, si bien la evolución de la bioenergía es muy importante, sería deseable incrementar los productos que aportan un mayor valor económico: madera de sierra, industria de madera de construcción... En general, promover una industria de segunda transformación dirigida a los productos más innovadores.

Para el caso de los productos forestales no madereros la reflexión es exactamente la misma: obtener el mayor valor añadido posible debe ser el objetivo prioritario en todos los sectores analizados. Sin embargo, en muchos casos la exportación es la única alternativa viable para la comercialización debido a la ausencia de demanda interna, como es el caso de la carne de caza, o por los bajos precios del mercado interno, como ocurre con los frutos forestales, las trufas o la resina. El caso del corcho puede ser el más llamativo, ya que España exporta gran cantidad de corcho sin manufacturar y es un país importador de corcho manufacturado.

Por último, debe destacarse el importante impulso que proporciona la Estrategia Española de Economía Circular (borrador presentado en 2018), ya que incluye entre sus objetivos el incremento del uso de los productos forestales para superar el escaso 37 %⁵ de extracción sobre el crecimiento de biomasa que existe actualmente. Para ello, se prevén actuaciones sobre sectores como la construcción (madera y corcho), textil (fibras de origen leñoso) o biorrefinerías (ligninas, resinas, hemicelulosas...).

Asimismo, las constantes referencias al sector forestal en la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico es una gran oportunidad para el desarrollo de este sector y su plena integración en las políticas de desarrollo territorial.

Todo ello debería transformarse en la generación de nuevos empleos en el medio rural, que constituyan una de las piezas clave en el combate contra la despoblación de la España interior. El desarrollo económico y la diversificación de las actividades profesionales son, sin duda, el mejor, y probablemente, el único camino para paliar este gravísimo problema al que se debe enfrentar España sin más dilación, un problema a cuya solución puede contribuir el sector forestal en sus distintos aprovechamientos.

⁵ Los datos globales deben ser matizados, ya que en las zonas más productivas de España (Galicia, Asturias, País Vasco...) el porcentaje se encuentra por encima del 60-70 %, similar a otras zonas de la UE; por tanto, el reto se centra en movilizar el recurso forestal en aquellas zonas de España donde apenas se aprovecha, área mediterránea y mitad sur.

Referencias bibliográficas

- EIM-ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE LA MADERA (2014): «Diagnóstico del sector de la madera en España»; en *Jornada '2014 Retos y oportunidades para el sector de la madera'*. Madrid, AEIM.
- AEIM-ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE LA MADERA (2016): *Boletines mensuales de mercado*.
- ASEMFO (2000-2018): *Estudios de inversión y empleo en el sector forestal*.
- ASPAPPEL (2018): *Importancia socioeconómica de la cadena del papel, celulosa y cartón*. Madrid, CEPREDE.
- ASPAPPEL (2020): *Memoria de sostenibilidad*. Madrid, ASPAPPEL.
- AVEBIOM (2016): Jornada AENOR sobre ENPLUS. Madrid.
- AVEBIOM (2020): *Informe anual del Observatorio de la Biomasa*. Madrid, AVEBIOM.
- BIOPLAT (2015): *El sector de la bioenergía en España*. Madrid.
- CESCE (2015): «Sector madera y mueble»; en *Informe sectorial de la Economía Española 2014*. Madrid, CESCE.
- CEOE (2016): *La economía en gráficos*. Madrid, Departamento de Asuntos Económicos y Europeos, CEOE.
- COMISION EUROPEA (2018): *Una nueva estrategia de la UE hacia los bosques y el sector forestal*. Bruselas, Comisión Europea.
- COSE (2015): *Observatorio de precios de productos forestales*. REDFOR.
- DÍAZ BALTEIRO, L. coord. (2008): *Caracterización de la industria forestal en España*. Fundación BBVA.
- EUROPARC (2018): *Anuario 2018 del estado de las áreas protegidas en España*. Madrid, MITECO y Fundación Biodiversidad.
- IDEPA (2000-2020): *Información general sector madera y mueble*. Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias, Oviedo.
- INE, DIRCE (2020): *Encuesta de Empresas Industriales en España*. Disponible en: <http://www.ine.es/>
- INE (2000-2020): *Mercado laboral. Encuesta de Población Activa*. Disponible en: <http://www.ine.es/>
- MAPA (2000-2018): *Anuarios de Estadística Agraria y Forestal*. Disponible en: <https://www.mapama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/>

- MAPA (2017): «El turismo de naturaleza en España. Análisis y prospectivas»; en *Serie Medio Ambiente*, nº 9, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMERCIO (2000-2020): *Estadísticas de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Comercio*. DataComex. Disponible en: <https://www.datacomex.comercio.es>
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2002): *Plan Forestal Español*. Dirección General de Conservación de la Naturaleza. Madrid.
- MONTERO, G. Y SERRADA, R. (2013): *La situación de los bosques y el sector forestal en España*. Madrid, Sociedad Española de las Ciencias Forestales (SECF).
- MONTERO, G.; RUIZ, R., Y MUÑOZ, M. (2005, 2013): *Producción de biomasa y fijación de CO₂ por los bosques españoles*; Monografía INIA: Sección Forestal nº 13. Madrid.
- OBSERVATORIO INDUSTRIAL DE LA MADERA (2011): *La industria de la madera en España: situación actual y perspectivas*. UGT, Federación de Industria.
- PICOS, J. Y CARBALLO, J. (2009): *Jornada sobre políticas públicas en tiempos de crisis*. Santiago de Compostela, 28-29 julio 2009.
- PICOS, J. (2020): *Perspectivas futuras del mercado de la madera de coníferas*. GenMac, Grupo Tragsa, Universidad de Vigo y CMD.
- UNECE-FAO (2019): *Forest products annual market review*. United Nations.



PATRIMONIO VIARIO Y NUEVOS ESCENARIOS DE DESARROLLO Y CONFLICTIVIDAD EN LOS TERRITORIOS RURALES

UN ANÁLISIS DEL CASO DE ANDALUCÍA

David J. Moscoso Sánchez
Universidad de Córdoba

Resumen

El turismo deportivo de naturaleza ha experimentado una inusitada difusión en las últimas décadas. Se puede decir metafóricamente que una de las últimas revoluciones vividas en el mundo rural ha sido la colonización de sus pueblos y entornos naturales por las actividades recreativas y de ocio, transformando lugares aislados y remotos en paisajes masificados y economías de especulación turística. A este proceso de cambio social y económico han contribuido las políticas europeas de desarrollo rural (LEADER), que han reinventado el espacio rural atribuyéndole nuevos significados (tranquilidad, aventura, calidad de vida...) y promoviendo nuevas actividades económicas. Al tratarse de un proceso artificial que transforma un espacio, unos significados y unos modelos de economía ya asentados (la agricultura, la ganadería, la explotación forestal, la caza...), también genera conflictos de intereses entre los viejos y los nuevos actores del medio rural. El presente artículo aborda este proceso, con la finalidad de proporcionar claves para una adecuada ordenación del turismo deportivo de naturaleza basada en la concertación social.

Abstract

Nature sports tourism has seen unprecedented growth in recent decades. One of the latest revolutions roiling the rural world can be metaphorically likened to the colonisation of its towns and natural surrounds by recreational and leisure activities that are transforming remote isolated enclaves into heavily transited landscapes and hubs of tourism-speculation economies. European rural development policies (LEADER) have been contributing to this social and economic change, reinventing rural areas by infusing new values (tranquillity, adventure, quality of life...) and promoting new economic activities. As an artificial process that transforms already established areas, values and economic models (agriculture, livestock farming, forestry development, hunting...), this trend is also generating conflicts of interest between old and new players in the rural world. The article examines this process with the aim of providing keys for successful regulation and planning of nature sports tourism based on social consensus.

1. Introducción

El patrimonio viario rural de Andalucía lo representan, fundamentalmente, las vías pecuarias en toda su diversidad (cañadas reales, cordeles, veredas...), así como las pistas forestales. También los caminos rurales, los senderos de uso deportivo y turístico, los caminos de uso cultural, los itinerarios naturales en espacios protegidos y las vías férreas en desuso o recuperadas como «vías verdes». A ello habría que añadir las edificaciones e infraestructuras facilitadoras y complementarias de sus diversos usos (descansaderos de ganado, centros de interpretación, miradores naturales, áreas recreativas, casillas de peones camineros...).

Ese patrimonio es parte integrante de un dominio público viario que no solo cumple funciones de comunicación, sino también culturales y ecológicas (Oteros-Rozas *et al.*, 2013). Estas estructuras verdes (*green infrastructure*) son en sí mismas una expresión rotunda del acervo cultural y ecológico del medio rural, ya que la agricultura, la ganadería, el manejo forestal, la

trashumancia o la caza, en tanto actividades tradicionales de gestión del territorio, han girado en torno a dicho patrimonio. La mayor parte de esta infraestructura verde es pública y necesita ser protegida y conservada, o rescatada y recuperada en algunos casos, a fin de intervenir en su mejor ordenación y gestión para que cumpla con sus funciones sociales, culturales, económicas y ecológicas en el desarrollo sostenible del medio rural.

Por la relevancia que suscitan los nuevos usos sociales, es necesario señalar que el patrimonio viario también tiene por función satisfacer la demanda de uso deportivo, recreativo y turístico de la población, más aún a raíz de la crisis epidemiológica de la COVID-19 que ha hecho aumentar de forma significativa este tipo de actividades. La última edición de la *Encuesta de Hábitos Deportivos en España* (EHDE) (2021) así lo pone en evidencia: el 58 % de las personas que han realizado actividad física y deportiva durante la crisis del coronavirus lo han hecho caminando por las zonas verdes, por las áreas periféricas de nuestros pueblos y ciudades o por el campo.

Los estudios realizados demuestran que estos nuevos usos, en constante expansión, pueden ofrecer por sí mismos —si se encuentran adecuadamente regulados y gestionados— un recurso valioso para sostener una economía rural viva, favoreciendo la oportunidad de contribuir a la fijación de la población al territorio, la diversificación de la actividad económica, la dinamización de la sociedad rural y la conservación del paisaje tradicional (González Fernández, 2002; Moscoso y Moyano, 2006; Moscoso, 2009; Oteros, 2013; FEDME, 2014).

Dada la relevancia de este patrimonio y, en especial, la importancia atribuida a los caminos y senderos rurales por sectores cada vez más amplios de la sociedad, estas infraestructuras verdes han adquirido un especial protagonismo en los últimos años en la agenda política. En 2017 el Parlamento de Andalucía aprobó la *Ley 3/2017, de 2 de mayo, de Regulación de los Senderos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, y en 2018 tramitó la *Proposición de Ley 10-18/PPL-000011 relativa a los Caminos Públicos Rurales de Andalucía*¹, situándose esta Comunidad Autónoma a la vanguardia de otras normas del mismo rango sobre esta materia y que se han generado posteriormente fuera de Andalucía. Así, meses después, el Parlamento Balear aprobaría la *Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de Caminos Públicos y Rutas Senderistas de Mallorca y Menorca*, y la Asamblea Regional de Murcia daría su visto bueno a la *Ley 2/2019, de 1 de marzo, de los Senderos Señalizados de la Región de Murcia*.

Además, merece también resaltarse por su importancia otras leyes y decretos de las CC. AA. dirigidos a proporcionar herramientas administrativas de ordenamiento y puesta en valor de este patrimonio, especialmente con fines turísticos, deportivos y ambientales. Es el caso de la *Ley 3/1996, de 10 de mayo, de Protección de los Caminos de Santiago*, de la Xunta de Galicia, y la *Ley 5/2003, de 26 de marzo, Reguladora de la Red de Itinerarios Verdes de La Rioja*, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, esta última articulando todo el tejido de itinerarios deportivos, turísticos, culturales y naturales, puestos en valor en dicha Comunidad. Otras,

¹ Esta cuestión ha sido tratada nuevamente en la Comisión de Trabajo sobre la Estrategia Andaluza ante el Reto Demográfico del Parlamento de Andalucía el 6 de octubre de 2019. En ella, la recuperación de los caminos rurales fue objeto de debate parlamentario, actualizado con la participación de agentes sociales sobre el tema.

como País Vasco, Asturias, La Rioja, Comunidad Valenciana, Canarias, Navarra y Aragón, también han venido regulando en los últimos años los senderos de uso deportivo y turístico en el medio rural.

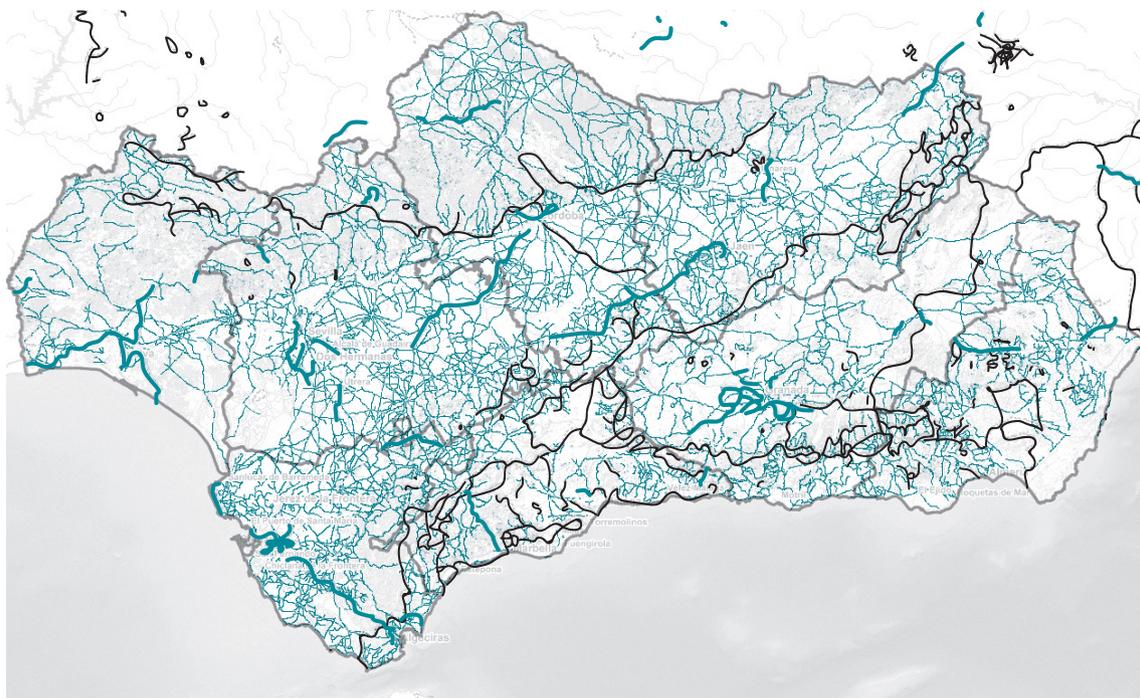
Todas estas normas revelan la importancia del patrimonio viario rural en nuestros días, fruto de una creciente demanda de usos sociales entre la población. Pero también reflejan las demandas de la propia población rural y de determinados sectores sociales —en particular, pequeños y medianos agricultores y ganaderos y colectivos ecologistas— que en las últimas décadas han venido reclamando a las administraciones públicas mayor preocupación por la adecuada ordenación de este patrimonio, así como por su mantenimiento, puesta en valor y vigilancia.

Además de la anterior legislación, existen a nivel estatal otras normas más afianzadas y con vocación de recuperar, proteger y ordenar este patrimonio viario característico del medio rural. Entre ellas cabe destacar la *Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias* —mediante transferencia a las comunidades autónomas, o bien a los ayuntamientos—, sobresaliendo la *Ley 7/1985, de 2 de abril, de base de las Bases de Régimen Local*, cuyos desarrollos autonómicos contemplan disposiciones referentes a competencias en materia de deslinde, ampliación, señalización, mantenimiento, regulación de uso, vigilancia, disciplina y recuperación, que garanticen el uso o servicio público de los caminos, vías pecuarias y/o vías verdes.

2. Algunas cifras sobre el potencial del patrimonio viario

En este marco, Andalucía cuenta con un extraordinario potencial multiplicador del valor añadido de esos nuevos usos en sus espacios naturales y áreas rurales, gracias a la citada *Ley de Regulación de los Senderos*, y gracias también a su desarrollo mediante el *Decreto 67/2018, de 20 de marzo, por el que se regulan los senderos de uso deportivo en Andalucía*, contando actualmente con más de 10.000 kilómetros señalizados y homologados. Además, la Comunidad Autónoma andaluza alberga más de 500 kilómetros de vías verdes registradas en el inventario del Ministerio de Fomento y 8.000 kilómetros de vías pecuarias deslindadas, que podrían llegar a ser muchos más, a tenor de que el inventario histórico asciende a 31.000 kilómetros. Igualmente, ha de valorarse el hecho de que por Andalucía discurran 1.116 kilómetros señalizados del Camino de Santiago, y 23.000 kilómetros de senderos forestales catalogados como tales por la Consejería con competencias en materia de medioambiente (Mapa 1).

Mapa 1. Patrimonio viario en Andalucía



Nota: En color verde claro, las vías pecuarias; en color negro, los senderos de senderismo homologados; y en trazo verde, las vías verdes.

Los 93.000 kilómetros de caminos rurales de Andalucía —en su mayoría, de titularidad municipal— también se encuentran pendientes de sumarse a los magníficos activos de esta Comunidad, ante la eventual tramitación de la mencionada iniciativa de ley. Ciertamente, ante la situación de inseguridad y estado de abandono (debido a la alteración, roturación o cierre por parte de particulares) en que se encuentra una parte del patrimonio viario andaluz (caminos, vías pecuarias, cordeles, cañadas reales, senderos, veredas, o incluso antiguas vías de ferrocarril...), ha de estar sometidos a normas y planes que velen por el interés general y su aprovechamiento público (Trujillo, 2016). En efecto, con esta riqueza patrimonial y una gestión eficiente y coordinada de dichos recursos, Andalucía puede potenciar el aprovechamiento de dicho patrimonio, favoreciendo su puesta en valor y mantenimiento como estrategia de cohesión territorial, fijación de población rural y conservación del medioambiente.

En relación a su uso, en este momento existen en España más de 7,5 millones de personas que practican senderismo de forma habitual (CSD, 2021), 16 millones de visitantes anuales a espacios naturales protegidos (Junta de Andalucía, 2021) y casi 12 millones de pernoctaciones en alojamientos rurales (INE, 2021), entre los que el uso y disfrute de los caminos y senderos rurales se ha convertido en una de las principales demandas. Es este un uso que genera un importante valor en las principales economías europeas, destacando Reino Unido, donde

según la Comisión Europea produce un impacto económico de 6.500 millones de euros al año (MAGRAMA, 2014). En este sentido, se debe valorar la oportunidad que suponen los 100 millones de usuarios de estos viales (turistas, senderistas, ciclistas, peregrinos...), que se estiman actualmente en Europa, para la generación de empleo de calidad y la dinamización económica del entorno rural. Y eso no solo como oferta complementaria y redistributiva del turismo —al ser este un sector estratégico en nuestro país—, sino también como una iniciativa que encaja en la actual agenda de «economía verde» de la Comisión Europea (Vidal, 2020; Vidal y Sánchez, 2019; Sánchez, 2020; Moscoso y Nasarre, 2019; Luque-Gil *et al.*, 2018), así como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, en especial el objetivo 11 (ciudades y comunidades sostenibles), el objetivo 13 (acción por el clima) y el objetivo 16 (vida de ecosistemas terrestres).

Desde este punto de vista, la recuperación, puesta en valor y promoción del uso de este patrimonio, también puede representar una oportunidad para hacer frente al gran problema que supone la despoblación en el medio rural español. Bien es cierto que no creemos tan relevante el fenómeno de la «despoblación» de las áreas rurales, como su «abandono», por ser conscientes de que «los modelos de asentamiento y ocupación del espacio en los que moramos son pueblos hechos en otra época, aunque hoy, en el siglo XXI, subsisten pese a que no cumplen las funciones por las que tuvo lugar su origen; lo hacen no ya como forma de supervivencia, sino aprovechando otras oportunidades» (Camarero, 2017, p. 185). Por lo tanto, «la desaparición de esos pueblos no es en sí mismo el principal problema de la España rural como sí lo es su abandono» (Moyano, 2018). Y es que, en efecto, como apunta el citado autor, «puede haber comarcas en declive demográfico, pero en las que sus campos están bien cultivados, sus bosques cuidados y sus pequeños pueblos bien atendidos. Son comarcas «despobladas», pero no «abandonadas». Pero también puede haber comarcas que no pierden población, sino que incluso la incrementan, aunque tengan mal cultivadas sus tierras y mal cuidados sus espacios naturales, o desatendidos sus núcleos rurales del interior. Son estas situaciones no de «despoblación», pero sí de «abandono», las que suponen para nosotros un objeto de interés científico en el vigente debate de la despoblación» (*Ibid.*, 2018).

En ese sentido, el medio rural andaluz, que supone el 64 % del territorio, 524 municipios y el 24 % de la población, y que incluye un 30 % (2,8 millones de hectáreas) de superficie protegida, necesita ser mantenido y cuidado (para y mediante la fijación de la población al territorio), a través de estrategias, propuestas y medidas, que garanticen la preservación de aquellos recursos facilitadores de sus diversos usos tradicionales y modernos. Desde ese punto de vista, la recuperación del patrimonio viario puede suponer un elemento de impulso ante la necesaria vertebración territorial, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental del medio rural andaluz.

3. Una revisión de la literatura académica

Entre los agentes sociales e institucionales vinculados al ámbito agrario, medioambiental e, incluso, patrimonial, se ha venido impulsando de forma cada vez más recurrente en los últimos años la reflexión y el análisis sobre el patrimonio viario en el medio rural. Así se constata en publicaciones de divulgación tan diversas como el *Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España*, de la Fundación de Estudios Rurales, en cuya edición de 2016 se recogen varias contribuciones sobre el papel desempeñado por los senderos deportivos y los caminos públicos en el desarrollo rural. También puede constatarse ese interés en la conocida revista *Ambienta* del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, con un número monográfico (nº 120, 2017) dedicado al tema de las vías pecuarias, en el que se incorporan algunos de los actuales debates sobre la recuperación de actividades tradicionales en el medio rural, tales como la trashumancia o los conflictos de titularidad de los caminos públicos. E incluso la *Revista de Patrimonio Histórico* de la Junta de Andalucía publicó en octubre de 2019 un número monográfico (nº 98), titulado «Los patrimonios de la despoblación: la diversidad del vacío», en el que diversos autores participan con contribuciones sobre temas de interés en torno a los caminos públicos, los senderos, las antiguas vías férreas y otros patrimonios comunales.

En el ámbito estrictamente académico constatamos la existencia de un repertorio diverso de tesis doctorales e investigaciones realizadas en esta última década, que estudian desde un punto de vista agrario y ambiental y de modo específico el papel desempeñado por las vías pecuarias (Oteros-Rozas, 2013), así como los nuevos usos sociales de las vías verdes (Luque, 2012), el impacto económico y social de los senderos homologados (Sánchez, 2014), e incluso el impacto del Camino de Santiago (Morales, 2017) u otros itinerarios culturales (Monzón, 2017) en el desarrollo económico y social de los territorios rurales. Algunos de esos trabajos de tesis doctoral se han realizado desde el ámbito de la geografía, tratando de identificar y poner en valor todo ese patrimonio viario del medio rural al servicio de nuevas actividades turísticas (Luque-Gil, 2003). Otras investigaciones de doctorado han ido más allá, aprovechando la emergente difusión de los nuevos usos sociales de las infraestructuras naturales (en particular, el deportivo) para analizar en profundidad el proceso de reestructuración rural (Moscoso, 2007). Y, de una forma mucho más concreta, otra tesis doctoral se ciñe al estudio de los problemas de recuperación, puesta en valor y vigilancia de los caminos públicos (Campillo, 2001).

Así, por ejemplo, la tesis doctoral de Otero-Rozas (2013) explora el papel desempeñado por las prácticas agrarias tradicionales en la generación de servicios ecosistémicos y sus implicaciones para la sostenibilidad y resiliencia de los agroecosistemas de la cuenca mediterránea. Los estudios de Otero-Rozas (2013 y 2019), Vidal (2011 y 2009) y Brisebarre *et al.* (2018) llaman la atención sobre el modo como la trashumancia ha demostrado ser en el pasado una estrategia adaptativa en sí misma (basada en la movilidad) y un valioso reservorio de conocimiento ecológico tradicional (incluyendo las prácticas) con vistas a la adaptación al cambio global. Con lo cual, a juicio de Oteros-Rozas (2013), la trashumancia ha demostrado ser en el

pasado no solo una estrategia adaptativa en sí misma (basada en la movilidad), sino un reservorio de conocimiento ecológico tradicional (incluyendo las prácticas) valioso con vistas a la adaptación al cambio global. En esta investigación Oteros-Rozas (2013, p. 16) «proporciona claves sobre los escenarios de futuro, permitiendo identificar los principales impulsores de cambio que subyacen a la actual situación de la trashumancia, analizar sus efectos sobre los servicios de los ecosistemas y construir propuestas de futuro en aras a mejorar la sostenibilidad socio-cultural, económica y ecológica de la ganadería trashumante». Cuatro grandes propuestas emergen como prioritarias de su investigación: la implementación de esquemas de pago por servicios de los ecosistemas; el fortalecimiento de la coordinación institucional y el capital social entre los pastores trashumantes; la mejora de los mecanismos de comercialización, y la restauración y conservación de las vías pecuarias».

En lo que concierne a la investigación doctoral de Luque (2012), este autor realizó un estudio centrado en los hábitos, comportamientos y actitudes de las personas usuarias de las vías verdes en Andalucía, centrándose en el caso de la Vía Verde de la Subbética, que une las provincias de Córdoba y Jaén. Entre algunos de los resultados que arroja este trabajo, merece reseñarse que la mayor parte de los usuarios de esta infraestructura la constituye la población local (8 de cada 10). Según Luque, la propia vía verde y sus equipamientos anexos (áreas de descanso, centros de visitantes, museos...) proporcionan un especial atractivo para la práctica de actividades deportivas, turísticas y formativas ligadas al medio natural y, por supuesto, a la salud. Son todas ellas actividades de las que se beneficia la población rural al encontrarse esta vía próxima a sus pueblos y también a entornos naturales de gran valor paisajístico. Junto a las citadas actividades, los usuarios —entre ellos, residentes locales— las utilizan como lugares de esparcimiento, paseo y convivencia, contribuyendo a ello también los equipamientos y áreas complementarias que a veces le caracteriza (áreas de juegos infantiles, áreas de mantenimiento físico, pistas deportivas, áreas de descanso, jardines y parques, miradores...). A través de esa investigación se comprueba que infraestructuras tradicionales como esta se han convertido también en un eje vertebrador de dinamismo social de los pueblos que atraviesa, un espacio que ofrece beneficios sociales y que, en consecuencia, proporciona una mejora de las condiciones de vida de la población rural.

De forma complementaria a la citada tesis doctoral, la investigación doctoral realizada por Luque-Gil (2003) ayudó a diseñar una propuesta metodológica desde la perspectiva de la geografía —y sobre la base de técnicas de evaluación multicriterio— para la planificación de actividades turístico-deportivas en el espacio rural y, en particular, en los espacios naturales protegidos de Andalucía. El propósito del citado trabajo proporcionaba claves para la puesta en valor de dichas infraestructuras naturales, tales como caminos y senderos, con fines de uso turístico y recreativo, pero, a la vez, con criterios de desarrollo sostenible. En su desarrollo metodológico, la autora proponía los criterios de restricción, adaptabilidad e impacto, así como sus correspondientes factores y variables, para un total de doce actividades turístico-deportivas integrantes del llamado «turismo activo», especialmente el senderismo, la bicicleta de montaña y la equitación.

A colación de ese proceso, la tesis de Monzón (2017) demuestra que la recuperación y valorización de los caminos tradicionales pueden ser una alternativa razonable como vehículo dinamizador del desarrollo local. Demuestra también que, para ello, es necesario emprender procesos de rescate, conservación y mantenimiento de esos caminos, siempre realizados con criterios técnicos, en los que sea, asimismo, fundamental la implicación de las comunidades del entorno. A lo largo de su tesis doctoral, este autor reveló la falta de un criterio único a la hora de intervenir en el patrimonio de los caminos tradicionales de Tenerife. Con este trabajo, aportó una propuesta metodológica de intervención en los caminos tradicionales que pudiera emplearse como referencia entre los promotores de la puesta en valor del patrimonio caminero en otras regiones. Merece destacarse de este estudio el potencial de las rutas de turismo adaptado a diversos puntos de visita, panorámicas e información, accesibles como elemento de atracción de ese sector de la población.

En lo que atañe al estudio sobre el impacto económico y social que tienen los senderos señalizados en el desarrollo rural sostenible, el estudio de Nasarre *et al.* (2012) se centró en escudriñar los factores que impulsan los procesos de desarrollo gracias a las poblaciones que atraviesan dichos senderos señalizados. El desarrollo de esta investigación —financiada por el Ministerio de Agricultura del Gobierno de España en 2012— puso de relevancia que un buen planteamiento en el proceso de impulso de las redes de senderos tiene múltiples efectos en el desarrollo territorial, tales como la dinamización socio-comunitaria. En primer lugar, porque recupera el patrimonio viario tradicional, así como el patrimonio rural asociado a él, articulando los atractivos del entorno, apoyando las iniciativas de protección en todos los campos y generando sinergias con la red de senderos. En segundo lugar, porque facilita una nueva actividad económica en el medio rural, creando una oferta complementaria, que puede ayudar al desarrollo del sector servicios al estimular la actividad turística mediante una oferta desestacionalizada e innovadora basada en la revalorización de lo autóctono. En tercer lugar, porque potencia un modelo de desarrollo que puede ser sostenible en tanto se encuentre adecuadamente regulado desde la coordinación entre los gestores y los agentes socioeconómicos del territorio.

Una visión sobre las dinámicas sociales de la llamada «reestructuración rural» la proporciona el trabajo de tesis doctoral de Moscoso (2010), que se basa en la difusión de estos nuevos usos en torno a las infraestructuras naturales y tradicionales del medio rural en las últimas décadas. En ese trabajo se interrogaba por cómo el proceso que Marsden, Whatmore y Lowe (1990) calificaran «reestructuración rural» (*rural restructuring*) ha favorecido la entrada en escena de nuevos actores a través de nuevas actividades económicas y un nuevo ordenamiento del territorio.

Con ello, el proceso de reestructuración rural ha ido configurando un emergente marco de relaciones sociales en estos territorios, que ha alterado los roles con los que los individuos y grupos sociales establecían hasta entonces un orden preciso con el que explicaban y regulaban cualquier interacción social. Ello ha producido un escenario contingente, una situación compleja que ha de ser gestionada para hacer del desarrollo rural una solución, y no un problema, a los

desajustes que han experimentado estos espacios en el pasado. Y ello en aras de proporcionar claves para una renovada articulación colectiva en el medio rural, que ya no pone en la arena del pacto social solo a los grandes, medianos y pequeños agricultores, sino también a la población urbana en su conjunto y a otros tipos de grupos sociales implicados en el uso y disfrute de los espacios rurales (deportistas, ecologistas, cazadores, gestores ambientales, empresarios del sector turístico...).

Por último, y a colación del trabajo anterior, Campillo y Trujillo han venido analizando, tanto en la tesis doctoral del primero de ellos (Campillo, 2001), como en investigaciones posteriores (Trujillo, 2016 y 2019), los conflictos que se generan en torno al patrimonio viario público en el medio rural. Es un hecho que, debido al progresivo abandono del medio rural desde los años 1950, la «España vacía», que no es toda la España rural pero sí una parte importante de ella, ha visto cómo, de un lado, la conjugación del progresivo abandono de la actividad agraria en muchos territorios y, de otro, el afán por acumular tierras por parte de determinados propietarios, han conducido a que el patrimonio viario se vea hoy descuidado y desatendido. Ello produce situaciones que resultan incomprensibles, a saber: el cierre o alteración de pistas forestales, vías pecuarias o caminos rurales públicos por parte especialmente de los grandes propietarios de tierras; el aislamiento de pueblos abandonados cuyos descendientes no pueden acceder a las viviendas familiares por la usurpación de todo el viario público por parte de particulares; la roturación de pistas forestales y vías pecuarias en algunos puntos de la geografía rural, y la impunidad extendida en ayuntamientos ante el desconocimiento o la falta de recursos para afrontar dichas situaciones. Todo ello implica, además, la consiguiente judicialización de este problema, además de conflictos que a menudo adquieren un carácter violento entre propietarios, guardas de fincas y usuarios.

Los problemas de gobernanza del patrimonio público viario representan un ejemplo claro de la necesidad de abordar la gestión de los recursos patrimoniales del medio rural andaluz (Campillo, 2013 y 2011). Actualmente, el mapa de los conflictos sociales que se dibujan en el medio rural ya no es como en otros tiempos (basados en la lucha por la tierra, en los conflictos entre jornaleros y grandes propietarios, o en las movilizaciones de los agricultores en la defensa de una remuneración digna para sus productos). Hoy los conflictos sociales en el medio rural adquieren una dimensión nueva, emergiendo entre un conjunto de grupos de interés y agentes sociales y económicos que se disputan otros referentes simbólicos y materiales en torno a los recursos naturales (Oliva y Camarero, 2003).

En el caso del patrimonio viario del medio rural, la disputa gira sobre dos concepciones simbólicas con importante carga material sobre su acceso y uso: una de carácter privativo y otra de carácter público. Es una nueva realidad conflictual que urge la realización de estudios de carácter interdisciplinar, capaces de proporcionar claves sobre una mejor gestión de estos recursos mediante un apropiado modelo de gobernanza (Torre *et al.*, 2020).

4. El patrimonio viario, fuente de oportunidades para el desarrollo rural

El reconocimiento, catalogación, ordenación, puesta en valor, mantenimiento y vigilancia, del patrimonio viario en el medio rural, puede constituir un factor de desarrollo y diversificación económica, así como de cohesión social, fijación de la población en el territorio y sostenibilidad ambiental.

Esta tesis general se sustenta en la detección de un conjunto de funcionalidades, que se desprenden, unas, de la experiencia histórica y, otras, de las nuevas oportunidades para el desarrollo rural que ofrecen estas infraestructuras verdes. Entre esas oportunidades cabe destacar las que describo a continuación.

El patrimonio viario puede garantizar el mantenimiento de las actividades tradicionales (vinculadas a la explotación agraria, ganadera y forestal) entre pequeños y medianos agricultores, ganaderos y silvicultores, que cada vez encuentran más dificultades para el acceso a la explotación de los recursos naturales por la progresiva concentración de tierras y la matorralización y pérdida de caminos por abandono.

También puede favorecer la expansión de una «economía verde» vinculada al mantenimiento de ese patrimonio a muchos niveles: desde la reconversión del cuerpo profesional de los agentes de medioambiente, sobre todo en las tareas de vigilancia o custodia de este patrimonio, hasta la empleabilidad entre las figuras profesionales deportivas relacionadas con las actividades en la naturaleza. Tiene, además, capacidad para promover la contratación de población y empresas locales para tareas de recuperación, mantenimiento y puesta en valor de ese patrimonio. A ello también podría sumarse el potencial de mejora de explotación de los recursos naturales en fincas públicas, como la recogida de corcho o piñones, la producción de miel o el desbroce, pastoreo y limpieza de los montes. Igualmente, podría repercutir en la intensificación de una oferta ordenada y sostenible de actividad turística vinculada a las actividades deportivas, ambientales y culturales.

En relación al impacto de la empleabilidad desde la perspectiva de género, la recuperación y puesta en valor del patrimonio viario puede contribuir a ampliar la oferta de servicios relacionados con sectores en los que suelen trabajar las mujeres con capacitación profesional en el medio rural (como la gestión de la hostelería y la restauración), e incluso promover ofertas de formación relacionadas con oficios tradicionales que están desapareciendo, vinculados a la artesanía y la gastronomía. Los resultados de investigaciones precedentes (Luque Gil *et al.*, 2018) apuntan hacia la dimensión empresarial como un elemento significativo para la perspectiva de género en torno a este objeto.

Asimismo, puede contribuir a la cohesión territorial gracias al aumento de rentas y su distribución entre la población rural. La vertebración de un nuevo tejido económico podría servir para reducir las desigualdades económicas existentes en la actualidad entre

la renta per cápita de las medianas y grandes ciudades con respecto a las de los pequeños municipios rurales. Esto es algo que tendría un efecto adicional en la mejora de las posibles infraestructuras y de la oferta de servicios en torno a esas nuevas actividades en los pueblos y las áreas rurales.

El efecto multiplicador de las actividades económicas derivadas de la recuperación, puesta en valor, mantenimiento y vigilancia, y de la promoción de nuevos usos, de este patrimonio viario, podría motivar a su vez cierta fijación de la población en el territorio. Estudios precedentes constatan que existen municipios que, tras situarse en la punta de lanza de nuevas actividades económicas vinculadas a la promoción turística y deportiva de este patrimonio, acaban convirtiéndose en receptores de población (Moscoso, 2003).

Desde el punto de vista ecológico, el patrimonio viario, y en especial las vías pecuarias, puede cumplir también importantes funciones ecológicas que den lugar a una serie de servicios ecosistémicos. Algunos de los estudios ya señalados (Oteros-Rozas, 2013) han demostrado su potencial en este sentido: constituyen un reservorio de biodiversidad, al ser hábitat y guardería para especies, sobre todo cuando la matriz adyacente está menos naturalizada; acoge polinizadores que mejoran la productividad de los campos de cultivo de girasol adyacentes, además de ser esenciales en el funcionamiento de los ecosistemas; cumplen una importante función de conectividad para especies entre manchas de bosques y diferentes ecosistemas en el actual contexto de fragmentación del paisaje; y pueden ser estratégicos, tanto en las labores de prevención, como en las de extinción de incendios.

Finalmente, desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, puede ser una herramienta fundamental para la adaptación al cambio climático: por la disponibilidad de corredores ecológicos para especies que ven desplazado su nicho ecológico, y por el cuidado y mantenimiento de suelos a través de la ganadería extensiva, especialmente la trashumante. Tanto la Política Agraria Común (PAC) en el Horizonte 2020, como las políticas europeas de conservación, miran con interés la conservación de prácticas agrarias de baja intensidad que, a la vez de producir alimentos, apoyen la conservación de la biodiversidad. Por ese motivo, el mantenimiento de este patrimonio viario y el desbroce natural del pasto en las llamadas áreas marginales en épocas estivales, ayudarían a mantener la cubierta natural, representando a su vez una infraestructura privilegiada para retener y controlar incendios, que solo en 2019 afectaron a 70.000 hectáreas de todo el país.

En suma, todas estas oportunidades que se identifican en la funcionalidad del patrimonio viario invitan a profundizar en el conocimiento con el que medir el impacto real que este ejerce —o puede ejercer— en la configuración de las actividades económicas y en la cultura del medio rural. Por ello deben ser analizadas como un factor de desarrollo rural, diversificación económica, cohesión social y fijación de la población en el territorio contribuyendo a la lucha contra la despoblación rural. Además, debe reconocerse su importancia en la gestión de los nuevos conflictos derivados de sus diversos usos por la ausencia de un modelo de gobernanza en torno a estas infraestructuras tradicionales.

5. Un nuevo modelo de gobernanza del medio rural

La progresiva desatención y abandono del patrimonio viario ha generado una crisis de gobernanza de los recursos naturales del medio rural —no solo del patrimonio viario—. Es una crisis caracterizada por un escenario de conflictos materiales y simbólicos entre, de un lado, los actores tradicionales vinculados al sector primario y, de otro, los nuevos actores sociales y económicos. Esta realidad requiere proporcionar herramientas que orienten la acción pública para el restablecimiento de la oportuna gobernanza que brinde mayor estabilidad social y ambiental al medio rural.

Algunos de los estudios citados (Campillo, 2001, 2013 y 2011) ponen de manifiesto que los grandes propietarios de tierra, los agricultores y ganaderos y los titulares de empresas y cotos de caza, fuerzan un modelo de inacción o de gobernanza ineficiente en la ordenación de este patrimonio viario desde las administraciones públicas. Cuentan, además, con recursos suficientes para apoyarse en el asesoramiento jurídico capaz de obstaculizar las demandas contra este sector por apropiarse o cerrar vías pecuarias, caminos rurales o pistas forestales, con todo lo que ello conlleva desde el punto de vista de la explotación de los recursos naturales.

Asimismo, algunos pequeños y medianos agricultores y, muy especialmente, las asociaciones ecologistas, las plataformas ciudadanas de defensa de caminos públicos, las asociaciones y federaciones deportivas que desarrollan su actividad en el ámbito del senderismo, ciclismo de montaña y equitación, las asociaciones culturales y de peregrinaje, así como otros colectivos diseminados de defensa del patrimonio comunal (por ejemplo, antiguas vías férreas, acequias, fuentes y descansaderos de animales, cuando poseen valor arquitectónico, histórico o social), se articulan desde hace tiempo de forma organizada en la reivindicación social y la presión política (Trujillo, 2016 y 2019).

Este escenario de conflictos y articulación de intereses que tiene lugar en el medio rural en torno a su patrimonio viario, ha de valorarse como novedad en el ámbito de las ciencias sociales por un rasgo importante, a saber: que el eje de tensión de las posiciones simbólicas y materiales en torno a este patrimonio se articula de manera sobresaliente en el medio urbano, por más que se materialicen en las áreas rurales. Ciertamente, cada vez más encontramos situaciones en las que los medianos y grandes propietarios de tierras no tienen vinculación familiar ni residencial con los territorios donde se encuentran sus propiedades (son cada vez más patentes los casos de fondos de inversión que adquieren grandes propiedades para su explotación, encontrando su sede fiscal o de gestión a miles de kilómetros de dichas propiedades) y, al mismo tiempo, los actores que luchan por la preservación y acceso libre al patrimonio público viario residen físicamente en ambientes urbanos. Es un proceso de conciencia social que no solo afecta a la defensa de este tipo de patrimonio, sino que es fácilmente reconocible en otros terrenos de la vida rural con efectos en la sociedad urbana, como, por ejemplo, los modelos productivos de agricultura y ganadería, la gestión de los recursos hídricos y la seguridad alimentaria.

El argumento que se eleva sobre la conciencia de ese presumible sector urbano que reclama la preservación de este patrimonio viario consiste en que, al igual que la sociedad no entendería que ninguna persona se apropiara de colegios, calles o museos en la ciudad, tampoco debería existir quien tolerara el que alguien se apropie del patrimonio público viario en el medio rural.

Y es que no hemos de perder de vista que, en la actualidad, no puede decirse que las áreas rurales se encuentren dibujadas solo por agricultores y ganaderos, sino más bien por un amplio elenco de agentes sociales y económicos, muchos de ellos con escasa o ninguna relación con las actividades tradicionales. Desde los gestores de espacios naturales protegidos, agentes de desarrollo local y rural, pasando por los emprendedores en el sector de las energías renovables, la agricultura ecológica y los empresarios del sector turístico hasta los turistas y deportistas que visitan este medio, todos forman parte de una realidad sociológica mucho más compleja y abierta, que poco tiene que ver con la cerrada estructura tradicional de la sociedad que residía en estos lugares o que gestionaba sus recursos.

Incluso entre los propios agricultores, la realidad muestra características sociológicas muy diferentes entre los que, de un lado, han incorporado la innovación tecnológica y la modernización en sus explotaciones, gestionando los cultivos desde su casa o el despacho en una mediana ciudad, y los que, de otro lado, trabajan directamente sus tierras, destinadas al abastecimiento local con sistemas convencionales o ecológicos de cultivo.

En ese marco, estudiar la nueva realidad, compleja y abierta del mundo rural, puede ser útil para comprobar hasta qué punto la disputa simbólica y material en torno al patrimonio viario (al igual que atañe a otros tipos de recursos) tiene lugar en la ciudad, pero se materializa en el campo, sirviendo ello para reflexionar sobre el modo como el medio rural debe seguir ordenándose y gobernándose.

6. Conclusiones

La exploración en nuestros días de los usos que tienen lugar en torno al patrimonio viario hace pensar en la idea de que el mundo rural requiere una revisión acerca del modelo de gobernanza que lo ha caracterizado tradicionalmente, o al menos de su adecuación a los tiempos presentes.

En este artículo hemos defendido la idea de que el mundo rural debe volver a revisarse desde el punto de vista académico, puesto que han sido muy relevantes los cambios experimentados en las últimas tres décadas². Y esto debe hacerse en dos sentidos. En primer lugar, desde el tema de la gobernanza, analizando qué actores intervienen realmente en el establecimiento del valor material y simbólico en torno a los recursos del medio rural, y cómo emergen nuevas normas (formales e informales) a partir de ello. En este sentido, se requiere revisar el modelo de

² Cambios, en todo caso, que ya se vaticinaban con especial brillantez décadas atrás, como ocurriera en la obra de Camarero (1993).

articulación de intereses en el medio rural, que ya supera el protagonizado por los propietarios de la tierra (grandes, medianos y pequeños agricultores).

En segundo lugar, desde el tema socio-económico, dado que al ser cada vez más reducida la población ocupada en las actividades tradicionales (agricultura, ganadería...), debe revisarse qué peso ejercen las nuevas actividades en la puesta en valor de los recursos endógenos del medio rural, de tal modo que pueda incardinarse la acción pública desde la verificación del potencial de aquéllas.

Cabe pensar que el aumento del conocimiento en torno a este asunto puede ser de utilidad para los poderes públicos ante las necesarias medidas a adoptar para la adecuada regulación normativa del patrimonio viario del medio rural andaluz y del español en general. Y puede serlo, sobre todo, para buscar soluciones al problema conflictual y, por ende, de gobernanza, que surge en torno a este patrimonio, en aras de amortiguar la tensión que sobre sus usos tiene lugar entre los diversos actores sociales y económicos que componen hoy el medio rural.

A este respecto, un estudio coordinado actualmente por quien suscribe estas líneas, financiado por la Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces (PRY020/19) y realizado desde una triple vertiente (jurídica, sociológica y cartográfica) gracias a un equipo amplio y multidisciplinar, aspira modestamente a ofrecer respuestas a algunas de las incógnitas aquí manifestadas.

Referencias bibliográficas

- BRISEBARRE, A. M.; LEBAUDY, G., Y VIDAL, P. (2018): *Où Pâture? Le pastoralisme entre crises et adaptations*. Avignon, Cardère.
- CAMARERO, L. A. (1993): *Del éxodo rural y del éxodo urbano: ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España*. Madrid, Servicio de Publicaciones del MAPA.
- CAMARERO, L. A. (2017): «Por los senderos de la despoblación rural. Notas desde la diversidad social»; en *Documentación Social*, 185; pp. 19-36.
- CAMARERO, L. A.; CRUZ, F.; GONZÁLEZ, M.; DEL PINO, J. A.; OLIVA, J., Y SAMPEDRO, R. (2009): *La población rural en España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Barcelona, Fundación Obra Social de La Caixa.
- CAMPILLO, X. (2001): *La gestión de la red de caminos en zonas de montaña*. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- CAMPILLO, X. (2011): «La determinación de la propiedad de los caminos: entre la geografía y el derecho»; en AA.VV.: *En defensa del camins públics. Els drets de les entitats locals i ciutadanes*. Mallorca, Consell de Mallorca.
- CAMPILLO, X. (2013): «El dictamen pericial de caminos y servidumbres de paso»; en *Diario de La Ley*, 8014.
- CAMPILLO, X. y LÓPEZ-MONNÉ, R. (2017): *El libro de los caminos*. Tarragona, Arola Editors.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. T. (2002): *Sociología y ruralidades. La construcción del desarrollo rural en el Valle de Liébana*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- LUQUE, P. (2011): *Análisis del modelo de uso-visita de los deportistas-turistas de las vías verdes andaluzas*. Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada.
- LUQUE GIL, A. M. (2003): «La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza»; en *Cuadernos De Turismo*, 12; pp. 131-150.
- MAGRAMA (2014): *Impacto económico y social del programa de caminos naturales*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- MARSDEN, T.; WHATMORE, S., Y LOWE, P. H. (1990): *Rural restructuring. Global processes and their responses*. Londres, David Fulton Publishers.
- MONZÓN, F. (2017): *Las redes camineras tradicionales como factor de desarrollo local*. Santa Cruz de Tenerife, Universidad de La Laguna.
- MORALES, X. (2017): *Las rutas turísticas culturales como factor para el desarrollo de las áreas rurales: análisis comparado del Camino de Santiago en Galicia (España) y el Sistema Vial Andino en Ecuador*. Santiago de Compostela, Servicios de Publicaciones de la Universidad de Santiago.

- MOSCOYO, D. (2003): *La montaña y el hombre en los albores del siglo XXI*. Huesca, Editorial Barrabés.
- MOSCOYO, D. (2010): *Deporte, territorio y desarrollo rural en Andalucía*. Madrid, Ministerio de Agricultura y del Medio Rural y Marino.
- MOSCOYO, D. (2011): «Los disputados sentidos del lugar: El deporte en la configuración del espacio rural»; en *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 22; pp. 43-66.
- MOSCOYO, D. (2020): «El papel del turismo deportivo de naturaleza en el desarrollo rural»; en *ROTUR. Revista de Ocio y Turismo*, 14(2); pp. 70-87.
- MOSCOYO, D. y MOYANO, E. (2006): *Deporte y desarrollo rural*. Málaga, Instituto Andaluz del Deporte.
- MOSCOYO, D. y NASARRE, J. M. (2019): «Caminos y senderos: fuentes de desarrollo y lucha contra la despoblación rural en Andalucía»; en *Revista de Patrimonio Histórico*, 98; pp. 16-19.
- MOYANO, E. (2018): «La despoblación rural a escena»; en *Blog La Cuadratura del Círculo, Eldiario.es* (8/11/2018).
- NASARRE, J. M. (2012): *Senderos señalizados y desarrollo rural sostenible*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- NASARRE, J. M. (2016a): *Senderismo. 100 hitos normativos y para pensar*. Madrid, Editorial Desnivel.
- NASARRE, J. M. (2016b): «Actividades en la naturaleza y desarrollo rural»; en MOYANO dir.: *XXIII Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales; pp. 157-163.
- OTEROS-ROZAS, E. (2013): *Análisis de una práctica tradicional en la cuenca mediterránea desde una perspectiva socio-ecológica: la trashumancia en la Cañada Real Conquense*. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- OTEROS-ROZAS, E.; MARTÍN-LÓPEZ, B.; GONZÁLEZ, J.; PLIENINGER, T.; LÓPEZ, C., y MONTES, C. (2013): «Socio-Cultural Valuation of Ecosystem Services in a Transhumance Social-Ecological Network»; en *Regional Environmental Change*, 14(4); pp. 1269-1289.
- OTEROS-ROZAS, E.; RAVERA, F., y GARCÍA-LLORENTE, M. (2019): «How Does Agroecology Contribute to the Transitions towards Social-Ecological Sustainability?»; en *Sustainability*, 11(16), 4372; pp. 1-13.
- OTEROS-ROZAS, E. et al. (2019): «Biocultural approaches to pollinator conservation»; en *Nature Sustainability*, 2; pp. 214-222.
- SÁNCHEZ, V. (2014): *El fenómeno senderista en España. Análisis por un panel de expertos*. Valencia, Universidad de Valencia.

- TORRE, M.; GHISLANZONI, M., y TRUJILLO, M. (2020): «The disappearance of public paths in Spain and its impact on landscape justice»; en *Landscape Research*, 45(5); pp. 615-625.
- TRUJILLO, M. (2016): «Situación de las vías pecuarias y los caminos públicos y su defensa ciudadana»; en MOYANO, E. dir.: *XXIII Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales; pp. 164-170.
- TRUJILLO, M. (2019): «A desalambrar los caminos públicos para luchar contra la despoblación»; en *Revista de Patrimonio Histórico*, 98; pp. 196-209.
- VIDAL, P. (2020): *Hiking in european mountains. Trends and horizons*. Berlin, De Gruyter.
- VIDAL, P. (2009): «Los estudios y la investigación sobre etnografía pastoril: estado de la cuestión»; en *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 8; pp. 9-24.
- VIDAL, P. y CASTÁN, J. L. (2011): *Trashumancia en el Mediterráneo*. Zaragoza, CEDDAR.
- VIDAL, P. y SÁNCHEZ, V. (2019): «Hiking paths and intangible heritage: a quest for cultural roots. Cases in the province of Castellón, Spain»; en *Sport in Society*, 22; pp. 2065-2076.



DESARROLLO RURAL Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

DEL CONFLICTO A LA COEXISTENCIA EN LA CONSERVACIÓN DE LA FAUNA SILVESTRE

*Fernando E. Garrido Fernández, Miguel Delibes Mateos,
Jenny A. Glikman y Rafael Villafuerte*
IESA-CSIC

Resumen

Las relaciones entre el ser humano y la naturaleza son complejas y diversas, pudiendo condicionar el desarrollo de los territorios rurales en función del contexto en el que se producen y los intereses a los que afectan. En este capítulo, sus autores estudian dichas relaciones utilizando el enfoque del continuum conflicto-coexistencia. Para ello, analizan tres casos relacionados con la conservación de la fauna silvestre (lince, conejo y anguila) describiendo para cada uno de ellos las actitudes, opiniones y propuestas de los distintos actores involucrados. A partir de los resultados de sus investigaciones, los autores recomiendan acciones que contribuyan a gestionar y atenuar los conflictos y mantener y fomentar la coexistencia entre desarrollo territorial y conservación de la biodiversidad.

Abstract

The relationships between humans and nature are complex and diverse. They can influence rural development depending on the context in which these relationships occur and on the interests they affect. In this chapter the authors study these relationships using the conflict-coexistence continuum approach. To do this, they analyze three cases related to wildlife conservation (lynx, rabbit and eel) describing for each of them the attitudes, opinions and proposals of the different actors involved. Based on the results of their research, the authors recommend actions that contribute to conflict management and mitigation as well as maintain and foster coexistence, thus combining rural development with biodiversity conservation.

1. Introducción

A lo largo de la historia las interacciones entre el ser humano y la naturaleza han ido evolucionando. Puede decirse que se ha pasado de la adaptación del ser humano a la naturaleza, sintiéndose en algunos casos amenazado por ella, a otra dinámica más reciente en la que la naturaleza, su fauna y flora, es la que se altera y acomoda a las condiciones que impone el ser humano.

En el caso de los habitantes del mundo rural esa relación es mucho más intensa, ya que el medio natural forma parte de su propio entorno de residencia, pero también porque el medio rural constituye la base de muchas actividades económicas (agricultura, pesca, caza...), dándose un abanico de interacciones muy amplio. Si bien los estudios sobre desarrollo rural despertaron gran interés desde mediados del pasado siglo XX, es un hecho que la creciente preocupación de la ciudadanía por los problemas medioambientales ha aumentado el interés por encontrar una adecuada conciliación entre el objetivo del desarrollo y el de la conservación.

La forma en que se han abordado estos temas desde la ciencia también ha evolucionado en el tiempo. Desde enfoques exclusivos de las ciencias naturales, centrados principalmente en determinar las mejores condiciones ambientales para la protección del medio natural y las especies, se ha pasado a enfoques multidisciplinares, en los que el ser humano entra a formar parte de la ecuación. Este hecho es especialmente innovador, pues muchos de los considerados conflictos entre los seres humanos y la vida silvestre (HWC) enmascaran enfrentamientos sociales y esconden otro tipo de problemas. Por tanto, si se quiere tener éxito en cualquier estrategia que compagine la conservación de especies con el desarrollo rural, es importante analizar los factores sociales que inciden en la aprobación, tolerancia o rechazo respecto a la conservación de una determinada especie.

Si bien los conflictos sociales relacionados con la gestión del territorio y sus recursos han existido desde tiempo inmemorial, estos conflictos parecen haber aumentado en intensidad y magnitud. El incremento de la presión humana sobre los recursos naturales y otros servicios aportados por los ecosistemas, así como el mayor reconocimiento público de la necesidad de conservar la biodiversidad, son factores que explican el aumento de la conflictividad sobre estos temas.

Muchos de los estudios científicos sobre conflictos derivados de la gestión y conservación del medioambiente se han centrado en aquéllos que involucran a especies de fauna (Delibes-Mateos *et al.*, 2013; Redpath *et al.*, 2015). Por un lado, se han analizado situaciones en las que los conservacionistas pretenden aumentar la abundancia de determinadas especies, bien porque están amenazadas, bien porque son emblemáticas o bien porque desempeñan funciones ecológicas importantes, estando el conflicto en que dichas especies pueden impactar negativamente sobre los intereses de otros sectores de la sociedad. Por otro lado, se han evaluado con frecuencia situaciones en las que los conservacionistas demandan la reducción de la abundancia de una especie determinada porque afecta negativamente a otras especies o hábitats, pero cuya reducción choca con los intereses de los que hacen uso económico o recreativo de la especie en cuestión.

En cualquier caso, los conflictos asociados a la gestión y conservación de la fauna se producen en el marco de complejos contextos sociales, económicos y ambientales. Por ello, las soluciones puntuales (destinadas a la reducción de daños) no resuelven el problema, ya que este puede estar enraizado en un conflicto social subyacente, en impactos intangibles (ej. psicológicos) y/o en controversias entre diferentes grupos de personas respecto a cómo proteger y gestionar la vida silvestre y/o el medio natural.

Se considera, por ello, necesario introducir nuevos enfoques de análisis que planteen escenarios capaces de convertir la interacción entre los seres humanos y las especies naturales en una potencialidad para el desarrollo sostenible del territorio. Este es el objetivo del enfoque basado en el *continuum* conflicto-coexistencia, que utilizaremos en nuestro capítulo aplicándolo a tres casos: la reintroducción del lince ibérico; los daños del conejo de monte a la agricultura, y la moratoria de la pesca de la anguila europea.

De su estudio se extraen algunas recomendaciones que, extrapoladas a otros casos, pueden contribuir a gestionar las situaciones de conflicto y fomentar la coexistencia, situando las relaciones entre el ser humano y la vida silvestre en un plano de oportunidades, y no de amenazas, para el medio rural.

Mapa 1. Áreas de estudio y especies implicadas



2. El *continuum* conflicto-coexistencia

A través de los trabajos de Madden (2004) y Woodroffe *et al.* (2005), se inició un cambio en la investigación sobre la conservación de la naturaleza, incluyéndose el término de «coexistencia» y reconociéndose que el ser humano no es solo parte del problema, sino también de la solución. Cuando se trata de buscar soluciones para la conservación, centrarse en mecanismos de coexistencia representa un acercamiento más positivo que simplemente mitigar conflictos.

Por ello, y para fomentar la inclusión del término «coexistencia», Frank (2016) propuso un marco de análisis en el que se considera que los distintos escenarios de interacción pueden situarse en un *continuum* conflicto-coexistencia. Dicho *continuum* incluye y analiza actitudes y comportamientos tanto negativos como positivos, y sirve para definir los distintos escenarios que caracterizan las relaciones entre el ser humano y la vida silvestre.

En un extremo del *continuum* están las actitudes y comportamientos negativos que resultan en represalias, apoyo a las políticas de erradicación y/o sabotaje de proyectos de conservación de especies silvestres. Alejándose de esta posición extrema, las actitudes y los comportamientos se vuelven menos negativos, pudiéndose encontrar actitudes pasivas o neutras hacia las especies, como pueden ser el apoyo a una gestión no-letal de las especies o a una eliminación selectiva de individuos por medio de la intervención de las autoridades e instituciones a demanda de la población afectada. En el otro extremo del *continuum* se situarían las actitudes positivas y los comportamientos que favorecen la protección de las especies.

La relación de conflicto y de coexistencia no se bloquea en un punto del *continuum*, es decir, no son estáticas ni permanentes (Frank y Glikman, 2019). Las actitudes y los comportamientos individuales hacia una especie pueden variar en el tiempo, en el espacio y en el grado, según cómo evolucionen las interacciones con la vida silvestre. Cambios en el *continuum* conflicto-coexistencia pueden fomentarse a través, entre otras cosas, de la cultura, del lugar de residencia de los individuos o de las emociones que suscitan las especies. El peso de cada factor se manifiesta o cambia a través de la experiencia diaria. El verdadero desafío es cómo canalizar un cambio de paradigma de un discurso enfocado en conflictos, a otro enfocado en la coexistencia para una relación más inclusiva entre la vida silvestre y el ser humano, y su consiguiente potencialidad para un escenario más sostenible de desarrollo.

En definitiva, el *continuum* conflicto-coexistencia representa un marco de análisis que nos permite analizar la relación entre el ser humano y la vida silvestre, y cómo las interacciones entre ellos pueden favorecer un cambio en la posición a lo largo de dicho *continuum* (Frank y Glikman, 2019).

3. El lince ibérico: un caso próximo a la coexistencia

El lince ibérico es una especie endémica de la península ibérica. Históricamente, las poblaciones de lince han estado distribuidas en áreas rurales del centro-sur de España y Portugal. En los años 1980 existían en el centro-sur peninsular cerca de 50 zonas con presencia estable de lince reproductores en las que debía haber algo más de 1.000 ejemplares en total. Sin embargo, durante las últimas décadas del pasado siglo se produjo un fuerte declive, quedando restringidos a principios del siglo XXI a dos poblaciones: una, en Sierra Morena, y otra, en el área de Doñana. El número de lince disminuyó más del 80 %, dando como resultado una exigua población de menos de 200 animales (Simón *et al.*, 2012). Su fuerte declive se debió a las enormes transformaciones producidas en el conocido como «matorral mediterráneo», ocasionadas por el abandono de las actividades tradicionales en las zonas menos productivas y la intensificación de la agricultura en las zonas más fértiles. Además, las poblaciones de conejo de monte, presa principal del lince ibérico, experimentaron un pronunciado declive en la segunda mitad del pasado siglo XX como consecuencia de la mencionada transformación del monte mediterráneo y, especialmente, por la emergencia

de dos pandemias casi de manera consecutiva: la mixomatosis en los años 1950, y la enfermedad hemorrágica del conejo desde finales de los 1980. A esto hay que sumar el impacto sobre los lince de las infraestructuras humanas (no hay que olvidar que los atropellos son la principal causa de mortalidad del lince en la actualidad). Por todo ello, el lince ibérico se convirtió en los años 1990 en el felino más amenazado del mundo, siendo catalogado años más tarde por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza como en «peligro crítico» de extinción (UICN, 2002).

Conscientes de esta situación, las administraciones competentes emprendieron una decidida estrategia de conservación del lince, que fue apoyada por diversos sectores de la sociedad (propietarios, cazadores y organizaciones conservacionistas). Una prueba manifiesta de los esfuerzos realizados está en los aproximadamente 100 millones de euros invertidos durante las últimas tres décadas en proyectos de conservación del lince ibérico. Dichos proyectos han tenido como objetivo, por un lado, reforzar y consolidar las dos poblaciones de lince que sobrevivieron en Andalucía y, por otro, crear nuevas poblaciones en zonas en las que el felino estuvo presente hasta hace unos años. Para ello, se han realizado acciones de mejora del hábitat y esfuerzos para recuperar las poblaciones de especies presa (en particular del conejo) (Simón *et al.*, 2012).

La recuperación de algunas de las poblaciones históricas de lince se ha basado en un ambicioso plan de reintroducción de ejemplares fundamentalmente criados en cautividad. En particular, se han reintroducido lince en Guarrizas y Guadalmellato en la Sierra Morena andaluza; en zonas de Sierra Morena oriental entre Andalucía y Castilla-La Mancha; en zonas de los Montes de Toledo; en el Valle del Matachel en Extremadura, y en el Valle del Guadiana al sur de Portugal. Los primeros lince se liberaron en 2009 y 2010 en las citadas zonas de Guadalmellato y Guarrizas, respectivamente, y desde entonces las poblaciones reintroducidas se han ido incrementando. En ese sentido, las últimas estimaciones sitúan en 1.100 ejemplares el número total de lince ibéricos viviendo en libertad. Esta mejora del estatus poblacional del lince ibérico ha repercutido en su catalogación de la UICN, pasando de «en peligro crítico» a ser calificado solo como «en peligro» (Rodríguez y Calzada, 2017).

En la gestión y conservación del lince ibérico están involucrados diversos actores o colectivos sociales, cada uno de ellos con sus particularidades, intereses y puntos de vista. En este complejo contexto social no es de extrañar que puedan surgir tensiones y conflictos en torno a la conservación del lince entre las diferentes partes o incluso dentro de los propios colectivos. A continuación, se describe el papel de los principales colectivos involucrados en la conservación del mayor de los felinos ibéricos, intentando identificar los conflictos potenciales existentes.

La conservación de especies de fauna como el lince ibérico obedece a diversas regulaciones de índole internacional, nacional y regional. Por ejemplo, el Convenio Internacional sobre el Comercio de Especies Silvestres de Fauna y Flora Amenazadas (CITES) considera al lince como especie amenazada de extinción, mientras que, a nivel europeo, en el Convenio de Berna figura como estrictamente protegido y la Directiva europea Hábitat (Directiva 92/43) prioriza la conservación de su hábitat. En las legislaciones española y portuguesa el lince ibérico

figura como en peligro de extinción, y algunas comunidades autónomas tienen sus propias normativas que regulan, entre otras cosas, los planes de recuperación y conservación del lince ibérico. Todo este complejo entramado legal significa que están implicadas administraciones públicas e instituciones que operan a diferentes niveles (UE, gobiernos nacionales de España y Portugal, gobiernos regionales, entidades locales...).

No obstante, la recuperación del lince no podría entenderse sin la implicación de los diversos colectivos de conservación de la naturaleza. Es de destacar que diferentes ONG conservacionistas han estado involucradas desde el primer momento en los proyectos de recuperación de este felino, en muchos casos liderándolos. ONG como Adena-WWF o la Fundación CBD Hábitat han participado desde el primer día en los programas de seguimiento de la especie, así como en las labores de gestión para la recuperación de sus poblaciones, en colaboración con otros actores, como el colectivo cinegético, con los que a priori discrepan en muchos aspectos. En ese sentido, las citadas ONG iniciaron con éxito en los años 1990 un programa de colaboración con propietarios privados de Castilla-La Mancha y Andalucía, basado en el pago de derechos de arrendamiento de caza menor (Simón *et al.*, 2012), que pasaban a quedar en exclusiva para la alimentación de los lince.

Como se ha señalado, el lince se distribuye por áreas rurales del centro-sur de la península ibérica, donde la caza es una actividad tradicional de gran importancia. Por tanto, es esencial fomentar la coexistencia del lince con cazadores y propietarios para garantizar su conservación, y en esa línea se ha trabajado desde los proyectos pioneros de los años 1990. Los convenios de colaboración mencionados con anterioridad y la participación de asociaciones cinegéticas en diferentes proyectos de conservación del lince ibérico son buena prueba de ello. Esto es de suma importancia, ya que hasta tiempos recientes se consideraba que las actividades asociadas a la caza estaban directamente relacionadas con la casi extinción del lince. Aunque los lince parece que nunca llegaron a ser excesivamente abundantes, la presión sobre las llamadas «alimañas» debió repercutir negativamente sobre sus poblaciones (Simón *et al.*, 2012). A pesar de que la mortalidad del lince ibérico disminuyó a partir de los años 1970, cuando se le confirió protección legal, las muertes en trampas utilizadas por cazadores para controlar depredadores o capturar conejos, fueron todavía muy importantes en los años 1970 y 1980. Posteriormente, la disminución de los conejos, causada por la citada irrupción de la enfermedad hemorrágica, provocó un aumento del control de depredadores con fines cinegéticos, lo que probablemente impactó negativamente en las poblaciones de lince. Hoy en día todavía se detectan casos de muertes de lince por furtivismo, lo que resalta la necesidad de trabajar por la coexistencia de este gran depredador con los habitantes de las zonas rurales.

La recuperación de las poblaciones de lince ibérico en las zonas de reintroducción ha supuesto, por un lado, la aparición de nuevas oportunidades para el mundo rural (como el desarrollo de turismo de observación de fauna asociado al lince), pero, por otro lado, también ha podido provocar molestias a las actividades de los propietarios rurales o los cazadores. Trabajos realizados en Andalucía por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) han analizado los impactos percibidos por la sociedad rural y su grado de apoyo a la reintroducción

del lince en varias zonas de Sierra Morena. Tanto en Guarrizas como en Guadalmeñato, donde, como se ha comentado, se reintrodujeron los primeros lince, como en Hornachuelos, donde nunca se llegaron a soltar, el apoyo a la reintroducción es muy mayoritario: más del 90 % de los entrevistados en aquellos estudios se mostraron a favor de reintroducir lince en sus entornos. En estas zonas se detectó un nivel de apoyo también muy alto por parte de los cazadores, aunque evidentemente fue algo menor que en el caso del público general. Hay que resaltar que el nivel de apoyo a la reintroducción, tanto por parte de la sociedad en general como del colectivo cinegético, no disminuyó tras la liberación de los lince. Estos resultados revelan un contexto social favorable y un nivel de conflictividad bajo en relación al lince.

Los estudios mencionados señalan que el apoyo a la reintroducción del lince depende mucho de cómo se perciban los impactos de los lince en las actividades desarrolladas en el medio rural. De este modo, la población que está en desacuerdo con facilitar su recuperación mediante reintroducciones en sus regiones suele pensar que la presencia del lince provoca problemas, como una disminución en el número de conejos, y que por consiguiente perjudica a la caza. Por el contrario, los que están a favor de la reintroducción la asocian con mayor frecuencia a sus beneficios, como un aumento del turismo de naturaleza. En este contexto, se podrían realizar campañas informativas que promulguen las ventajas de tener lince en el entorno rural y alerten de que muchos de los inconvenientes asociados a ellos no son más que mitos que no tienen respaldo científico. Esto podría contribuir a fomentar la coexistencia entre la sociedad y el más emblemático de los depredadores ibéricos.

4. El conejo de monte: un punto intermedio entre conflicto y coexistencia

El conejo de monte (común o europeo) es una especie nativa de la península ibérica (Villafuerte *et al.*, 2018). Está considerado como una especie clave por sus múltiples beneficios ecológicos y sociales, siendo, entre otras cosas, presa de numerosos depredadores y una de las especies preferidas por los cazadores (Delibes-Mateos *et al.*, 2019). De hecho, se trata de la especie más representativa de los cotos de caza españoles, donde se cazan más de 6 millones de conejos anualmente (Garrido *et al.*, 2019). Sin embargo, la sobrecaza y el abandono de los usos tradicionales, y sobre todo la aparición de dos enfermedades virales (la mixomatosis y la enfermedad hemorrágica del conejo, RHD), han supuesto su disminución, hasta el punto de ser catalogada como especie amenazada por la UICN (Villafuerte y Delibes-Mateos, 2019). En la actualidad, existen muchas iniciativas promovidas por cazadores, gestores y conservacionistas para intentar revertir la tendencia en esta especie.

A pesar de ello, los conejos son también motivo de problemas en la península ibérica. Ha sido en este siglo XXI cuando las abundancias de conejo parecen estar aumentando más rápidamente en algunas tierras de cultivo, muchas de ellas alejadas de lo que han sido áreas tradicionales de alta abundancia de esta especie, causando cuantiosos daños a viñedos, olivares, frutales y cereales

(Delibes-Mateos *et al.*, 2019). En estas zonas, la intensificación de la agricultura hace que los conejos solo tengan disponibles especies cultivables, por lo que centran su consumo en ellas. El problema se agrava en las zonas agrícolas donde hay autopistas y vías férreas, ya que cunetas y terraplenes ofrecen condiciones ideales para la construcción de madrigueras y brindan refugio a los conejos contra los cazadores, al estar prohibido disparar en estas áreas (Delibes-Mateos *et al.*, 2021).

En España, donde el 90 % del territorio es cinegético, la legislación establece que los cazadores son responsables del daño de las especies cinegéticas a los cultivos, y que además deben hacerse cargo de su control. Aunque ese control para reducir los daños se realiza habitualmente con escopeta, se siguen empleando con mucha frecuencia los hurones (Rouco, 2021). Sin embargo, el control del conejo en España solo puede llevarse a cabo si está incluido en el correspondiente plan de gestión del terreno cinegético (plan técnico de caza) y si, además, se ha solicitado la autorización administrativa una vez que los agricultores notifican la existencia de daños a los cultivos. Con la intención de facilitar los trámites, algunos gobiernos regionales han aprobado recientemente planes excepcionales para controlar los conejos en áreas concretas, llamadas «áreas de emergencia cinegética», en las que se promueve el control intensivo de conejos por parte de los cazadores. En este contexto, conservacionistas, cazadores y agricultores suelen tener diferentes intereses respecto a la gestión del conejo, por lo que los conflictos son habituales, aunque muy dependientes del contexto.

Brevemente, se describirán a continuación las iniciativas de los principales colectivos implicados en la gestión del conejo en España, para remarcar posteriormente los aspectos más importantes en los que están de acuerdo y en desacuerdo en las áreas en las que los conejos producen daños a la agricultura.

Los conservacionistas promueven una gestión encaminada a aumentar la abundancia de los conejos donde resulta precaria la situación de sus depredadores más amenazados. Manejos de hábitat como desbroces en el matorral o la construcción de madrigueras artificiales, pero sobre todo mediante repoblaciones de conejos, son las medidas más empleadas por las administraciones públicas y los conservacionistas (Villafuerte *et al.*, 2018). Por citar un ejemplo, en el Parque Nacional de Doñana se han liberado más de 50.000 conejos en solo diez años, y aunque es posible que el destino final de muchos de ellos haya sido el de servir de alimento a sus depredadores, la realidad es que esta medida no ha logrado revertir el declive de la población de conejos.

Cazadores y conservacionistas coinciden bastante en sus objetivos de gestión, y de hecho en ocasiones llegan a acuerdos (Delibes-Mateos *et al.*, 2019). Sin embargo, tales coincidencias se producen con la intención de recuperar especies depredadoras y no tanto para incrementar la caza. Los cazadores también emplean esas medidas de gestión (especialmente las repoblaciones y la construcción de madrigueras), si bien la autolimitación de la caza es la medida que más aplican para gestionar las poblaciones de conejo (Villafuerte *et al.*, 2018). Estas medidas incluyen limitar el número de conejos cazados por cazador, recortar días a la temporada de caza o disminuir el número de cazadores que pueden cazar en el coto, y son más restrictivas que las establecidas por la Administración. En situaciones de declive extremo, los cazadores han llegado

a dejar de cazar los conejos en el coto durante toda la temporada cinegética. Posiblemente por este motivo, a pesar del mencionado declive de las poblaciones, las administraciones no han decretado limitaciones reseñables en estas últimas décadas (Piorno *et al.*, 2020). Otra importante medida de gestión empleada con frecuencia por los cazadores para mejorar las especies de caza menor (generalmente el conejo y la perdiz roja), es el control de depredadores como el zorro rojo y la urraca (Villafuerte *et al.*, 2018). Estas especies están incluidas en el listado de especies cinegéticas, con lo que su caza también está regulada durante las fechas establecidas. Sin embargo, bajo solicitud extraordinaria, se puede solicitar su control mediante métodos distintos a la caza, como el uso de trampas.

Aunque en los terrenos agrícolas los cazadores cazan conejos, y por tanto contribuyen con las necesidades de los agricultores, sus intereses son también mantener altos sus futuros rendimientos cinegéticos, por lo que promueven una gestión para incrementar o al menos mantener la abundancia del conejo. Los agricultores pueden sufrir severas pérdidas, en ocasiones producidas en un periodo muy breve de tiempo y no necesariamente por una alta abundancia de conejos. Ello dificulta tanto la planificación del control, como la identificación del riesgo potencial, o el reconocimiento de haber alcanzado el umbral mínimo de control requerido ante el previsible daño. En este caso, los cazadores deben atender las demandas de los agricultores, especialmente cuando estos últimos suelen ser los propietarios de los terrenos de caza.

En una serie de proyectos de investigación del IESA-CSIC se identificaron los posicionamientos de los implicados más importantes respecto al daño del conejo en áreas agrícolas (Delibes-Mateos *et al.*, 2021). En general, existe un consenso entre técnicos de la Administración, agricultores y cazadores, de que los daños del conejo sobre los cultivos son un problema importante, surgido hace relativamente poco tiempo (hacia el inicio del actual siglo XXI). La aparición de cepas virulentas de la citada enfermedad RHD ha hecho que las confrontaciones entre agricultores y cazadores se relajasen de manera importante. Sin embargo, no hay consenso entre estos colectivos ni en la abundancia de conejos (excesiva para los primeros y no satisfactoria para los segundos), ni en las causas y métodos de gestión del problema. Los agricultores creen que los cazadores podrían hacer algo más para disminuir los daños, dedicando más tiempo a cazar conejos y relajando el control de depredadores. De hecho, llegan a considerar que los cazadores podrían tener parte de culpa en la aparición del problema, al haber realizado numerosas y repetidas repoblaciones de conejos (Delibes-Mateos *et al.*, 2021).

Por su parte, los cazadores opinan que la responsabilidad recae en la agricultura intensiva (al dejar sin alimento alternativo a los conejos) y la falta de limpieza de muchos terrenos agrícolas (ya que los acúmulos de piedras o material vegetal de desecho suponen un refugio y dificultan su caza). Los agricultores solicitan tener más autonomía para combatir a los conejos (sin depender de los cazadores y de las estrictas normativas administrativas), solicitando que se mantenga la declaración de «áreas de emergencia» y permitiendo un control preventivo e intenso para mantener baja la población.

Claramente el nivel de tolerancia a los daños es muy distinto para cazadores y agricultores. Mientras los primeros creen que las medidas que ellos adoptan son suficientes (sobre todo, tras

haberse declarado las áreas de emergencia), los segundos lo consideran en general insuficiente, exigiendo una mayor dedicación de los cazadores. La presión sobre los cazadores llega a ser tal, que dejan de considerar la caza como recreativa, pasando a ser una obligación y teniendo que dedicar en ocasiones un esfuerzo personal y económico excesivo.

Para agricultores y cazadores, la Administración debería ser responsable tanto de evitar los daños, como de compensar las pérdidas. Asimismo, ambos colectivos critican la escasa mediación ejercida por la Administración. Aunque agricultores y cazadores se consideran desatendidos, los segundos creen además que la Administración es excesivamente conservacionista a la hora de resolver muchas de sus solicitudes de control (de conejo y depredadores).

Para los técnicos de la Administración, las enfermedades también han sido un factor importante en la reducción de los daños y, de hecho, consideran que el sistema de control actual tiene una eficacia limitada, aunque contribuya de manera importante a que se reduzcan las tensiones entre agricultores y cazadores.

De esta manera, todos los implicados consideran que existe una desescalada en las tensiones, si bien uno de los principales motivos ha sido la disminución de la abundancia de los conejos tras las nuevas cepas del virus de la RHD. La declaración de áreas de emergencia ha supuesto también una mejoría en las relaciones entre agricultores y cazadores. Por último, y no menos importante, tanto la buena voluntad de los agricultores hacia los cazadores, como la patente sensibilidad de estos últimos hacia el daño de los conejos, hace que la confianza entre los implicados haya aumentado, ayudando a mantener bajas las tensiones, pero también sin que haya disminuido el temor a que los conejos se recuperen y los daños vuelvan a ser tan altos como hace unos años.

Los cazadores creen, no obstante, que el problema está lejos de estar solucionado y no se puede bajar la guardia. Por ello, solicitan mantener las medidas de gestión excepcionales que la Administración estableció para permitir mayor presión cinegética, aunque esta no sea la de antaño. En virtud de los resultados de estos estudios, queda patente el difícil papel que desempeñan los responsables de las comunidades autónomas en la regulación de la fauna silvestre que causa daños a la agricultura. Tanto agricultores como cazadores los acusan con frecuencia de ralentizar la gestión del conejo, y de actuar con tibieza. Sin embargo, la declaración de áreas de emergencia parece haber significado una buena manera de facilitar la gestión del conejo en las áreas agrícolas, y de propiciar que existan espacios y mecanismos de encuentro y coexistencia entre cazadores y agricultores en el territorio agrario.

5. La anguila europea: la mitigación de un conflicto

La anguila europea (*Anguilla anguilla*) es una especie importante desde el punto de vista económico y cultural, y una de las pocas de agua dulce que se explotan profesionalmente en Europa. Esta especie viene sufriendo un descenso importante en toda su área de distribución, al menos desde los años 1980. Desde 2008, su población ha disminuido dramáticamente, estimándose en torno a diez veces menor a la existente hace cuarenta años (Jacoby y Gollock,

2014). Las causas son varias, y muchas de ellas están en discusión. Pero entre las razones esgrimidas destacan el cambio climático, la sobreexplotación, las infecciones parasitarias, los obstáculos a su migración (como las plantas hidroeléctricas) o la reducción y deterioro de su hábitat (Clavero y Hermoso, 2015).

Su acusado descenso ha conducido a que la anguila europea fuese incluida tanto en la lista CITES (para controlar su comercio internacional), como en la lista roja de la UICN (como especie en peligro crítico). En 2007 la UE aprobó una serie de medidas dirigidas a su recuperación en el continente europeo, con el objetivo de alcanzar una tasa de recuperación (o de escapatoria) de la anguila adulta del 40 % en todas las cuencas. Estas actuaciones incluían varias fórmulas para controlar la mortalidad ocasionada por la pesca o por las infraestructuras hidroeléctricas, tales como mejorar la conectividad longitudinal entre los diversos ecosistemas de los ríos, así como otras actuaciones dirigidas a incrementar el stock de anguilas. No obstante, la importancia socioeconómica y cultural de esta especie para la pesca comercial y recreativa en Europa hace necesario considerar en los programas de conservación la búsqueda de un equilibrio entre los aspectos biológicos y socioeconómicos.

La pesca de la anguila europea se ha venido realizando en las marismas del Guadalquivir durante cientos de años, si bien hasta hace pocas décadas se trataba de una captura marginal. El alto valor culinario, así como el alto precio que alcanzan los alevines de la especie en el mercado, ha representado un importante recurso económico de algunos pueblos como Trebujena, Isla Mayor y Lebrija, entre otros. Sin embargo, al igual que en otros países europeos, la anguila europea ha sufrido un rápido y extraordinario declive en toda su área de distribución, y esto se ha venido observando en el descenso en el número de capturas, llegando hoy en día a estar fuera de los límites biológicos de seguridad de supervivencia. Aunque no es la única, la sobrepesca es considerada una de las causas principales de esta situación en las Marismas del Guadalquivir (Clavero y Hermoso, 2015).

Datos recogidos por la Consejería de Medio Ambiente hace más de una década ya mostraban cómo la población de anguila presentaba serios problemas de agotamiento. Según Fernández (2010), en la temporada 1982-1983 las capturas alcanzaron un total de 40.000 kilos de angulas. Durante los años 1988-1989 las capturas disminuyeron hasta los 6.000 kilos, y en los años 2007 y 2008 solo alcanzaron los 300 kilos. Estos datos sugieren una reducción del 98 % de la población y de la superficie de su hábitat.

En este contexto, y siguiendo las propuestas de la UE en 2007, la Junta de Andalucía adoptó una moratoria de pesca de la anguila, esto es, «la prohibición de captura de la anguila europea en cualquiera de sus fases de desarrollo, en las aguas marítimas interiores y continentales de Andalucía durante un periodo de diez años», dentro de un conjunto de medidas para su recuperación (Decreto 396/2010 de 2 de noviembre), además de poner en marcha un Plan de Gestión de la Anguila en Andalucía (PGA, 2010). Sin embargo, años después de la puesta en marcha de la moratoria su efectividad estaba en entredicho, ya que no había conseguido poner fin a las capturas, continuando la pesca furtiva y provocando un enfrentamiento entre las posiciones de los distintos actores involucrados.

La mayoría de los estudios sobre la conservación de la anguila en Europa se han focalizado principalmente en sus aspectos biológicos, ignorando las dimensiones sociales y culturales de la conservación de esta especie. En torno a la gestión y conservación de la anguila europea se aglutinan diversos actores o colectivos sociales, cada uno de ellos con sus particularidades, intereses y puntos de vista. Las posiciones de los distintos actores involucrados difieren sobre las causas del declive de esta especie y, por tanto, son también diferentes las propuestas de solución que plantean. A continuación, se describen esos actores y sus planteamientos sobre la moratoria de la anguila y su gestión.

Como hemos señalado anteriormente, en 2010 la Junta de Andalucía decidió aplicar una serie de medidas para salvaguardar esta especie, siendo la moratoria de pesca durante diez años la más reseñable y controvertida. Esta moratoria fue una solución impuesta ante las dificultades que presentaba la apertura de un proceso de negociación entre las diferentes partes involucradas. Por un lado, las medidas a adoptar requerían de una cierta urgencia, dada la delicada situación de la especie a proteger y los requerimientos en este sentido e la UE. Por otro lado, las partes mantenían posiciones muy enconadas y enfrentadas, que hacían muy complicado e infructuoso el diálogo. Además, la negociación debería girar en torno a una regulación de la actividad que se antojaba muy compleja, al referirse a múltiples aspectos (embarcaciones, comercialización, control sanitario...) e implicar requisitos que ponían en peligro la propia viabilidad económica de la pesca. Por último, al afectar a una pesca tradicional que se integraba en la economía sumergida, la Administración se encontraba con dificultades para aceptar como interlocutor a los pescadores, en la medida en que habría supuesto un reconocimiento implícito de la legitimidad de su actividad.

El colectivo más directamente afectado por esta medida, los *riacheros*¹, mantuvo desde un principio una oposición frontal a la moratoria, una actuación que consideraban que fue adoptada al margen del colectivo de pescadores y basada en unos planteamientos que han ignorado su propio conocimiento del río y de la especie. Esta actuación, además, suponía desde su punto de vista responsabilizarles directamente de una situación que tiene muchas causas. En su opinión, el descenso de la cantidad de anguilas en el Guadalquivir tiene otras causas además de la sobrepesca, entre las que destacan la reducción de hábitat por barreras artificiales y la contaminación de las aguas. Las opiniones más extremas respecto al rechazo llegaban incluso a dudar de los datos científicos en los que se ha basado la moratoria, tanto los referidos a la situación alarmante de la anguila, a la incidencia en la misma de la pesca o a la repercusión en la pérdida de alevines de otras especies. Incluso en el caso de reconocer que el exceso de pesca pudiera haber tenido alguna incidencia negativa en esta situación, desde su punto de vista ello justificaría una regulación de la actividad, pero no su prohibición, ni siquiera temporal (Garrido *et al.*, 2020).

¹ *Riacheros*: término con que se designa a los pescadores fluviales tradicionales de esta zona, especialmente dedicados a la pesca de la anguila y el camarón.

Los planteamientos de la Administración para aplicar la moratoria han tenido como soporte los trabajos de científicos y de técnicos, convirtiéndose este grupo en un actor más del conflicto. El apoyo a la moratoria de este colectivo, al que se une el de las organizaciones ecologistas, se fundamenta básicamente en una crítica a los modos y artes de pesca utilizados por los *riacheros*, así como en los datos disponibles sobre su incidencia en las poblaciones, tanto de la anguila, como de otras especies. Hay que tener en cuenta que, si bien la pesca de la anguila es una práctica tradicional, sufrió importantes cambios a partir de la década de los años 1970, cuando el aumento de la demanda desde Japón supuso, además de un aumento en el precio, un incremento significativo y paulatino de las capturas. Además, hay que considerar que las artes de pesca se hicieron más intensivas con el uso de mallas de pequeño tamaño, que supusieron un mayor coste ecológico al afectar a las crías de las especies que se reproducen en el río. Así, aunque se admite la incidencia de otras causas en la situación de la anguila, se considera que la sobrepesca es una de las más importantes y que, por tanto, la moratoria tendría efectos positivos sobre la misma. Conviene señalar, no obstante, que, dentro del colectivo de científicos y técnicos, pero también entre la población local, algunos han señalado que la moratoria no es la única medida posible a adoptar y plantean dudas acerca de que sea la medida más efectiva de cara a la recuperación de la especie (Garrido *et al.*, 2020).

Con esta variedad de planteamientos y las dificultades de negociación, la Administración optó por imponer la moratoria. Esta decisión suponía un escenario «ganador-perdedor», ya que en ella se asumían los postulados ecológicos y científicos frente a los planteamientos de los pescadores, que quedaban relegados. En la búsqueda de una situación más cercana a un escenario «ganador-ganador», se desarrolló un trabajo de investigación cuyo propósito último era la exploración de posibles canales de conexión entre las diferentes partes, así como de posiciones y actuaciones negociadas que dieran salida a una situación de conflicto provocada por la moratoria, y convertir un escenario de amenaza para el territorio en otro de coexistencia y oportunidad.

El resultado de ese estudio derivó en la propuesta de tres actuaciones: i) ofrecer mayor información y una mejor explicación de las medidas de protección de la anguila; ii) consultar con los colectivos implicados las posibilidades de una futura regulación de la pesca de la anguila en el Guadalquivir, y iii) explorar posibles compensaciones a los colectivos afectados y, en particular, salidas laborales a los pescadores, vinculadas a la conservación del entorno natural.

La primera de estas medidas presentaba las ventajas de su bajo coste económico, y ofrecía la posibilidad de «descriminalizar» a los pescadores presentando la moratoria como una más dentro de un conjunto de medidas, aumentando así la conciencia y comprensión hacia las medidas adoptadas para la protección de la anguila.

La segunda medida (consulta y diálogo con los colectivos implicados) era la que presentaba mayores ventajas: permitiría explorar las posibilidades de una explotación sostenible de los recursos pesqueros del Bajo Guadalquivir, crearía un clima de diálogo y colaboración con la población local y con los colectivos directamente afectados, favorecería la expulsión o el rechazo de los pescadores que presentan prácticas más dañinas o perjudiciales, y permitiría

vincular la regulación de la pesca de la anguila con la regulación de la pesca del cangrejo, que era otro problema que se apuntaba de cara al futuro.

Por último, la tercera medida presentaba indudables ventajas sociales, como ofrecer una salida laboral a las familias afectadas, además de contribuir a mejorar la vinculación de la población local con el entorno natural y a aumentar su compromiso con la conservación del medio en el que viven y desarrollan su actividad.

La puesta en marcha de algunas de estas recomendaciones se concretó en las siguientes acciones: se aumentó y mejoró la información sobre la moratoria y el Plan de Gestión de la Anguila, mediante folletos y reuniones con los alcaldes de las localidades afectadas; no se cerró la posibilidad de una regulación futura de la actividad una vez recuperados ciertos niveles de población de la especie; se mantuvo la actividad de manera excepcional y bajo condiciones controladas (en piscifactorías, capturas accidentales en la pesca del cangrejo rojo); y se establecieron medidas de compensación a los pescadores mediante su colaboración en actividades dentro del Plan de Gestión.

Estas medidas han pretendido pasar de una situación de conflicto extremo a otra más cercana a una posición parcialmente negociada y de mitigación del enfrentamiento, de tal manera que la gestión de esta especie se vaya encaminando hacia una oportunidad para el territorio, tanto para sus habitantes, como para la especie, y no un motivo de amenaza para el desarrollo.

6. Conclusiones

La multiplicidad de actividades que se desarrollan en los territorios rurales (agricultura, ganadería, pesca, caza, turismo...) establece escenarios en los que los seres humanos se relacionan en diversas formas e intensidades con la naturaleza. La creciente preocupación por el medioambiente y la conservación de las especies de flora y fauna, han contribuido a que estos aspectos sean introducidos cada vez más en los estudios sobre el territorio, ya que pueden incidir en sus propias posibilidades de desarrollo.

En este sentido, se ha mostrado de gran importancia entender cómo el ser humano se relaciona con la naturaleza y la vida silvestre, y analizar en qué contextos esa relación es percibida como una amenaza y se convierte en un conflicto, o se percibe como una potencialidad, permitiendo una cohabitación más o menos pacífica. La diversidad de contextos, actores e intereses hace necesaria la realización de estudios específicos sobre el grado de aprobación, tolerancia o rechazo hacia actuaciones relacionadas con el medioambiente o la conservación, y convierte estos análisis en imprescindibles ante cualquier estrategia que trate de conjugar la conservación de especies con el desarrollo de los territorios.

El marco analítico del *continuum* conflicto-coexistencia permite acercarnos a la complejidad de las relaciones que se establecen entre los seres humanos y la vida silvestre. Este enfoque plantea un cambio de paradigma, que propone transitar desde un discurso enfocado en el «conflicto» a otro enfocado en la «coexistencia». Esa relación más inclusiva entre la vida silvestre y el ser humano contribuiría potencialmente a un escenario más sostenible de desarrollo.

En este trabajo se han analizado tres casos de relaciones entre los seres humanos y la vida silvestre (reintroducción del lince ibérico, daños del conejo de monte a la agricultura y moratoria de la pesca de anguila europea), tratando de situarlos en ese *continuum* conflicto-coexistencia y señalando en cada uno de ellos los actores involucrados, sus diferentes intereses y sus propuestas de actuación. La forma de abordarlos se puede extrapolar a otros casos, y de ellos extraer recomendaciones que, por un lado, contribuyan a gestionar y atenuar el conflicto y, por otro, a mantener y fomentar la coexistencia, situando de esta forma las relaciones entre los seres humanos y la vida silvestre en un plano de oportunidades, y no de amenazas, para el medio rural, siendo un elemento potencial de desarrollo de los territorios.

Referencias bibliográficas

- CLAVERO, M. Y HERMOSO, V. (2015): «Historical data to plan the recovery of the European Eel»; en *Journal of Applied Ecology*, 52; pp. 960-968.
- DELIBES-MATEOS, M.; DÍAZ-FERNÁNDEZ, S.; FERRERAS, P.; VIÑUELA, J., Y ARROYO, B. (2013): «The role of economic and social factors driving predator control in small-game estates in central Spain»; en *Ecology and Society*, 18(2): 28.
- DELIBES-MATEOS, M.; GARRIDO, F. E., Y VILLAFUERTE, R. (2019): «Cooperación y conflicto en la conservación de la fauna silvestre en espacios agrícolas»; en *XXVI Informe sobre la Agricultura Familiar en España*. Fundación de Estudios Rurales y Unión de Pequeños Agricultores; pp. 133-139.
- DELIBES-MATEOS, M.; ARROYO, B.; RUIZ, J.; GARRIDO, F. E., Y VILLAFUERTE, R. (2021): «Conflicto y cooperación: percepción de los actores implicados sobre los daños de conejo y su gestión. Implicaciones para mecanismos coordinados de gestión»; en MATEO, R.; ARROYO, B., Y GORTÁZAR, C. eds.: *El papel de la caza en la gestión de la sobreabundancia de especies cinegéticas*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha; pp. 49-60.
- EUROPEAN COMMISSION (2007): «Council regulation (EC) 1100/2007 of 18 September 2007 establishing measures for the recovery of the stock of European eel»; en *Official Journal of the European Union*, 248; pp. 17-23.
- FERNÁNDEZ, C. (2010): «La anguila, otra especie que se nos va. Su grado de amenaza es máximo, pero aún se pesca en el Guadalquivir»; en *Quercus*, 297; pp. 16-23.
- FRANK, B. (2016): «Human-wildlife conflicts, the need to include tolerance and coexistence: An introductory comment»; en *Society and Natural Resources*, 29(6); pp. 738-743.
- FRANK, B. Y GLIKMAN, J. A. (2019): «Human-Wildlife Conflicts and the need to include Coexistence»; en FRANK, B.; GLIKMAN, J. A., Y MARCHINI, S. eds.: *Human-wildlife interactions: Turning conflict into coexistence*. Cambridge, Cambridge University Press; pp. 1-19.
- GARRIDO, F. E.; RUIZ-RUIZ, J.; LAFUENTE-FERNÁNDEZ, R., Y VILLAFUERTE, R. (2020): «Exploring perceptions to manage conflicts: The case of the European eel fishing moratorium in Southern Spain»; en *Human Dimensions of Wildlife*, 25(2); pp. 136-153.
- GARRIDO, J. L.; GORTÁZAR, C., Y FERRERES, J. (2019): *Las especies cinegéticas españolas en el siglo XXI*. Ciudad Real, IREC-CSIC, UCLM, JCCM.
- JACOBY, D. Y GOLLOCK, M. (2014): «Anguilla Anguilla», *The IUCN Red List of Threatened Species*. Version 2017-2. Disponible en: <https://www.iucnredlist.org> [consultado el 21/09/2017].
- MADDEN, F. (2004): «Creating coexistence between humans and wildlife: Global perspectives on local efforts to address human-wildlife conflict»; en *Human Dimensions of Wildlife*, 9; pp. 247-257.

- PGA (2010): *Plan de Gestión de la Anguila en Andalucía*, Consejería de Agricultura y Pesca, Consejería de Medio Ambiente. Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/PGA_Andalucia.pdf
- PIORNO, V.; ARROYO, B.; DELIBES-MATEOS, M.; CASTRO, F., Y VILLAFUERTE, R. (2020): «European rabbit hunting: management changes and inertia in the governance system in a period of population fluctuations»; en *Journal for Nature Conservation*, 56; 125832.
- REDPATH, S. M.; BHATIA, S., Y YOUNG, J. C. (2015): «Tilting at wildlife: reconsidering human-wildlife conflict»; en *Oryx*, 49(2); pp. 222-225.
- RODRÍGUEZ, A. Y CALZADA, J. (2017): «Reassessment of the conservation status of the Iberian Lynx *Lynx pardinus* for the IUCN Red List of Threatened Species»; en *Galemys*, 29; pp. 7-18.
- ROUCO, C. (2021): «Caracterización espacio-temporal de los daños por conejo y mecanismos de gestión»; en MATEO, R.; ARROYO, B., Y GORTÁZAR, C. eds.: *El papel de la caza en la gestión de la sobreabundancia de especies cinegéticas*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha; pp. 37-48.
- SIMÓN, M.; ARENAS, R.; BÁNEZ, J. A.; BUENO, J. F., Y VALENZUELA, G. (2012): *Ten years conserving the Iberian lynx*. Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla.
- UICN (2002): *2002 UICN Red List of Threatened Species*. Disponible en: <https://www.iucnredlist.org>
- VILLAFUERTE, R.; VAQUERIZAS, P. H., Y CASTRO, F. (2018): «Ecología y gestión de las poblaciones de conejo»; en *Actas III Jornada de Caza, Pesca y Naturaleza: El conejo de monte*. Universidad de Córdoba y Fundación Miguel Delibes; pp. 131-160.
- VILLAFUERTE, R. Y DELIBES-MATEOS, M. (2019): *Oryctolagus cuniculus*. The IUCN Red List of Threatened Species 2019: e. T41291A45189779. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.2305/IUCN.UK.2019-3.RLTS.T41291A45189779.en>
- WOODROFFE, R.; THIRGOOD S., Y RABINOWITZ, A. (2005): *People and Wildlife: Conflict or Coexistence?* Cambridge, Cambridge University Press.



MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO

35

- I. Demografía, población y estructura social
- II. Representaciones sociales y nuevos modelos de asentamiento
- III. Recursos naturales, patrimonio viario y conservación de la biodiversidad
- IV. Actores sociales y económicos del medio rural
- V. Estrategias de innovación en el desarrollo territorial
- VI. *Smart villages* y digitalización del medio rural

Epílogo: Las políticas públicas ante el reto demográfico y la despoblación rural



GÉNERO Y REPOBLACIÓN RURAL MUJERES AUTÓCTONAS E INMIGRANTES EN LA ESPAÑA INTERIOR

Rosario Sampedro Gallego
Universidad de Valladolid

Resumen

La cuestión de la despoblación rural ha entrado con fuerza en la agenda política y mediática en España. En este contexto, las cuestiones relativas a la equidad de género aparecen de nuevo como un elemento clave para la sostenibilidad social y demográfica del medio rural. Este artículo analiza la forma en que el medio rural sigue amplificando las desigualdades de género, especialmente por la vigencia de un ecosistema laboral que genera dependencia y vulnerabilidad en la población femenina, tanto en las mujeres autóctonas como en las de origen inmigrante. A partir de dos estudios realizados en Castilla y León, se muestra cómo la falta de equidad de género puede ser un factor de desarraigo femenino y, por tanto, poner en riesgo el futuro del medio rural. La repoblación rural no se producirá sin una participación justa de las mujeres en la vida social y económica de sus comunidades locales, ya sea para contribuir al sostenimiento de sus familias y al éxito de sus proyectos migratorios, o para conseguir su propia autonomía y realización personal.

Abstract

The issue of rural depopulation has strongly entered the political and media agenda in Spain. In this context, gender equality issues re-emerge as a key element for the social and demographic sustainability of rural communities. This article analyses the way in which gender inequalities continue widening in rural areas, especially due to the maintenance of a labour ecosystem that generates dependency and vulnerability among women, whether native-born or migrant. Based on studies conducted in the Castilla-León region, the work shows how the absence of gender equality can be an uprooting factor for the female population and hence a threat for the future of rural communities. The repopulation of rural areas will not come about without equitable participation by women in the social and economic life of their local communities, whether to contribute to the support of their families and the success of their migratory projects, or to achieve their own autonomy and personal fulfillment.

1. Introducción

Pocas veces la «cuestión rural» ha estado tan presente en la agenda política y mediática de nuestro país. Hoy esta cuestión aparece estrechamente asociada al reto demográfico, y en concreto a la despoblación rural, que si bien afecta especialmente a la España interior y de montaña se ha convertido en un signo negativo de identidad del mundo rural en su conjunto.

La «España vacía» es una etiqueta que, desde un exitoso ensayo periodístico¹, salta a los foros políticos y académicos, terminando por aterrizar (ya transformada en «España vaciada») en la multitudinaria manifestación que el 31 de marzo de 2019 reclamó en la capital de España derechos de ciudadanía plena para los habitantes del medio rural. Las asociaciones y movimientos sociales que se agrupan en la plataforma «Revuelta de la España Vaciada» presentaron

¹ Se trata del ensayo del periodista SERGIO DEL MOLINO (2016), *La España Vacía: viaje por un país que nunca fue*, Madrid, Editorial Turner.

el 25 de mayo de 2021 en el Congreso de los Diputados un extenso programa de actuaciones, concebido como un nuevo modelo de desarrollo para el medio rural². Es probable que ese documento refleje el sentir y las aspiraciones de la parte más activa, concienciada y movilizadora de la población rural. Y es muy significativo que en el escenario que se dibuja en ese «modelo de desarrollo de la España vaciada», la cuestión de las mujeres, que es la cuestión de la igualdad de género, ocupe un lugar muy destacado.

Que hay un problema con las mujeres en el medio rural es algo que sabemos ya desde hace mucho tiempo. En los años noventa del pasado siglo los estudios rurales, desde muy diversas disciplinas académicas, comenzaron a incorporar la perspectiva de género en sus análisis y a explorar los procesos sociales que hacían de la masculinización uno de los más claros desequilibrios demográficos de las áreas rurales. Treinta años después sabemos que el medio rural amplifica las desigualdades de género, y que las mujeres que lo habitan pagan un plus de desigualdad en forma de mayor vulnerabilidad y menor acceso a todo tipo de oportunidades vitales. Ese saber académico se ha ido trasponiendo a la acción política y legislativa, y también a la conciencia social de un mundo rural en el que las mujeres han cambiado tan aceleradamente como las propias comunidades rurales.

En este tiempo hemos visto cómo las mujeres adquirían *voz* y demandaban *voto*, se empoderaban y se hacían conscientes de lo importante que es su presencia y su aportación para el futuro y la supervivencia del mundo rural. Y también hemos visto cómo se transitaba desde los grandes temas que dominaron en un principio la cuestión de las mujeres (su exclusión de la profesión agraria, el acceso al empleo, el tema de los cuidados y de la conciliación de la vida laboral y familiar) hacia otros nuevos que estaban hasta entonces ausentes de la agenda rural, como la violencia de género o la apertura de las comunidades rurales a la diversidad étnica o de orientación sexual.

Treinta años de cambios sociales y legislativos han contribuido a aumentar la visibilidad de los problemas de las mujeres en el medio rural, pero no han sido suficientes para resolverlos. Y buena prueba de ello es que hoy, en plena reivindicación de una ciudadanía «de primera» para los habitantes de nuestros pueblos, se sigue afirmando que «mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres rurales es imprescindible por igualdad de derechos y oportunidades, y la única estrategia segura para garantizar la supervivencia del medio rural»³. Podríamos concluir sin miedo a equivocarnos que, en el inicio de la tercera década del siglo XXI, los factores que siguen expulsando a las mujeres del medio rural permanecen.

En las páginas que siguen analizaremos la pervivencia de un particular ecosistema laboral que limita las oportunidades de las mujeres rurales, generando dependencia y vulnerabilidad, y además pondremos el foco en la experiencia de las mujeres inmigrantes que, junto a sus familias, se han convertido en las últimas décadas en las grandes protagonistas de la repoblación rural. Dos estudios de carácter cualitativo, realizados recientemente en la comunidad autónoma de Castilla y León, nos servirán, más allá de los datos numéricos, para hacernos eco de la *voz* de las mujeres.

² «Modelo de Desarrollo de la España Vaciada». Disponible en: <https://xn--espaavaciada-dhb.org/3d-flip-book/modelo-de-desarrollo/>

³ «Modelo de Desarrollo de la España Vaciada», p. 31.

2. Un ecosistema laboral adverso que se perpetúa en el tiempo

En los ya lejanos años noventa el interés por la cuestión del género en los estudios rurales estuvo muy marcado en España por el tema de la masculinización. El desequilibrio entre el número de mujeres y hombres, sobre todo en las edades jóvenes y adultas, solo podía deberse a una sobreemigración femenina que estaba expresando un malestar, en general silencioso, con las oportunidades vitales que el medio rural proporcionaba a las mujeres (Vicente-Mazariegos, Camarero y Sampedro, 1991).

Es cierto que ya desde el periodo de la transición democrática las mujeres estuvieron muy presentes en las movilizaciones de los sindicatos y organizaciones profesionales agrarias y que fueron poco a poco haciendo oír su voz y planteando sus propias reivindicaciones (Ortega, 2013). Pero, en general, las mujeres rurales españolas expresaron su descontento «votando con sus pies», abandonando sus pueblos en busca de horizontes más abiertos, si no ya en el plano geográfico, sí en el personal y vital.

La investigación sobre los factores que subyacen a esta sobreemigración femenina fue perfilando los rasgos de un ecosistema laboral especialmente adverso para las mujeres (Camarero y Sampedro, 2016). En él podemos reconocer varios elementos importantes: una organización del trabajo en la agricultura y los negocios familiares que relega a las mujeres a lugares invisibles en términos de reconocimiento social y económico; una considerable masculinización de los mercados de trabajo locales y unas restricciones importantes para la movilidad de tipo laboral, que constituye un factor cada vez más relevante a la hora de acceder a más y mejores oportunidades de empleo fuera del ámbito local (Camarero y Sampedro, 2008).

Este último elemento, el que tiene que ver con la movilidad de tipo laboral, conecta directamente con otra de las claves de las escasas oportunidades laborales de las mujeres rurales. Se trata de lo que podríamos denominar el complejo «empleo-cuidados», articulado sobre un mandato de género que afecta directamente a las mujeres y que opera cuando el trabajo doméstico y de cuidados limita el acceso al trabajo remunerado, al mismo tiempo que justifica y legitima condiciones laborales mucho más precarias para las mujeres, lo que a su vez refuerza la dedicación femenina al trabajo reproductivo. El funcionamiento del citado complejo «empleo-cuidados», como tantas otras desigualdades de género, se ve amplificado en los entornos rurales, dada la gran necesidad de cuidados en un entorno muy envejecido y dada también la escasez o dificultad de acceso a los servicios que permiten conciliar la vida laboral y familiar (Camarero *et al.*, 2009).

El último *Diagnóstico de la Igualdad de Género en el Medio Rural*⁴, publicado en 2011, muestra la vigencia de ese ecosistema laboral adverso, que lo es más cuanto más prototípicamente rural es el entorno en el que nos situamos, es decir, en las zonas definidas en la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural como *zonas a revitalizar*: Son aquellas zonas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial; zonas que, además, se corresponden en muchos casos con lo que hoy denominamos la «España vacía».

El citado informe da cuenta de una considerable sobreinactividad femenina, que se incrementa a medida que el territorio se hace más «rural». La tasa de actividad laboral en las personas de entre 20 y 65 años es de un 61,3 % en el caso de las mujeres y de un 84,4 % en el caso de los varones, con una brecha de género a favor de los varones de 23,1 puntos. Pero si distinguimos entre las zonas rurales periurbanas, intermedias y «a revitalizar», esa brecha de género está en torno a los 15 puntos en las dos primeras, y sube a 27,4 puntos en las últimas.

El déficit de participación femenina en el trabajo remunerado tiene que ver, precisamente, con las características del empleo femenino en el medio rural, que muestra una fuerte segregación horizontal: mientras las mujeres tienen su principal ámbito laboral en el sector servicios (un 78,5 % trabajan en este sector frente a solo un 41 % de los varones), los hombres presentan una pauta mucho más amplia y diversificada de empleos. Comercio y restauración, servicios personales y domésticos, educación y sanidad, representan el abanico de posibilidades de empleo de las mujeres en los entornos rurales. Si el sector de la construcción es casi totalmente masculino, la agricultura y la ganadería también lo son. El declive de la figura de las «ayudas familiares agrarias» en las explotaciones de tipo familiar se corresponde más con la incorporación de trabajadores asalariados, que con la mayor presencia de titulares o cotitulares femeninas. La tan esperada Ley de Cotitularidad Compartida (Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias) finalmente aprobada en 2011, no ha tenido el impacto esperado respecto al impulso de una mayor presencia y protagonismo femenino en el sector agrario⁵.

La presencia de las mujeres en la industria rural es algo mayor, debido a la feminización de la industria agroalimentaria y textil. Sin embargo, en la industria rural también se produce una fuerte concentración del empleo femenino frente a la mayor diversidad de ámbitos masculinos (Alarios, Pascual y Baraja, 2009).

A la estrechez sectorial del empleo femenino rural se une la gran dependencia del trabajo asalariado. El 72,8 % de las mujeres ocupadas son asalariadas (un 28,7 % en el sector público), frente a un 57,5 % de los varones. La tasa de asalarización muestra así una brecha de género de 15,2 puntos a favor de las mujeres, a pesar de la centralidad que en las políticas de desarrollo rural ha tenido la promoción del emprendimiento y el autoempleo. Si en su momento

⁴ «Diagnóstico de la Igualdad de Género en el Medio Rural», Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, 2011. La investigación se basa en una amplia encuesta realizada a finales de 2009 a hombres y mujeres de entre 20 y 65 años, residentes en diferentes tipos de municipios rurales. El estudio está disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/DIAGN%C3%93STICO%20COMPLETO%20BAJA_tcm30-101391.pdf

⁵ En septiembre de 2021, se registraban únicamente 882 altas en el registro de titularidad compartida. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/titularidad_compartida/default.aspx

la salarización femenina representó un avance respecto a la condición de trabajadora invisible que suponía la categoría de «ayuda familiar» (Sampedro, 1996), hoy puede ser un indicador del relativo fracaso del autoempleo y el emprendimiento como fuente de empleo para las mujeres y un cierto bloqueo del pleno acceso de ellas a la condición empresarial (Sampedro y Camarero, 2007).

La fuerte concentración sectorial del empleo femenino, y su elevada dependencia del mercado de trabajo asalariado se corresponde con un elevado grado de segregación vertical, es decir de ausencia de las mujeres de las categorías laborales con mayor responsabilidad o poder de decisión. La fotografía se completa con una considerable feminización de las jornadas a tiempo parcial (la cuarta parte de las mujeres asalariadas rurales tienen este tipo de jornada reducida), de los contratos temporales (casi la quinta parte de las asalariadas están en esta situación) y de la precariedad laboral, que incluye las situaciones de trabajar sin contrato y/o sin cotizar a la seguridad social. Ello, unido a la mayor presencia femenina en los puestos más bajos de la escala laboral, tiene como consecuencia una mayor precariedad económica, que se refleja en la sobrerrepresentación de las mujeres en los tramos más bajos de remuneración.

Finalmente, el informe constata la importancia que la movilidad de tipo laboral o *commuting* tiene en los entornos rurales: al igual que los varones, muchas mujeres tienen que desplazarse para trabajar, ya sea a otro municipio rural o a otro municipio urbano. Casi el 40 % de las trabajadoras rurales lo hacen. Y son los entornos más rurales los que exigen a las mujeres mayor movilidad. La cuestión de la movilidad laboral y la forma en que choca con las exigencias del trabajo doméstico y de cuidado, han sido planteadas como una de las posibles causas de la sobremigración femenina (Camarero y Sampedro, 2008). Para los hombres sería mucho más fácil compensar la falta de empleo en el entorno local con una mayor movilidad laboral. En el caso de las mujeres, la contradicción entre las exigencias de movilidad y el trabajo doméstico y de cuidado se solventaría con la renuncia al empleo (y el paso a una situación de inactividad) o la renuncia a la residencia rural (con la emigración).

El Diagnóstico de la Igualdad de Género en el Medio Rural de 2011 deja claro que el tiempo invertido en las tareas de cuidado en el medio rural es muy elevado en ambos sexos, aunque la dedicación femenina es siempre muy superior a la masculina, incrementándose esta diferencia con la edad⁶. Camarero *et al.* (2009) ya habían constatado, a partir de otra encuesta de ámbito estatal, la gran cantidad de hogares rurales en los que se cuida de forma habitual a personas dependientes, sean o no convivientes: algo más del 53 % de mujeres de entre 30 y 50 años, residentes en municipios de menos de 10.000 habitantes, vivían en un hogar con estas características. Este estudio demostró también que convivir con una persona dependiente no afecta a la actividad laboral de los varones, pero sí que reduce de forma notable la de las

⁶ Las mujeres dedican como media 3 horas y 37 minutos al cuidado de niños y niñas (frente a las 2 horas y 28 minutos de los varones), y 2 horas y 2 minutos al cuidado de personas mayores (frente a 1 hora y 12 minutos de los varones). La cuantificación de los tiempos se realiza en base a las personas que han concretado tiempo en cada una de las actividades. En el caso del cuidado a la infancia, lo han hecho el 23 % de las mujeres y el 21 % de los varones; en el cuidado a personas mayores, un 15 % de las mujeres y un 11 % de los varones. *Diagnóstico de la Igualdad de Género en el Medio Rural*. Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, 2011 (pp. 153-154).

mujeres: la tasa de actividad laboral pasaba del 80,8 % al 69,2 % para las mujeres que se encontraban en estas circunstancias.

Como se ha señalado repetidamente, la sobrededicación femenina a los cuidados no solo genera dependencia económica, sino que también desincentiva su participación ciudadana y política, contribuyendo a invisibilizar las voces y los intereses propios de las mujeres, lo que cierra el círculo de la discriminación femenina.

No es probable que este ecosistema laboral adverso que acabamos de describir haya experimentado cambios notables, sobre todo si tenemos en cuenta los efectos de la «Gran Recesión» de 2008 y el impacto de la pandemia de COVID-19, cuando la recuperación económica parecía estar asentándose.

Mientras tanto, los valores relativos a la igualdad de género han ido calando más y más en la sociedad española, independientemente de la diversidad social, étnica o territorial. Una buena muestra es cómo algunas asociaciones de mujeres rurales se declaran abiertamente feministas, y cómo el 8-M va celebrándose en más y más pueblos⁷. En los algo más de diez años que han transcurrido entre la publicación de este último *Diagnóstico de la Igualdad de Género en el Medio Rural*, temas nuevos han ido entrando en la agenda de reivindicaciones de las mujeres rurales. Uno de ellos tiene que ver con la especial vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia machista en un contexto en que es difícil conseguir autosuficiencia económica, con un mayor aislamiento geográfico, alejadas de los recursos de atención y apoyo a las víctimas, y en un entorno en que las estrechas relaciones familiares y vecinales pueden ser un freno a posibles denuncias (Martínez, 2013).

En un reciente estudio exploratorio sobre las microviolencias que más frecuentemente experimentan las mujeres rurales en Castilla y León⁸, aparecen como las dos fundamentales el control de la movilidad y el control económico:

«Mira, ahora tengo nieto y tengo que depender de que me lleve mi marido, ¡y se pone! ¡ya ti te voy a llevar todos los días, pues no tendríamos otra cosa que hacer que ir todos los días!» (...) Y unas semanas me lleva y otras semanas no me lleva...». (Ama de casa, zona rural intermedia).

«Me había sacado el carné de conducir, él me empujó, yo no quería, que es algo que ahora le tengo que agradecer. Yo no me lo quería sacar y él 'sí, que te lo saques, que te va a dar la vida'. Vale, me lo saqué. ¡Resulta que me saco el carné de conducir y no me dejaba el coche!». (Cama-rera, zona a revitalizar).

⁷ Las celebraciones multitudinarias del 8 de marzo en los últimos años han tenido constantes réplicas en los núcleos rurales, recogidos por los medios de comunicación. Como ejemplo, la crónica titulada «Queridas urbanitas, la huelga feminista también se hace en los pueblos». El Diario.es 28/2/2019 https://www.eldiario.es/sociedad/queridas-urbanitas-huelga-feminista-pueblos_1_1675355.html

⁸ «Estudio sobre la Violencia de Género en el Medio Rural de Castilla y León» (2018). Es un estudio exploratorio de carácter cualitativo realizado mediante un contrato de investigación entre el Parque Científico de la Universidad de Valladolid e ISMUR (Iniciativa Social de Mujeres Rurales)-Castilla y León. En el curso de la investigación, dirigida por la autora de este texto, se realizaron 12 entrevistas en profundidad a mujeres seleccionadas por criterios de edad, situación laboral y tipo de municipio de residencia, entre octubre y noviembre de 2018. El estudio se puede consultar en la web de la Junta de Castilla y León: Estudios y Publicaciones | Familia, mujer, adicciones | Junta de Castilla y León (jcy.es)

«Todas las compras grandes las hace él, me lo da dinero, yo le pido, me lo da, me deja por ejemplo 300 € y luego ya ‘déjame dinero, que yo me voy a la capital que me hace falta’, se puede quejar ‘que es que tenemos que ahorrar, no hay dinero’, ‘oye, que tú siempre no tienes dinero, déjame dinero y vete a decir esto a los conejos’. Y ya está». (Ayuda familiar agraria, zona a revitalizar).

Son microviolencias plenamente coherentes con las situaciones de dependencia que genera ese ecosistema laboral adverso que acabamos de describir. Los relatos de las mujeres entrevistadas en este estudio se corresponden con discursos muy igualitarios, que deslegitiman los modelos más tradicionales de domesticidad femenina, y expresan una alta valoración del medio rural como hábitat. Sin embargo, estos mismos relatos son también relatos de dependencia y resignación. En el caso de las mujeres con menor nivel de cualificación, el empleo siempre presenta condiciones de mayor precariedad que el de sus parejas, y muy condicionado por la movilidad y el cuidado familiar.

«... Mira por ejemplo la facilidad de los pueblos para una mujer, porque lo veo en el resto, a lo mejor no tienen estudios o no han ido a la ciudad a trabajar, pero luego por ejemplo tienen la opción de limpiar mogollón de casas, de ayudar a mogollón de gente mayor... No tengo estudios, ni he estado en la ciudad trabajando, pero tampoco me ha faltado nunca el trabajo. ¿Me explico? A lo mejor no han estado dadas de alta, pero tampoco han dejado de comer por no tener trabajo (...) ¿Inconvenientes? pues que tienes que andar con el coche». (Camarera, zona a revitalizar).

Es esta una pauta que acaba teniendo repercusión en el reparto de las tareas domésticas y de cuidado.

«... Sí, bueno, a lo mejor tira siempre más la chica a hacer las cosas, por así decirlo. Como que a lo mejor el chico está más ocupado trabajando, porque trabaja en trabajos más fuertes. Yo, por ejemplo, mi trabajo no es comparable con el de mi novio que está tirando de corderos, entonces, a lo mejor, sí que siempre como que hace más la chica que el chico». (Parada, zona intermedia).

En el caso de las mujeres con mayor cualificación, su experiencia laboral aparece muy condicionada por las necesidades de sus parejas y el cuidado asociado a la maternidad. La comunidad rural parece operar aquí reforzando la condición de proveedor principal de los varones e invitando a las mujeres a anteponer su rol doméstico y de cuidado.

«Bueno, pues yo al ser interina de educación, mi vida estaba un poco sin saber todavía dónde qué, al principio no teníamos familia, entonces era un poco de libertad en el sentido de decir, voy a echar a todo Castilla y León y de donde me llamen, me llamen (...) pero bueno, vimos que era un pueblo que tenía un poquito de todo, que ni muy grande ni muy pequeño y además pues eso, por la comodidad para el trabajo de él». (Profesora, zona intermedia).

«Pero bueno que yo creo que es más la gente de fuera los que no han cambiado. (...) Y ya pues terminó la niña de comer y se quería quedar dormida, pero no se dormía y dice mi marido, bueno pues sigue cenando tú que salgo yo fuera y la doy un paseíllo y se queda ya dormida, y fue al levantarse a eso y me dicen ‘anda, mira qué bien enseñado le tienes que se sale él a dar el paseo a la niña’, y es como ¿perdona? ¿Entonces, cómo lo hago, cómo lo hacemos?». (Profesora, zona intermedia).

3. Mujeres migrantes en la España despoblada

No es posible desconectar la cuestión de las mujeres rurales de la profunda transformación que experimenta el medio rural desde finales de los años 1980. Este intenso cambio social coincide con una selectiva repoblación rural compatible con intensas pérdidas poblacionales en términos absolutos, a causa del envejecimiento y la caída de la fecundidad. Así, nos encontramos con territorios que se vacían y se pueblan a la vez. Un elemento importante en este nuevo paisaje rural es la creciente diversidad étnica y cultural. Desde finales de los años 1990, la repoblación rural se debe básicamente a un importante flujo de inmigración extranjera de carácter laboral, procedente de países empobrecidos del norte de África, Latinoamérica y de Europa del Este (Camarero y Sampedro, 2020).

Las mujeres del medio rural son ahora también, por tanto, esas otras mujeres, las mujeres migrantes que han ido asentándose en la España interior y despoblada. Para poder acercarnos a ellas nos basamos en una investigación de carácter cualitativo que forma parte del Proyecto «*INMI-RURAL: Crisis e inmigración en el medio rural de Castilla y León*», desarrollado en esa comunidad autónoma entre 2016 y 2019⁹.

Las migraciones transnacionales, que en un primer momento se dirigieron hacia las áreas rurales más pujantes del sur y el levante español, con el tiempo han ido llegando a las ciudades y pueblos del interior y el norte peninsular, mucho menos dinámicas en términos económicos y poblacionales (Camarero y Sampedro, 2019). Para muchas de estas áreas rurales, la población inmigrante ha supuesto la oportunidad de revertir un proceso de despoblamiento que duraba décadas (Collantes *et al.*, 2014). El gran envejecimiento y masculinización de la población autóctona hace que la necesidad de mano de obra no se limite solo a trabajos agrarios de carácter altamente estacional, sino que se extiende a todas las actividades económicas que estructuran la vida rural: agroindustria, transporte, comercio, hostelería, servicios de cuidado y atención a las personas dependientes... En ese contexto no es extraño que la población inmigrante sea protagonista de iniciativas empresariales que revitalizan la vida de los pueblos (Mancilla *et*

⁹ INMI-RURAL: «Crisis e inmigración en el medio rural de Castilla y León: Escenarios socio-territoriales para el arraigo de los inmigrantes y la sostenibilidad social de las áreas rurales» (CSO2015-67525-R, MINECO/FEDER). El proyecto, dirigido por la autora de este texto, estaba integrado la Red de Excelencia Iso-Rural. (CSO2016-61728-REDT). El trabajo de campo se realizó en tres comarcas de Castilla y León, dos de ellas definidas como zonas rurales a revitalizar, y una como intermedia. Se realizaron un total de 38 entrevistas en profundidad, 17 a alcaldes, trabajadores sociales, miembros de organizaciones cívicas y otros informantes clave, y 20 a personas inmigrantes de diferentes orígenes geográficos, una de ellas grupal, entre el mes de junio de 2017 y diciembre de 2018. En los *verbatim* se han respetado en lo posible las expresiones literales de las personas entrevistadas, que en ocasiones tienen un nivel de español bastante precario.

al., 2010) y que incluso contribuyan a mantener vivas algunas tradiciones locales en peligro de desaparición a causa de la sangría demográfica, como refleja el testimonio recogido en un municipio enclavado en una zona fuertemente despoblada de la comunidad autónoma de Castilla y León.

«Bueno, pues ese año ha sido mñndida (*un personaje de las fiestas locales*) una chavalita de 16 años, que su madre es de origen nicaragüense y su pareja es un chico de aquí. (...) El año pasado fueron dos hermanas de origen búlgaro, dos chicas de aquí de origen búlgaro. (...) Y eso la gente de aquí lo vive como diciendo... bueno, estáis con nosotros». (Trabajadora social, zona a revitalizar 1).

Si hacemos una lectura de género del impacto demográfico de la inmigración en las áreas rurales amenazadas por la despoblación, hay que señalar que estos flujos migratorios agudizaron en un primer momento la masculinización rural, ya que los pioneros son, en la mayor parte de los casos, varones sin pareja e hijos, o que los han dejado en su país de origen.

Los diferentes modelos de inmigración de los diferentes grupos nacionales han condicionado mucho la forma en que las mujeres migrantes han ido llegando al medio rural de la España despoblada. Desde el principio se observó la existencia clara de diferentes pautas de asentamiento territorial: por ejemplo, la migración latinoamericana es mucho más urbana que la migración procedente del Magreb o del África subsahariana, o que la migración procedente de los países del este de Europa, más proclives a asentarse en las áreas rurales. Existen también diferentes modelos familiares de migración. Las personas procedentes de Europa del Este emigran, en relación con otros grupos nacionales, de una manera muy «familiar»: migran hombres y mujeres, el proceso de reagrupamiento familiar es bastante rápido y hay un alto nivel de matrimonios endogámicos. La población de origen africano presenta un modelo muy particular, que se caracteriza por la emigración masculina, la existencia frecuente de matrimonios y familias transnacionales y la posposición de la reagrupación familiar hasta el momento en que la posición del pionero está suficientemente consolidada; es decir, los hombres emigran, y sus esposas e hijos permanecen en los países de origen hasta que sea posible la reagrupación. En cuanto a las poblaciones latinoamericanas, la peculiaridad es la migración frecuente de mujeres, a veces cabezas de familias monoparentales, que, con el tiempo, reagrupan a sus hijos y forman nuevas parejas en España, muchas veces con hombres españoles (Camarero y García, 2004).

«Porque mi pareja estaba ya aquí trabajando, y claro, yo la última vine aquí, sola y después me traje los niños, que eran entonces pequeñitos». (Mujer, Lituania, zona a revitalizar 2).

«No, eso también fue muy difícil, porque (...) yo la traje a ella después de dos años y medio. La dejé allí con mi madre. Fue muy difícil. Ella tenía 3 añitos y pico. Y la traje cuando tenía 6, eso es muy, muy, muy (...) eso es lo más difícil que nos puede suceder, separarnos de los hijos». (Mujer, Ecuador, zona a revitalizar 1).

Un primer condicionante que experimentan las mujeres migrantes en el medio rural es que, salvo en el caso de las mujeres latinoamericanas, su llegada está casi siempre mediatizada y condicionada por la situación laboral y por las relaciones que sus parejas masculinas han establecido previamente en el entorno local. La división sexual del trabajo y el rol masculino de proveedor principal de la familia hacen que las trayectorias migratorias respondan a proyectos, oportunidades e intereses definidos por el cabeza de familia masculino.

«Y le digo yo a mi mujer ‘¿nos vamos?’ porque en Valencia yo no trabajaba casi, ya estaba la cosa mal y tal. Trabajaba más ella, más ella y tal. Y yo dije pues si no me voy de aquí, de la ciudad, vamos a seguir así. (...) Yo ya me habría ido porque... porque... no tener trabajo y tener solamente la mujer que esté trabajando pues...». (Hombre, Bolivia, zona a revitalizar 1).

«Regular (*se refiere a cómo llevó su mujer irse al pueblo*), pero se adaptó muy bien sí, sí. Le gusta. Le ha pillado el gustillo a la naturaleza, coge sus libros, sus ovejas. Va al campo ahí horas». (Hombre, Rumanía, zona a revitalizar 1).

Sin embargo, el hecho de que la migración sea un proyecto de superación familiar en el que es fundamental la aportación económica de todos los miembros de la familia, impulsa y favorece el empleo femenino, que aparece justificado por esa necesidad de supervivencia y progreso familiar. El fuerte impacto que tuvo la crisis económica de 2008 en el sector de la construcción ha contribuido también a cambiar pautas tradicionales. El empleo femenino en el sector servicios, mucho menos tocado por la crisis, ha otorgado mayor protagonismo a las mujeres en la configuración de las estrategias familiares.

«Mi marido trabaja en las obras, construcción. Pero claro, ya desde 2008, que fue cuando yo vine aquí, pues ya había poco, pues él tenía poco trabajo, y ya pues yo decidí pues empezar a trabajar. En Almería cuidaba una señora mayor. Que falleció. Y cuando falleció pues ya me quedé sin trabajo y estuve unos meses que fue cuando me llamó mi cuñada y me vine aquí. (...) Mi marido... como él no trabajaba... cuidaba a la niña y hacía... la verdad es que hacía de todo». (Mujer, Marruecos, zona a revitalizar 1).

En el caso de las mujeres latinoamericanas, que son a menudo pioneras, su condición de mujeres sin pareja en un entorno muy masculinizado las hace objeto de numerosos prejuicios vinculados a su comportamiento sexual, que no se diluyen precisamente cuando llegan a establecer relaciones de pareja o contraer matrimonio con hombres españoles¹⁰. Con frecuencia los matrimonios entre mujeres inmigrantes y hombres autóctonos se establecen desde unas

¹⁰ Iciar Bollain reflejó de forma brillante la difícil integración de estas mujeres migrantes que llegan al medio rural para convertirse en parejas de hombres españoles en la película de 1999 «Flores de Otro Mundo». El testimonio de una de las mujeres entrevistadas en el marco del proyecto INMI-RURAL lo expresaba de la siguiente forma: «Y al principio, bueno, la familia, una parte estaba un poquito recelosa, porque siempre dicen, bueno porque a ver esas mujeres que solo vienen a ver que pueden pillar. No todas estamos en el mismo saco, porque las *habrán, de todo hay ¿verdad? Pero yo ya llevo 28 años de vivir aquí en esta casa. (...) ¡puff majal! pues uff, ujj, me quisieron amargar, me quisieron hacer la vida imposible. (...) El me dio mi puesto, como la mujer que soy, que toda mujer merece su respeto, y le den su lugar, se lo merezca o no se lo merezca*». (Mujer, Honduras, zona intermedia).

bases muy desiguales, que las coloca en una situación de dependencia excesiva de sus esposos o parejas, muchas veces hombres de mayor edad, vinculados a la agricultura o la ganadería y que tienen unas expectativas muy tradicionales respecto a su papel en la familia.

«Que conste, que cuando hablé con él por teléfono, me dijo. Dice ‘Yo te voy a traer —dice— porque soy una persona que tengo medios para poderte mantener’. ‘Pero a trabajar aquí’, me dijo. ‘No. Aquí vienes —dice—, vas a venir a servirme a mí. Y a disfrutar lo poco o lo mucho que haya. Pero a servirle o trabajar, a nadie’. Y claro, cuando me iba yo las temporadas de las fresas, ¡Bua uhh! las que se preparaban, porque claro, le decía, yo he dejado dos hijos allá». (Mujer, Honduras, zona intermedia).

En este modelo migratorio latinoamericano, cuando fallan las redes familiares de apoyo, la necesidad de compaginar trabajo y cuidado puede colocar a las mujeres migrantes en situaciones de enorme vulnerabilidad social.

«Y bueno, los niños pues eso, hay a veces que tengo que trabajar los fines de semana, sí, en vacaciones, más que nada porque aquí es cuando más gente viene y a veces me han llamado pues bueno, los niños se han quedado hasta ahora digamos solos, en casa. (...) Digamos que me han llamado también del Instituto, del equipo de orientación para decirme mira, que tus hijos están así. (...) Entonces, yo ahí en ese momento si le digo ¿y qué hago? Si trabajo, o no trabajo. Le digo es que qué hago». (Mujer, Ecuador, zona a revitalizar 2).

Un segundo condicionante para las mujeres migrantes es que, si bien desarrollan sus vidas en el mismo ecosistema laboral adverso que las mujeres autóctonas, a su discriminación de género añaden una discriminación de tipo étnico vinculada a su condición inmigrante. La relación entre la población autóctona e inmigrante tiende a establecerse desde un principio de instrumentalidad y subordinación: los inmigrantes son vistos antes que nada como «trabajadores» y trabajadores subsidiarios, es decir, su derecho se limita a ocupar aquellos puestos de trabajo no deseados por la población autóctona, o aquellas condiciones laborales que la población autóctona no está dispuesta a aceptar (Pedreño, 2005).

«De limpieza, hacía todo. Iba yo solita de aquí a ese pueblo en bicicleta. Pues por no perder el trabajo, porque nunca... no era fácil, como decía ‘en España había siempre trabajo’. No, mentira, nunca no era tan fácil por trabajo ni en España, ni en Lituania ni en ningún sitio, porque es mentira. Había trabajo, pero lo que no quería nadie, o aceptas o no tienes trabajo, y me tocó aceptar». (Mujer, Lituania, zona a revitalizar 2).

«Llevo 4 temporadas trabajando en un almacén de puerros y también hacemos manojos de zanahorias en el campo directamente. Había 30 rumanas, 110 búlgaras y 3 españolas. Y de las españolas no se quedó ninguna». (Mujer, Bulgaria 2, zona intermedia).

La literatura académica ha constatado la existencia de estos nichos laborales étnicos que resultan de la concentración de población inmigrante en determinados empleos y favorecen la discriminación en cuanto a condiciones laborales y salariales (Veira, Stanek y Cachón, 2011). Las mujeres migrantes experimentan así, simultáneamente, una doble discriminación étnica y de género.

«Yo estaba trabajando antes en una granja de ovejas, ocho años llevo, ocho años, y trata conmigo mal, trabajo muchas horas, sin descanso de un día, ningún día de descanso ni nada, sin paga extra y sin doble, y me ha dejado para mí depresión, ocho meses por lo menos, porque no descanso ni un día. (...) Daba a mí 400 euros al mes, estaba yo pagando el seguro con mi sueldo, luego ha subido 500, 500 euros al mes y la nómina tiene 800». (Mujer, Marruecos, zona a revitalizar 2).

«Mi recorrido laboral aquí en España es tremendo porque yo no paré de trabajar 14 años, y tengo vida laboral un año y medio. Porque en el momento que hablo nadie hacía contrato, después necesitaba el DNI, cuando ya tenía el DNI ellos se escondían de no pagar impuestos y no querían hacerlo, y así todo el rato. Incluso aquí estoy sin contrato». (Mujer, Bulgaria, zona intermedia 2).

Las personas migrantes conocen y hasta cierto punto aceptan la existencia de estos nichos laborales étnicos porque perciben que son posibles trayectorias de progreso en las que se va avanzando en la consecución de mejores condiciones y más derechos laborales. En el caso de las mujeres hay una jerarquía de ocupaciones en cuya base está el trabajo en explotaciones agrarias o ganaderas, o como internas en el cuidado de personas mayores. Una puerta de entrada (también muy angosta) al mercado de trabajo local es el trabajo temporero en la recogida de diferentes cosechas. Tras esos trabajos vienen otros que ofrecen mejor remuneración, una cierta estabilidad y formalidad, y un horario: las fábricas de tratamiento o envasado de frutas y verduras, o de elaboración de productos alimentarios.

Para las mujeres, esta culminación de la trayectoria laboral inmigrante parece representarla el trabajo estable en residencias de personas mayores, la hostelería o el pequeño comercio, sobre todo cuando se consigue estar al frente del negocio, no siendo extraño encontrar a mujeres migrantes emprendedoras rurales en estos sectores (Sánchez Flores *et al.*, 2014; Soronellas *et al.*, 2014).

«El campo es mucho más duro. No, a mí no me gusta, he estado por ejemplo sembrando ajos, la viña he estado un poquito también, hace dos o tres años, pero cortando las uvas, pero no, todo el sol y eso, digo no, no, no me gusta. Si tengo que trabajarlo y no tengo esto pues si no hay, pues lo trabajaré. Igual que la fábrica, si no me queda en la hostelería un... pues lo que haya, que no me importaría». (Mujer, Bulgaria, zona intermedia).

«Yo me levanto, como digo yo, me levanto con ganas todos los días, me gusta estar haciendo algo, me encanta, no sabía que me gustaba la cocina y aparte de eso te da muchas satisfacciones a nivel personal porque a mí cuando la gente come y se va súper a gusto pues la que más a gusto estoy soy yo. (...) Hemos creado nuestra propia clientela y aparte de eso pues ofertamos el local en algunos sitios». (Mujer, Ecuador, zona a revitalizar 1).

La condición inmigrante se asocia a la idea de que las personas inmigrantes no tienen realmente los mismos derechos que la población autóctona. Ello provoca situaciones de rechazo cuando alguna de ellas accede a ayudas sociales o programas de empleo público para personas en situación de vulnerabilidad social. Las mujeres migrantes experimentan este «racismo» interiorizado, incluso a veces en su contacto con las administraciones públicas.

«Cuando estaba trabajando en el Ayuntamiento, un mes, y viene una persona, abre la puerta ¡eh, limpiar bien la puerta! No, estaba limpia bien, y está barrida, y no tiene nada, no tiene, estaba como el suelo... y queréis machacarle a una, no a todas. (...) Cuando estaba yo, ufffff, por qué ha cogido la marroquí, por qué, sabes, todo el mundo hablando, por qué ha cogido a la marroquí, por qué esto, por qué...». (Mujer, Marruecos, zona a revitalizar 2).

«No he llegado a convalidar (*se refiere a su título de trabajadora social*). Porque me decepcioné desde el principio, cuando me fui al INEM y tal y fíjate, yo me fui cuando empezó la crisis, y me respondían de una forma como: ‘Es que para los españoles no hay trabajo, para qué vienes’. Cosas así». (Mujer, Bulgaria, zona intermedia 2).

Por último, tenemos que hablar de los prejuicios y estereotipos que se suelen proyectar sobre estas mujeres. Los dos fundamentales tienen que ver con su condición de víctimas, sobre todo cuando nos referimos a las mujeres musulmanas, y con su comportamiento sexual y el carácter supuestamente interesado que tiene su relación con los hombres españoles, sobre todo cuando hablamos de mujeres latinoamericanas.

«Luego antes de casarme, le dije a mi marido no me caso hasta que no haya sacado la nacionalidad por el hecho aquel de que siempre dicen pues ‘ah, se casó para poder tener los papeles’. No, yo le dije cuando me case será cuando tenga los papeles yo en regla». (Mujer, Ecuador, zona a revitalizar 1).

En contraposición, los espacios de sociabilidad femeninos y los intereses compartidos en la esfera de la maternidad y los cuidados aparecen como ámbitos en los que es posible quebrar la fuerza de estos prejuicios. El medio rural, cuando permite el contacto cara a cara, puede ser así un entorno favorable para el encuentro y la integración.

«La verdad al principio ahí sí que lo pasamos un poco mal. Porque éramos la primera familia marroquí ¿no? que entra a ese pueblo. Entonces la gente como que... que le... nos miraban un poco raro, ¿sabes? Raros así y tal... y había una vecina que recogía firmas para que nos echaran de ahí. (...) Sí, sí, sí... pero al final bien, cuando tuve a mi hija te puedes imaginar que esa señora me trajo pañales, me trajo regalos... de todo...». (Mujer, Marruecos, zona a revitalizar 1).

La población inmigrante que ha permanecido en el medio rural tras la gran crisis de 2008 responde mucho más que antes al perfil de grupos familiares que han conseguido, mal que bien, sembrar sus trayectorias de progreso en el medio rural. Aunque en general comparten con las mujeres autóctonas su gusto por la vida rural, el arraigo pasa para las mujeres migrantes por conseguir, sobre todo, las condiciones materiales necesarias para mantener esas trayectorias de progreso que dan sentido a la aventura migratoria. Mejorar las oportunidades vitales de sus hijos e hijas es un tema clave.

«Porque para mí, para nosotros, lo más importante es la familia como mucha gente ¿no? Y si quieres que la familia esté unida pues tienes que tener un tipo de ingreso. (...) Y sobre todo estabilidad...». (Mujer, Ecuador, zona a revitalizar 1).

«Yo aquí tengo un contrato de 5 años, según ya veremos a ver cómo nos pinta, cómo nos da, cómo no nos da, nos queremos... estamos mirando para hacer aquí una casa, comprar un terreno». (Mujer, Bulgaria, zona intermedia).

«Yo no tengo intención de quedarme aquí... o sea, de estar aquí toda la vida. Me gustaría pues yo qué sé, ir a una ciudad más grande, pues darles a mis hijos lo mejor ¿no? De estudios y de todo, porque aquí hay poca cosa. Porque aquí tenemos Primaria y nada más, y entonces claro». (Mujer, Marruecos, zona a revitalizar 1).

Las oportunidades de empleo y progreso que el medio rural puede ofrecer a estas mujeres, tienen para ellas un valor que va más allá de su propio crecimiento personal, puesto que es un factor más para el éxito del proyecto migratorio de sus familias.

4. Conclusiones

Al inicio de la tercera década del siglo XXI los factores que expulsan a las mujeres del medio rural siguen presentes. En un momento de honda preocupación social y política por la despoblación rural merece la pena analizar qué condiciones materiales e inmateriales pueden hacer que nuestros pueblos sean más habitables.

En los relatos periodísticos la vuelta al campo tiene como protagonistas principales a habitantes de las ciudades que buscan nuevos estilos de vida. Pero lo cierto es que la sostenibilidad demográfica y social de las comunidades rurales depende básicamente de que las mujeres y los hombres que tienen sus raíces en ellas y valoran la vida rural, puedan permanecer, o regresar tras un periodo de estudios o trabajo en la ciudad. También depende de que las mujeres y los hombres migrantes que han ido asentándose en ellas, paliando los efectos del envejecimiento y la masculinización, tengan la oportunidad de recorrer las trayectorias de progreso que animan todo proceso migratorio.

Que nuestros pueblos sean habitables a medio y largo plazo exige intervenir en un ecosistema laboral especialmente adverso para las mujeres y que choca cada vez de forma más dramática con los valores y expectativas de las mujeres rurales. La sostenibilidad social implica hoy más que nunca, equidad de género. Eso significa que es necesario, en primer lugar, ensanchar decididamente el estrecho abanico de oportunidades laborales a su alcance, tanto a nivel horizontal (sectorial) como vertical (en niveles de cualificación y responsabilidad); y, en segundo lugar, romper con el entramado socio-institucional que bloquea el camino hacia la corresponsabilidad en las tareas de cuidado.

En este contexto, las mujeres inmigrantes experimentan simultáneamente los efectos de discriminaciones de género y discriminaciones étnicas. A su casi siempre subordinado papel en las estrategias migratorias familiares, se une el encasillamiento en nichos laborales étnicos, y el hecho de tener que convivir con prejuicios y estereotipos de los que están libres las mujeres autóctonas. La necesidad de contribuir económicamente al sostenimiento de sus familias y, con ello, al éxito de la aventura migratoria, hace que para ellas las implicaciones de ese ecosistema laboral adverso sean si cabe más profundas y desalentadoras. También en este caso la equidad es un factor de arraigo.

Llegados a este punto podemos decir que el reto es inmenso. Para impulsar un nuevo modelo de desarrollo territorial, tal y como proponen las plataformas ciudadanas que hablan en nombre de la «España vaciada», son necesarios muchos recursos materiales y humanos y una decidida voluntad política, pero también impulso ciudadano e innovación social. El hecho de que en la demanda de una ciudadanía plena para los habitantes de la España rural vuelva a ser central la cuestión de las mujeres, invita, con todo, a la esperanza.

Referencias bibliográficas

- ALARIO, M.; PASCUAL, H., Y BARAJA, E. (2009): «Segregación laboral de las mujeres en la industria rural: el caso de Castilla y León»; en *Boletín de la AGE*, 50; pp. 173-192.
- CAMARERO, L.; CRUZ, F.; GONZÁLEZ, M.; DEL PINO, J.; OLIVA, J., Y SAMPEDRO, R. (2009): *La población rural en España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Barcelona, Fundación La Caixa.
- CAMARERO, L. Y GARCÍA, I. (2004): «Los paisajes familiares de la inmigración»; en *Revista Española de Sociología*, 4; pp. 173-198.
- CAMARERO, L. Y SAMPEDRO R. (2008): «¿Por qué se van las mujeres? El continuum de movilidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural»; en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 124; pp. 73-105.
- CAMARERO, L. Y SAMPEDRO, R. (2016): «Exploring female over-migration in rural Spain: employment, care giving and mobility»; en WIEST, K. ed.: *Women and Migration in Rural Europe. Labour Markets, Representations and Policies*. Londres, Palgrave Mcmillan; pp. 189-208.
- CAMARERO, L. Y SAMPEDRO, R. (2019): «Despoblación y ruralidad transnacional: crisis y arraigo rural en Castilla y León»; en *Economía Agraria y Recursos Naturales* 19(1); pp. 58-82.
- CAMARERO, L. Y SAMPEDRO, R. (2020): «La inmigración dinamiza la España rural»; en *Observatorio Social de La Caixa 09- Dossier Octubre 2020: Inmigración: retos y oportunidades*; pp. 17-24.
- COLLANTES, F.; PINILLA, V.; SÁEZ, L., Y SILVESTRE, J. (2014): «Reducing Depopulation in Rural Spain: The Impact of Immigration»; en *Population, Space and Place*, 20(7); pp. 606-621.
- MARTÍNEZ, M. A. (2013): *Violencia de género en las áreas rurales de Asturias. «¿Adónde puedo ir yo?»: Un estudio en Asturias*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MANCILLA, C.; VILADOMIOU, C., Y GUALLARTE, C. (2010): «Emprendimiento, inmigrantes y municipios rurales: el caso de España»; en *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 10(2); pp. 121-142.
- ORTEGA, T. M. (2013): «Democratizando la democracia. Estrategias de género de las trabajadoras agrícolas españolas (1977-1990)»; en *Historia Agraria*, 61; pp. 181-209.
- PEDREÑO, A. (2005): «Sociedades etnofragmentadas»; en PEDREÑO, A. Y HERNÁNDEZ, M. coord.: *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*. Murcia, Universidad de Murcia; pp. 75-103.
- SAMPEDRO, R. (1996): *Género y ruralidad: las mujeres ante el reto de la desagrarización*. Serie Estudios nº 47; Madrid, Instituto de la Mujer.
- SAMPEDRO, R. Y CAMARERO, L. (2007): «Mujeres empresarias: el sujeto pendiente del desarrollo rural»; en *Revista Internacional de Sociología*, 48; pp. 121-146.

- SÁNCHEZ-FLORES, S.; ROYO, I.; LACOMBA, J.; MARÍN, E., Y BENLLOCH, C. (2014): «Mujeres inmigrantes emprendedoras en el medio rural. Factor para la sostenibilidad económica y social de las áreas rurales en la Comunidad Valenciana»; en *AGER*, 16; pp. 69-109.
- SORONELLAS, M.; BODOQUE, Y.; BLAY, J.; ROQUER, S., Y TORRENS, R. (2014): «Inmigrar a la Cataluña rural. Contextos de ruralidad e itinerarios migratorios de mujeres extranjeras hacia pequeños municipios»; en *AGER*, 16; pp. 111-148.
- VEIRA, A.; STANEK, M., Y CACHÓN, L. (2011): «Los determinantes de la concentración étnica en el mercado laboral español»; en *Revista Internacional de Sociología*, 69 (1); pp. 219-242.
- VICENTE-MAZARIEGOS, J. I.; CAMARERO, L. Y SAMPEDRO, R. (1991): *Mujer y Ruralidad. El círculo quebrado*. Serie Estudios, nº 27; Madrid, Instituto de la Mujer.



LAS MUJERES DEL MEDIO RURAL Y SU PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Alicia Langreo Navarro
SABORÁ, S.L.

Tomás García Azcárate
IEGD-CSIC y CEIGRAM

Resumen

En este artículo, analizamos la participación de las mujeres en la economía del medio rural, utilizando para ellos diversas fuentes estadísticas (Censo Agrario, Censo de Población, Encuesta de Población Activa y Encuesta de Estructuras de las Explotaciones Agrarias). El análisis se aborda desde una doble perspectiva: midiendo su participación en la agricultura y los distintos subsectores del sistema alimentario, y analizando la presencia de las mujeres en el conjunto de la economía. Ello permite establecer un análisis comparativo, y plantear algunos de los factores que explican y condicionan la desigual situación de las mujeres del medio rural, respecto a su integración en la economía. Finalizamos planteando algunas recomendaciones tanto a las administraciones públicas como al sector empresarial, para favorecer la participación de las mujeres en la economía rural.

Abstract

In this article we analyse the participation of women in the rural economy, drawing on a variety of sources (agrarian census, population census, labour force survey and survey of farm structures) and from a two-pronged perspective: measuring women's participation in agriculture and the different sub-sectors of the food system and analysing the presence of women in the economy as a whole. This allows a comparative analysis and calls attention to certain factors that explain and condition the unequal economic integration of women in rural communities. We end the study by making recommendations to government authorities and to the business community to foster female participation in rural economies.

1. Introducción

Entre los rasgos más preocupantes de los desequilibrios demográficos del mundo rural destacan una serie de cuestiones que atañen de manera específica a las mujeres: es una sociedad masculinizada y envejecida, más envejecida en el caso de las mujeres; el paro es mayor entre las mujeres y la actividad económica menor; su peso específico en los sectores motores de la economía es tradicionalmente bajo y la salida del medio rural de personas en edad de trabajar es mayor entre las mujeres que entre los hombres, por citar solo algunas de las cuestiones.

La peor situación de las mujeres es uno de los problemas que inducen al despoblamiento y causan desequilibrios demográficos de la denominada «España vacía». Además, este problema resulta aún más relevante si se tiene en cuenta que las mujeres del medio rural permanecen más tiempo en el sistema educativo y cuentan con una mayor formación media, lo que significa una evidente pérdida de talento.

Por supuesto que hay más cuestiones que determinan la debilidad demográfica del medio rural (servicios, dinámica social...), pero en este artículo nos centraremos en la actividad económica de las mujeres en este entorno, entendiendo que el desarrollo de actividades económicas es la clave para fijar población y disminuir los desequilibrios demográficos.

Por ello, trataremos este tema desde dos ámbitos complementarios: por un lado, desde la agricultura y lo que este sector arrastra (industrias, suministros, comercio, asesoría, logística... vinculados a las producciones locales agrarias, ganaderas y pesqueras), es decir, el sistema alimentario local; y, por otro lado, desde el conjunto de los sectores económicos. El hecho de analizar específicamente el sistema alimentario se debe a que consideramos que es el motor socioeconómico de la mayor parte del territorio rural, y a que, desde el mundo académico y desde las administraciones públicas, se han dedicado numerosos análisis a la participación de las mujeres en la agricultura y existen desde varios años líneas de apoyo a la incorporación de las mujeres, mientras que se desconoce lo que está sucediendo en otros sectores del sistema alimentario, cuestión esta que abordamos concretamente. Con respecto al conjunto del sistema económico del medio rural, nos centraremos en identificar aquellos ámbitos de actividad económica y desarrollo profesional donde se concentra la actividad de las mujeres.

2. Algunos condicionantes de la participación de las mujeres en la economía rural

La economía del medio rural tiene características que condicionan mucho la actividad de las mujeres, por lo que no puede hacerse una comparación lineal con el mundo urbano ni con el conjunto de la sociedad. A continuación, señalamos las que consideramos de mayor importancia:

- La economía rural está poco diversificada y depende de uno o muy pocos sectores o subsectores productivos, destacando en general los asociados al sector primario y que suelen estar localmente vinculados.
- Estos sectores dan pie a sistemas productivos que se constituyen en verdaderos motores del desarrollo socioeconómico local. Los más extendidos son los subsistemas alimentarios locales, que incluyen, además de los subsectores primarios (dentro de la agricultura, la ganadería y la pesca), el de la comercialización y, en su caso, producción de insumos y suministros a los sectores primarios y a la industria derivada (sectores logísticos asociados, industria de primera y segunda transformación, servicios de asesoría o certificación, buena parte del sector de la construcción...). Esta situación implica que la mejora de la competitividad de los sectores primarios básicos resulte esencial para el mantenimiento del conjunto del sistema productivo en el medio rural. Además, estos sistemas locales de producción determinan el tipo de trabajo disponible y los servicios, e incluso parcialmente el turismo.
- Con frecuencia, los sistemas productivos locales más extendidos incorporan pocas mujeres.

- El turismo, las segundas residencias y las estancias prolongadas de oriundos locales que han desarrollado su vida laboral fuera de sus pueblos de origen, constituyen una fuente de riqueza que, aunque con frecuencia tenga un fuerte componente estacional, contribuye al mantenimiento de los servicios imprescindibles (públicos y privados) y que son generadores de actividad.
- Generalmente buena parte de la actividad económica en el mundo rural tiene un acusado componente estacional, que condiciona el desarrollo del mercado de trabajo.
- En el conjunto de la economía rural, tiene poco peso el empleo público, en el que, por lo general, hay empleadas más mujeres. Sin embargo, suele haber menos empleo de mujeres en las grandes empresas, que, además, son escasas en el medio rural.
- Existe un alto predominio de la pequeña y mediana empresa, así como de autónomos y negocios familiares en todos los sectores de la economía rural. Esto condiciona mucho la posición laboral-profesional de las mujeres, que con frecuencia participan en calidad de ayuda familiar. Este tejido económico, al igual que en el resto de la economía, tiene dificultades para asegurar el relevo generacional.
- Tradicionalmente han existido menos puestos de trabajo cualificado en el medio rural que en el conjunto de la economía, lo que perjudica la incorporación de aquellas mujeres que se mantienen más años en el sistema educativo.
- En el medio rural existe un alto y creciente nivel de movilidad entre los diversos núcleos de población, tanto por cuestiones laborales y/o profesionales como sociales.

Es un hecho innegable que, desde hace varias décadas, han mejorado sustancialmente en el medio rural las infraestructuras físicas (carreteras, comunicaciones, dotaciones diversas...) y, en menor medida, también las sociales (centros de día, residencias de la tercera edad, centros culturales, deportivos, guarderías, centros sanitarios...). No obstante, también es cierto que quedan cuestiones pendientes, tales como los transportes públicos o la cobertura de internet, y que la mejora experimentada no permite solventar la distancia a las infraestructuras sanitarias o educativas, por ejemplo, cosa que, como sabemos, es muy difícil de abordar en territorios con muy baja densidad de población. El desarrollo de estas infraestructuras básicas es muy importante, ya que facilita la vida de la población y contribuye a la estabilidad y la cohesión social, además de generar directamente actividad económica.

3. Cuestiones metodológicas

Este artículo se refiere específicamente al medio rural, lo que nos obliga a delimitar ese territorio y a trabajar con estadísticas que permitan acceder al mismo. No existe consenso, ni en el mundo académico ni en las administraciones públicas, acerca de la definición del *mundo rural*. Aunque entrar en ese debate excede los objetivos de este trabajo, consideramos a efectos de nuestro artículo como rurales las poblaciones menores de 20.000 habitantes.

Somos conscientes que ese criterio es una simplificación de la realidad, pero estimamos que esa franja y sus estratos inferiores permite una primera aproximación al medio rural. Sabemos que, por encima de ese tamaño, hay núcleos de población con una fuerte base agraria-alimentaria (por ejemplo, las agro-ciudades de Andalucía o Extremadura), al tiempo que hay núcleos menores a los 20.000 habitantes que están próximos a las grandes urbes y que, por ello, deberían considerarse territorios periurbanos, dada la fuerte influencia económica que reciben de las ciudades próximas. Asimismo, la gran diferencia de dimensión territorial entre municipios hace que cifras de dimensión demográfica similares incluyan densidades poblacionales y características socioeconómicas muy diversas. Además, aquí estamos considerando exclusivamente municipios, no entidades menores de población, lo que también introduce distorsiones.

La fuente estadística según estratos de dimensión poblacional se encuentra directamente en los Censos de la Población y, tratando los micro-datos, en los Censos Agrarios, aunque solo para determinadas variables, desarrollo este último que excede el ámbito de este artículo. Las últimas cifras publicadas en ambas fuentes son ya antiguas (2011 en Censo de la Población y 2009 en el Censo Agrario, ambas del INE), pero, aun así, estimamos que resulta de utilidad reflexionar sobre esos datos, tanto acerca de la situación en ese último año 2011, como en la evolución vivida en los primeros años del siglo XX, un periodo de gran crecimiento de la economía española. Quedan fuera de esta reflexión tanto los efectos de la crisis económica iniciada en 2008, como los de la sanitaria de 2020 provocada por la pandemia de COVID-19, que podrán seguirse cuando se publiquen los próximos resultados.

La variable que hemos elegido es la *ocupación*, tal como la define el Censo de Población, coincidente con la homónima de la Encuesta de Población Activa, entendiendo que es la mejor forma de medir la vinculación a la actividad económica y profesional. No obstante, esta variable mide las personas ocupadas en el momento en que se realiza la encuesta, por lo que recoge mal los trabajos estacionales o temporales de corta duración; además, al tratarse de una fuente declarativa, la propia convicción sobre la vinculación al trabajo determina la respuesta, de forma que ayudas familiares con escasa dedicación podrían declararse inactivas¹.

Nos ha parecido interesante reflejar la evolución de la ocupación de las mujeres en el medio rural en la primera década del siglo XXI (censos de población 2001 y 2011), recogiendo el comportamiento en unos años de gran crecimiento económico. Pensamos que eso aporta una información valiosa para contrastarla en el futuro con los efectos de las crisis de 2008 y 2020. Asimismo, se contrasta el comportamiento de la ocupación en el medio rural y en el conjunto de la sociedad.

¹ Se ha desechado el concepto de *población activa*, ya que, cuando no hay oferta de trabajo adecuado disponible y estable, hay una tendencia a declararse no activo y, por ejemplo, no darse de alta en el SEPE.

En lo referente a la actividad en el sector agrario, se contrastan los resultados del Censo de Población o de la EPA con el Censo Agrario (y la Encuesta de Estructuras de las Explotaciones), lo que da lugar a interesantes contrastes que permiten sacar conclusiones útiles. La base de esos contrastes está en los diferentes conceptos y metodologías, tal y como veremos más adelante.

Finalmente se hace una propuesta para considerar de forma integral el trabajo en el sistema alimentario, más allá del trabajo directo en las explotaciones agrarias, ya que solo así se aprecia la gran aportación de las mujeres a la modernización y desarrollo de la actividad agraria y alimentaria, ambas estrechamente vinculadas.

4. Ocupación de las mujeres del medio rural

Como puede verse en la Tabla 1, entre 2001 y 2011 la población española aumentó un 14 %, mientras que en los municipios menores de 20.000 habitantes solo subió un 4 % (5,27 % hombres y 2,55 % mujeres), y en los estratos inferiores a 1.000 habitantes cayó entre un 6 % y un 8 %. Es decir, en años de fuerte crecimiento económico aumentó la brecha poblacional del medio rural.

Tabla 1. Evolución de la población total por tamaño de municipio y sexo en España (2001-2011), en porcentaje

	España	<101 hab.	101 a 500 hab.	501 a 1.000 hab.	1.001 a 2.000 hab.	2.001 a 5.000 hab.	5.001 a 10.000 hab.	10.001 a 20.000 hab.	<20.000 hab.
Total	14,02	12,41	-6,08	-6,12	-8,61	-0,48	10,09	9,79	4,10
Hombres	14,99	17,62	-3,58	-4,37	-7,06	1,04	11,37	10,31	5,27
Mujeres	13,09	6,29	-8,79	-7,96	-10,20	-2,02	8,81	8,13	2,55

Fuente: *Censos de Población 2001 y 2011*

En 2011 los ocupados en la población española suponían el 37,6 % (el 35,77 % en los municipios de menos de 20.000 habitantes): en hombres 41,6 % en España y el 40,8 % en los municipios de menos de 20.000 habitantes; en mujeres, los porcentajes bajaban al 33,7 % para España y el 30,6 % en los municipios que consideramos rurales (Tablas 2 y 3).

Tabla 2. Porcentaje de ocupados sobre población total según sexo y tamaño del municipio en España

	<101 hab.	101 a 500	501 a 1.000	1.001 a 2.000	2.001 a 5.000	5.001 a 10.000	10.000-20.000	Total municipios <20.000 hab.	España
Censo 2011									
Total	33,84	34,42	34,07	34,76	35,16	36,27	36,47	35,77	37,61
Hombres	41,26	40,83	39,86	40,01	40,41	41,17	41,09	40,80	41,62
Mujeres	24,20	27,08	27,78	29,20	29,74	31,27	31,85	30,59	33,69
Censo 2001									
Total	34,77	34,92	35,21	35,97	37,39	38,90	39,70	38,11	39,98
Hombres	47,60	47,01	46,92	47,54	48,93	50,55	50,91	49,61	50,41
Mujeres	19,72	21,85	22,99	24,15	25,81	27,31	28,63	26,57	29,95

Fuente: Censos de Población 2001 y 2011.

Tabla 3. Personas ocupadas en municipios menores de 20.000 habitantes en España (2011)

Habitantes	<101 hab.	101 a 500	501 a 1.000	1.001 a 2.000	2.001 a 5.000	5.001 a 10.000	10.000-20.000	Total municipios <20.000 hab.	España
Total	20.999	249.431	280.505	512.957	1.180.241	1.360.477	1.855.134	5.459.744	16.329.713
Hombres	15.520	174.439	190.899	342.609	773.315	882.006	1.181.506	3.560.294	10.089.395
Mujeres	5.479	74.992	89.606	170.348	406.926	478.471	673.628	1.899.450	6.240.318
% mujeres	26,09	30,07	31,94	33,21	34,48	35,17	36,31	34,79	38,21

Fuente: Censo de Población, 2011.

Es decir, en 2011, fecha del último Censo de Población, la diferencia entre la cuota de ocupados en la población de hombres y mujeres en España era casi de 8 puntos y en el medio rural de más de 10. Estas cifras habían mejorado mucho desde 2001, cuando la diferencia entre la cuota de ocupados en la población de hombres y mujeres en España era casi de más de 20 puntos y, en el medio rural, superaba los 24 (Tabla 2). Viéndolo de otra manera, en el 2011 en España las mujeres suponían el 38,2 % de la población ocupada y, en los municipios de menos de 20.000 habitantes, el 34,8 %, aunque que la situación es mucho peor en los municipios menores de 5.000 habitantes y empeora según disminuye el número de habitantes (Tabla 3).

Entre 2001 y 2011, el número de ocupados en España aumentó un 7,26 % para el conjunto de la población, pero cayó algo más de un 5 % en los hombres y subió más de un 27 % en mujeres. En los municipios de menos de 20.000 habitantes, el número global de ocupados disminuyó un 2,31 %, pero mientras el de hombres cayó un 13,43 %, el de las mujeres subió un 18 %. El mejor comportamiento de la ocupación de las mujeres se encuentra en todos los estratos de población en los municipios menores de 20.000 habitantes, pero es más favorable en los comprendidos en-

tre 5.000 y 20.000 habitantes. De todos modos, el crecimiento de las mujeres ocupadas ha sido inferior en los municipios menores de 2.000 habitantes que en la media nacional.

El aumento de mujeres ocupadas en el medio rural responde al desarrollo de actividades económicas que propician su integración, un desarrollo que fue intenso en los últimos años del siglo XX y en la primera década del XXI. Ese desarrollo respondió a la dinámica general de la economía y la sociedad española, pero también a la utilización de los fondos europeos (en especial el Fondo Social Europeo), a la puesta en marcha de la iniciativa LEADER y del programa de desarrollo rural PRODER y a la aplicación de las ayudas de la PAC (Política Agraria Común) en materia de modernización de los sistemas productivos en general.

Tabla 4. Porcentaje de ocupados en municipios de menos de 20.000 habitantes según rama de actividad y sexo en España (2011)

	España			Municipios <20.000 habitantes		
	Población total	Hombres	Mujeres	Población total	Hombres	Mujeres
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	4,46	5,75	2,90	9,21	11,53	6,04
Industria manufacturera	12,10	15,78	7,66	15,29	18,71	10,60
Construcción	7,73	12,30	2,22	10,13	15,71	2,49
Comercio al mayor y menor, reparación vehículos, motos y bicicletas	14,29	13,11	15,70	14,30	12,40	16,90
Transporte y almacenamiento	4,78	6,96	2,15	4,60	6,45	2,06
Hostelería	6,97	6,16	7,95	6,84	5,28	8,98
Información y comunicaciones	3,27	3,86	2,55	1,88	2,14	1,52
Actividades financieras y seguros	2,91	2,79	3,06	1,96	1,73	2,28
Actividades profesionales científicas y técnicas	4,88	4,87	4,89	3,23	3,01	3,54
Actividades administrativas y servicios auxiliares	3,86	2,89	5,03	3,09	2,20	4,32
Administración pública y defensa, seguridad social obligatoria	7,87	8,20	7,47	6,84	7,07	6,52
Educación	8,10	4,94	11,90	6,91	3,79	11,18
Actividades sanitarias y de servicios sociales	8,71	4,30	14,03	7,10	3,00	12,70
Actividades artísticas recreativas y de entretenimiento	1,64	1,68	1,59	1,30	1,28	1,33
Otros servicios	3,79	2,95	4,80	3,37	2,39	4,71
Actividades en los hogares como empleadores y productores de bienes y servicios	2,41	0,63	4,56	1,73	0,41	3,53
Resto (extractivas; suministro de electricidad, gas, vapor, agua y aire acondicionado; gestión residuos y descontaminación; actividades inmobiliarias; actividades extraterritoriales)	1,62	1,96	1,22	1,57	1,99	0,99
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: *Censo de Población, 2011.*

Señalamos a continuación algunos rasgos de las actividades en las que estaban ocupadas las mujeres en 2011 en los municipios menores de 20.000 habitantes:

- Solo el 6 % de las mujeres ocupadas se dedicaban a la agricultura, ganadería, silvicultura o pesca, frente al 11,5 % de los hombres.
- La dedicación a la industria manufacturera (incluida la industria alimentaria) reunía a más del 10 % de las mujeres, cifra inferior a la de los hombres rurales y por encima de la media de las mujeres españolas.
- El comercio era la actividad que ocupaba a más mujeres, casi al 17 %, porcentaje mayor que en el conjunto de España.
- La hostelería reunía a casi el 9 % de las ocupadas, por encima de la media española y por encima del porcentaje de hombres en el mismo estrato.
- En la Administración pública trabajaban ese año 2011 más mujeres que en la agricultura en los municipios de menos de 20.000 habitantes.
- Más del 11 % de las mujeres ocupadas se dedicaban a la educación, cifra similar a las ocupadas en el este sector en la media española.
- Las actividades sanitarias y de servicios sociales tenían una cuota del 12,7 %, no muy lejos de la media nacional.

En la Tabla 5, puede verse cómo los sectores de ocupación de las mujeres varían según la dimensión de los municipios, destacando aquí algunos rasgos:

- La dedicación a la agricultura, ganadería, selvicultura y pesca varía entre más del 14 % en los municipios más pequeños al 4 % en los comprendidos entre 10.000 y 20.000 habitantes.
- El porcentaje de la ocupación de las mujeres en la industria manufacturera es significativamente elevado en todos los estratos de dimensión poblacional, aunque mayor en los más grandes. Según dimensión del municipio, se mueve entre el 8,5 % y el 11,45 %.
- La participación del comercio en la actividad de las mujeres es bastante alta incluso en los municipios más pequeños, oscilando entre casi el 10 % de los más pequeños al casi 18 % de los comprendidos entre 10.000 y 20.000 habitantes.
- Destaca también el peso de la Administración como sector de actividad entre las mujeres, esta cifra es mayor proporcionalmente en los municipios más pequeños.
- Tanto la educación como las actividades sanitarias y servicios sociales tienen una participación muy significativa en la ocupación de las mujeres en municipios de todos los estratos de tamaño.

Tabla 5. Porcentaje de mujeres ocupadas por sectores de actividad y tamaño de municipio en España (2011)

	Menos de 101 hab.	De 101 a 500 hab.	De 501 a 1.000 hab.	De 1.001 a 2.000 hab.	De 2.001 a 5.000 hab.	De 5.001 a 10.000 hab.	De 10.001 a 20.000 hab.
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	14,83	10,94	8,82	8,42	7,92	5,38	4,00
Industria manufacturera	8,46	9,56	10,21	10,76	11,45	10,95	10,00
Construcción	2,87	2,57	2,33	2,63	2,52	2,55	2,40
Comercio al mayor y menor, reparación vehículos, motos y bicicletas	9,72	12,68	14,60	15,38	16,50	17,59	17,76
Transporte y almacenamiento	1,96	2,02	2,17	1,92	2,05	2,06	2,10
Hostelería	13,01	12,10	10,55	9,82	8,58	8,12	9,08
Información y comunicaciones	1,26	1,14	1,13	1,28	1,33	1,60	1,72
Actividades financieras y seguros	2,17	1,70	1,96	1,95	2,12	2,36	2,48
Actividades profesionales científicas y técnicas	2,38	2,72	2,81	2,76	3,15	3,85	3,89
Actividades administrativas y servicios auxiliares	3,57	3,85	4,04	4,14	4,21	4,24	4,57
Administración pública y defensa, seguridad social obligatoria	8,74	8,06	7,83	7,17	6,55	6,23	6,23
Educación	8,53	9,62	9,92	10,20	10,71	11,48	11,80
Actividades sanitarias y de servicios sociales	12,94	13,24	13,52	13,18	12,69	12,69	12,46
Actividades artísticas recreativas y de entretenimiento	1,26	1,23	1,15	1,28	1,24	1,41	1,36
Otros servicios	3,15	3,68	4,35	4,16	4,48	4,85	5,03
Actividades en los hogares como empleadores y productores de bienes y servicios	4,27	3,95	3,49	3,69	3,33	3,34	3,70
Resto (extractivas; suministro de electricidad, gas, vapor, agua y aire acondicionado; gestión residuos y descontaminación; actividades inmobiliarias; actividades extraterritoriales)	0,70	0,64	0,86	0,91	0,83	0,82	0,85
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: *Censo de Población, 2011*.

Los capítulos de la ocupación de mujeres cambiaron mucho entre 2001 y 2011. Subrayamos a continuación los principales cambios en las ocupaciones más relevantes para las mujeres en ese periodo: la ocupación en agricultura, ganadería, silvicultura y pesca cae más del 28 %; en industria manufacturera cae más del 24 %; en hostelería sube más del 18 %, y en comercio, en torno al 7 %; y en la Administración, la ocupación sube más del 9 %, pero sobre todo sube en el epígrafe de educación (más del 57 %) y en las actividades sanitarias, veterinarias y de asistencia social (más del 72 %), todas ellas relacionadas con el estado del bienestar.

Resultan particularmente interesantes los resultados según tipo de ocupación:

- Los servicios de restauración, personales, protección y vendedores en 2011 suponían el 28,6 % de la ocupación de las mujeres en los municipios de menos de 20.000 habitantes (13 % en hombres), frente a un 22,3 % en 2001.
- Los empleos como contables, administrativos y otros de oficina aportaban el 16,8 % de la ocupación de las mujeres en el medio rural en 2011 (6,8 % en hombres), frente al 12 % en 2001.
- Particularmente interesante es el apartado de «técnicos y profesionales, científicos e intelectuales», que aporta el 16,1 % de la ocupación de las mujeres en el mundo rural (8 % en hombres) frente al 12,1 % en 2001.
- También es importante la ocupación de las mujeres del medio rural en el apartado «técnicos y profesionales de apoyo», con el 8,3 % de los ocupados, frente al 9,5 % en 2001.
- Es baja la ocupación de las mujeres rurales en el apartado «trabajadores cualificados de los sectores agrarios y pesqueros», con el 3,68 % en 2011, por debajo del 5,2 % de 2001.
- Otro capítulo interesante es el de «artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de maquinaria e instalaciones)», que supuso en 2011 el 5,24 % de la ocupación de las mujeres rurales, algo menos que en 2001 (6,8 %).
- Aunque ha bajado, es también alto el nivel de ocupación en el capítulo de «ocupaciones elementales», que suponía en 2011 el 14,3 % de la ocupación de las mujeres, algo menos que en 2001, cuando era 15,3 %.
- Por su parte, las mujeres extranjeras se ocupan básicamente en los capítulos de «ocupaciones elementales», con el 31,24 % y «trabajadores de los epígrafes de restauración, personales, protección y vendedores» con más del 33 %.

Es decir, entre 2001 y 2011, mejoró sensiblemente la ocupación de las mujeres en el medio rural y se aproximó a la de los hombres, a la vez que caía su dedicación a la agricultura. La mejora de la ocupación ha estado ligada a los servicios a las personas y al desarrollo de actividades vinculadas al estado del bienestar, además de a los sectores de la hostelería y el comercio y al apartado de técnicos y profesionales de apoyo, que, como sabemos, es de gran importancia en la modernización y cualificación del sistema alimentario.

En parte, esta observación coincide, entre otros, con la conclusión de Cruces y Palenzuela (2006) cuando señalan que en «relación con la actividad, la mayor parte de las iniciativas empresariales femeninas del medio rural se concentra en sectores que expresan simbólicamente la extensión de las funciones asignadas a las mujeres en el ámbito doméstico: elaboración de alimentos, cuidado personal, vestuario, mantenimiento, etc.». Al mismo tiempo, y de manera contrastada con la afirmación anterior, también hay que destacar el peso de las ocupaciones que requieren un nivel alto y medio de formación.

Este comportamiento de la ocupación femenina en la primera década del actual siglo XXI es, sin duda, una buena noticia, que parece indicar hasta qué punto el incremento de la ocupación de las mujeres está vinculado a la mejora general que se ha dado en el medio rural desde el punto de vista social y económico, y a la modernización de los sistemas productivos, aunque es imprescindible esperar a la publicación de los datos de 2021 para confirmarlo. En cualquier caso, no se pueden olvidar las enormes diferencias que se observan según dimensión poblacional de los municipios y, consecuentemente, regionalmente.

Cabe señalar el distinto comportamiento para algunas ocupaciones según tramos de edad. La mayor diferencia se encuentra en el sector agrario, en el que trabaja el 6 % de las mujeres ocupadas de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Pero en el tramo de las menores de 30 años, solo trabaja en la agricultura el 3,7 %, y en el de 30 a 50 años menos del 5 %, subiendo en los dos tramos de mayor edad (10 % en el comprendido entre 50 y 65 años y más del 16 % en las mayores de esa edad). Las restantes ramas de actividad muestran diferencias menores según la edad.

Estas cifras ratifican la irrupción de las mujeres en nuevas áreas de trabajo y muestran también la asunción de mayores responsabilidades en el tipo de empresas creadas por mujeres en el marco de los programas LEADER y PRODER (Saborá, S.L., 1999 y 2006).

5. Las mujeres en la agricultura: algunas reflexiones

Este artículo no tiene por objeto analizar la posición de las mujeres en la agricultura, sino estudiar la dinámica de su ocupación. Sin embargo, dado que existen políticas concretas para incentivar la presencia de la mujer en la agricultura y bastante literatura científica al respecto, queremos señalar algunas cuestiones que nos parecen relevantes sobre la ocupación de la mujer en el sector agrario.

La información proporcionada por el Censo de Población de 2011 muestra un nivel general de ocupación bajo en la agricultura, tanto a escala nacional (4,46 % de los ocupados en España, el 5,75 % en hombres y el 2,9 % en mujeres), como en los municipios de menos de 20.000 habitantes (9,21 % de ocupación total, 11,5 % en hombres y 6 % en mujeres). Estas cifras son coherentes con la EPA (Encuesta Población Activa) de 2019: el 4 % del total de ocupados lo son en agricultura; el 5,7 % en hombres y el 2 % en mujeres. Esto significa que, en términos absolutos, para 2011 estamos hablando de 230.365 mujeres ocupadas en la agricultura en España y casi 136.000 en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Hay que reseñar también que entre 2001 y 2011 cayó la ocupación de las mujeres en la agricultura, tanto en términos absolutos, como relativos. Además, la ocupación en la agricultura es muy inferior en los tramos de menor edad, lo que, a medio plazo, indica una agudización del problema del relevo y la renovación generacional.

Sin embargo, una primera visión de las fuentes de información agraria parece señalar cosas diferentes. Vayamos poco a poco. Las estadísticas agrarias (Censo Agrario y Encuesta de Estructura de las Explotaciones Agrarias) recogen conceptos distintos a los del Censo de la Población y la EPA. En 2009 (fecha del último Censo Agrario publicado) figuraban 1.089.902 personas vinculadas a la explotación familiar², entre ellas 474.724 mujeres (44 %). Ahora bien, la inmensa mayoría tanto de hombres como de mujeres tenían una dedicación mínima (un 83 % de media dedican menos del 25 % del tiempo de trabajo a la explotación). Únicamente 82.213 personas dedican más del 50 % del tiempo de trabajo anual a la explotación, entre ellas 33.237 mujeres. Además, entre los trabajadores fijos en el año 2009 recogido por el Censo Agrario se contaban más de 120.000 hombres con más del 50 % del tiempo de trabajo, frente a unas 23.000 mujeres. Es decir, en 2009, entre las mujeres vinculadas a la explotación familiar y las asalariadas fijas sumaban menos de 60.000 personas con una dedicación superior al 50 %.

Con respecto a los asalariados eventuales, el Censo Agrario y la Encuesta de Estructura de las Explotaciones Agrarias solo ofrecen datos del número de horas trabajadas anualmente en total, y no del número de personas que las realizan ni su sexo. Sin embargo, cabe mencionar que la presencia de mujeres entre los asalariados eventuales es pequeña y está disminuyendo, manteniéndose de forma significativa en cultivos muy específicos, como frutos rojos, flores o semilleros, mientras que en el resto de frutas y hortalizas las mujeres han pasado a las centrales hortofrutícolas de manipulación, que no están incluidas en el sector agrario.

Una idea de la situación de las mujeres entre los asalariados eventuales del sector agrario se deriva del análisis del sistema PER-Subsidio de Andalucía y Extremadura (ahora AEPSA-Renta Agraria-Subsidio), en el que ya en los años 1990 se perfilaba una mayoría de mujeres, mayoría que se ha consolidado (Saborá y Arenal, 1994-96). Este sistema resultó fundamental en los primeros tiempos como soporte a la población rural con menos recursos. En la práctica ha mantenido a un colectivo relativamente alto en posiciones marginales en el mercado de trabajo y con rentas muy bajas, y ha bloqueado su incorporación al mundo laboral-profesional más cualificado en los momentos de mayor crecimiento de la economía española. El colectivo vinculado a este sistema en su conjunto puede llegar a tener una muy pequeña vinculación al trabajo en el sector agrario (entre 15 y 45 años días de trabajo anual mínimo según el año).

Esta pequeña incursión en las estadísticas agrarias explica el porqué de las bajas cifras de mujeres entre los ocupados en el sector agrario. Detrás de las bajas cifras de la ocupación de mujeres en la agricultura, muy inferior a su participación como titular o ayuda familiar en los censos agrarios, se encuentra la caída en la participación de las mujeres en las tareas agrarias. Ello se vincula a la mecanización de dichas tareas con la consiguiente bajada del conjunto del trabajo necesario para la agricultura (Cruz Souza, 2006) y a la creciente sustitución por inmigrantes en el marco de una creciente contratación de empresas de servicios, muy masculinizadas, para la realización de las tareas agrícolas manuales más demandantes de mano de obra eventual.

² Estas cifras solo se refieren a las explotaciones cuyo titular es una persona física, quedan fuera las comunidades de bienes, cooperativas, sociedades mercantiles...

Lo visto hasta aquí muestra una escasa vinculación de las mujeres con el trabajo en la agricultura. ¿Qué hay detrás de estos datos? Para aproximarnos a una respuesta es necesario bucear en las tareas desarrolladas en la agricultura y la ganadería, en cómo se hacen, en quién las hace, qué formación hace falta y cómo han evolucionado. No hemos encontrado análisis socioeconómicos académicos al respecto, pero disponemos de referencias interesantes en los convenios colectivos del campo e interesantes análisis desde los ámbitos de investigación en maquinaria y modernización de las tareas agrarias (los primeros tienen algunas referencias de género, pero no así los segundos).

La información más completa, aunque anticuada, se encuentra en el informe realizado por Saborá y subvencionado por la FORCEM en 1997-98³. En ese informe se hizo una recopilación bastante exhaustiva de las tareas realizadas por mujeres tanto en agricultura como en ganadería, siendo las principales conclusiones las siguientes:

- Los grandes cultivos herbáceos estaban totalmente mecanizados, y en ellos apenas trabajaban mujeres⁴.
- En los cultivos frutales, la participación de las mujeres, claramente decreciente, se centraba en la recogida (tarea de corta duración), en la que ya en aquellos años estaban siendo sustituidas por inmigrantes.
- En la viña y el olivar, el trabajo de las mujeres se concentraba en las recolecciones manuales y en la poda en verde (en caso de la vid). Desde entonces ha aumentado mucho la recolección mecanizada y la contratación de inmigrantes para podas y recolecciones manuales.
- En las hortalizas para industria y algunas de invierno, que ya tienen recolección mecanizada, quedan también pocas mujeres participando en las tareas, siendo algo mayor su participación en la huerta para fresco; pero también aquí la participación femenina se está desplazando a las centrales hortofrutícolas y ha sido sustituida por inmigrantes hombres.
- Queda una participación importante en las tareas agrícolas en subsectores donde se considera que las mujeres lo hacen mejor (flores, semilleros, fresas y otros frutos rojos y demás productos delicados). En el caso de trabajo asalariado eventual en estos subsectores se elige a mujeres inmigrantes.
- Queda un trabajo de mujeres significativo en determinadas ganaderías, fundamentalmente leche, cría y algunos animales pequeños.
- También destaca la participación de las mujeres en agricultura ecológica, siempre como miembros de la familia titular.
- Entre las mujeres vinculadas a la explotación familiar era frecuente que realizasen las tareas administrativas, «el papeleo», aunque para eso cada vez se recurre más a gestores dada su creciente complejidad.

³ SABORÁ, S.L. (1997-98): *La formación para la mejora de la posición de las mujeres en el sector agrario. 1997-98*. Estudio financiado por la FORCEM y realizado con la colaboración de ASAJA, COAG, UPA, CCAE, FECAMPO-CCOO y FTT-UGT. Incluye un trabajo de campo en 40 comarcas y en todas las CC. AA. que tenía entre sus fines identificar las tareas realizadas por las mujeres.

⁴ En todos los sectores se observa que no hay mujeres manejando la gran maquinaria (camiones, maquinaria de obras públicas, maquinaria agrícola, puertos...)

En definitiva, aunque quedan campañas de recolección en las que se contrata prioritariamente mujeres (frutos rojos) y algunos trabajos especializados (semilleros), apenas se contrata a mujeres como asalariadas en el sector agrario. En la actualidad, la mayor parte de las mujeres que realizan tareas agrícolas y/o ganaderas están vinculadas a la explotación familiar, las más en calidad de ayudas familiares, y con frecuencia se trata de tareas temporales. Todo esto explica que las cifras de ocupación de las mujeres en el sector agrario que aparecen en el Censo de Población y en la EPA sean bajas.

Asimismo, en las estadísticas estructurales del sector (Censo Agrario y Encuesta de Estructura de las Explotaciones Agrícolas, ambas del INE) aparece una cifra de mujeres titulares de explotación que se sitúa por encima del 30 %, con una tendencia al alza. Este hecho, junto a la pequeña dimensión de la mayor parte de estas explotaciones, se remarca en múltiples informes y trabajos académicos, pero hay que tener en cuenta que, en las explotaciones muy pequeñas, la titularidad apenas implica dedicación, debiendo recordar que la mayor parte de esas explotaciones tienen menos de una UTA (unidad de trabajo anual). De todos modos, a pesar de que la mayor parte de titulares de explotación lo sean de explotaciones pequeñas, ya en el Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural (MAPA, 2003) se detectó que a finales del siglo XX había aumentado significativamente el número de mujeres titulares de explotaciones situadas en los estratos de mayor dimensión económica.

En efecto, en el Censo Agrario de 1989, únicamente el 23 % de los titulares de explotación eran mujeres. Además, el 76 % de las mujeres eran titulares de explotaciones con menos de 5 hectáreas (Saborá, 1997-98). Las cosas han cambiado, aunque se esté lejos de una participación equilibrada de hombres y mujeres. En la última Encuesta de Estructuras (2016), las mujeres suponían el 32,4 % de los titulares de explotación, aunque, de estas, el 57 % lo eran en explotaciones menores de 5 hectáreas. De todos modos, hay que señalar que la superficie no es un indicador adecuado de la dimensión de las explotaciones, debido a la enorme diferencia de rendimientos⁵.

Hay que tener en cuenta que desde la fecha en que se hizo ese estudio ha aumentado mucho el trabajo de inmigrantes, se ha generalizado la mecanización de más tareas agrícolas y ganaderas y que ha surgido una agricultura de servicios, mal definida y localizada en las estadísticas, que se extiende rápidamente y que contrata sobre todo hombres inmigrantes. Todo eso ha cambiado profundamente el trabajo en el sector, así como las tareas realizadas y su organización.

Lo dicho hasta aquí solo pretende poner de manifiesto la realidad en el sector agrario respecto a lo que aporta en la ocupación femenina en el mundo rural, pero eso no implica que no pueda y deba mejorarse la posición de las mujeres en la explotación agraria. Aunque no es objeto de este artículo el análisis de las políticas desarrolladas, a título de ejemplo queremos señalar la estrategia seguida en Castilla La Mancha y sus resultados, enmarcada en la Ley 6/19 del Estatuto de las Mujeres Rurales regional. Por un lado, la exigencia de una representación

⁵ De menos de 1000 Kg/ha de cereales en secanos áridos a más de 10.000 kg de hortalizas por metro cuadrado en buenos invernaderos.

equilibrada en los órganos de dirección de las OPA y asociaciones empresariales, ya se ha traducido en un aumento de la cuota femenina en la asociación de Cooperativas Agroalimentarias de Castilla-La Mancha y en la UPA-CLM. El apoyo a la titularidad compartida, con ventajas en las ayudas, se ha traducido en que esta Comunidad Autónoma tenga el 24,3 % de las explotaciones con esta modalidad en España, una fórmula que está estrechamente vinculada a la incorporación de jóvenes, línea en la que la cuota femenina es del 32 % (2021).

6. Algunos apuntes sobre la participación de las mujeres en el sistema alimentario

Para contemplar la presencia de mujeres en el sistema alimentario hay que salir del ámbito restrictivo del sector agrario y ampliar el horizonte de análisis, contemplando también su participación en la industria alimentaria y el comercio mayorista.

Según el Censo de Población de 2011 la industria alimentaria y de bebidas reúne el 3,57 % de las mujeres ocupadas, y el comercio mayorista el 3,2 %, lo que, sumado al 6,04 % de la agricultura (incluida ganadería, pesca y silvicultura), alcanza el 12,81 % de la ocupación de las mujeres en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Esta es una primera aproximación a la participación de las mujeres en el sistema alimentario, si bien estos tres sectores constituyen solo el núcleo duro del mismo, por lo que hay que sumarles las múltiples actividades de servicios y suministros imprescindibles tanto para la agricultura, como para la industria o el comercio, además de los sectores logísticos. Por el momento, no tenemos fuentes estadísticas que nos permitan saber qué parte de estos sectores dentro del mundo rural están vinculados al sistema alimentario, ni tampoco saber el número de mujeres ocupadas en ellos.

Además, la modernización rápida y creciente del sector agrario y del sistema alimentario en su conjunto, así como las nuevas producciones y técnicas de cultivo, las nuevas exigencias a los productos, la trazabilidad, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental y la creciente, y cada vez más intensa, coordinación dentro del conjunto del sistema alimentario, obligan a la existencia de asesorías, servicios, atención sanitaria animal y vegetal, centros de certificación o nuevos suministros, cada vez más complejos y exigentes. Asimismo, exigen también la modernización de las redes comerciales en origen y de la industria, además de la estructura logística de apoyo. Diversos trabajos de campo realizados indican que ahí, en esas actividades, se encuentra una participación significativa de las mujeres, pero no tenemos fuentes estadísticas en las que apoyar esta impresión.

Hay que recordar que la pequeña dimensión de la gran mayoría de las empresas del sistema alimentario (más grave en el sector agrario, pero significativa en buena parte de la industria alimentaria y de las redes comerciales) obliga a que actividades vinculadas a la modernización y puesta al día en todos los ámbitos, deban realizarse desde estructuras externas.

Como hecho significativo de la participación de las mujeres en el sistema alimentario, podemos contemplar lo que ha pasado en las cooperativas agrarias. Recordemos que, en los últimos años del pasado siglo XX, la participación femenina en las asambleas y en los órganos de gestión de las cooperativas seguía siendo muy escasa, y apenas figuraban como socias. Como consecuencia lógica de su escasa presencia como titulares en las explotaciones agrarias de un cierto tamaño, tampoco había apenas mujeres en los órganos de dirección del mundo cooperativo. Sin embargo, ya entonces podía encontrarse un buen número de mujeres como técnicas y gestoras de cooperativas. Desde entonces, en estas empresas se ha dado un doble proceso, apoyado tanto por la cúpula de la confederación «Cooperativas Agroalimentarias», como por sus uniones sectoriales y federaciones regionales, que ha permitido seguir aumentando la presencia femenina en la gestión y las tareas técnicas y comerciales, así como en las asambleas y órganos de gestión. En la actualidad, las mujeres representan el 27 % de la base social del cooperativismo agrario, el 8 % de los consejos rectores, el 4,4 en la presidencia y el 10,4 % en los puestos directivos⁶.

Completando los resultados de las estadísticas disponibles, destacamos que hay muchas mujeres aportando su trabajo en ámbitos imprescindibles para el funcionamiento del sistema alimentario:

- Hay un número muy significativo y creciente de mujeres como técnicas en las asociaciones de defensa sanitaria, en los grupos de servicios veterinarios, en los laboratorios de análisis vinculados al sector y en las empresas de certificación.
- La presencia de mujeres en la industria alimentaria es dispar. Por subsectores, son numerosas las mujeres, por ejemplo, en conservas de pescados, frutas y hortalizas, pero apenas se encuentran en mataderos, bodegas o almazaras. En general, en todos los subsectores hay mujeres en puestos comerciales y en laboratorios, y por supuesto en administración o contabilidad y en innovación o control de calidad. Su posición ha mejorado notablemente en el ámbito de la gestión, siendo en este caso mayor en las empresas pequeñas y medianas de tipo familiar. Cabe destacar que la FIAB (Federación de Industrias Alimentarias y Bebidas) y muchas de sus federaciones, han desarrollado estrategias para favorecer la presencia de mujeres en sus órganos de dirección.
- Las empresas comerciales de suministro a la agricultura o industria alimentaria cuentan con mujeres en todo tipo de puestos de trabajo, excepto en el trabajo directo en almacenes y logística.
- Hay pocas mujeres en las empresas comerciales de animales vivos.
- En las firmas mayoristas de productos agrarios, la participación de las mujeres depende mucho de los subsectores: abundan en las centrales hortofrutícolas, pero apenas se encuentran entre los almacenistas de cereales o leguminosas.

⁶ Informe socioeconómico del cooperativismo español 2019, publicado por la confederación «Cooperativas Agroalimentarias».

- Apenas hay mujeres en las sociedades de servicios que desarrollan tareas en las explotaciones con contratos a terceros, ni en las de labores con maquinaria ni en las tareas manuales. Se encuentran mujeres en la externalización de la gestión.

7. Conclusiones

Entre 2001 y 2011, mejoró sensiblemente la ocupación de las mujeres en el medio rural, aproximándose a la de los hombres, mientras cayó su dedicación a la agricultura. La mejora se registró especialmente en actividades ligadas a los servicios a las personas y al estado del bienestar (sanidad, educación...), además de la hostelería y el comercio. Destaca el apartado de técnicos y profesionales de apoyo, de gran importancia en la modernización y cualificación la estructura productiva.

Solo en agricultura se ha encontrado una gran diferencia en la ocupación según tramos de edad: frente a una media del 6 %, solo el 3,7 % en las menores de 30 años; menos del 5 % entre las de 30 a 50 años; un 10 % en los tramos de mayor edad entre 50 y 65 años, y más del 16 % por encima ese tramo de edad.

La mejora de la ocupación femenina en áreas de actividad que requieren cualificación es del máximo interés, ya que supone una inflexión en la huida de las mujeres más cualificadas (Sampedro Gallego, 1991; Camarero y Sampedro, 2008).

El comportamiento de la ocupación en los primeros años del pasado siglo XXI deberá cruzarse con los resultados del Censo de Población de 2021, que recogerá los efectos de la crisis de económica de 2008 y, parcialmente, de la crisis sanitaria de 2020.

La ocupación de las mujeres directamente en la agricultura o en la industria alimentaria, no es alta, ni en España ni en el medio rural. Sin embargo, su aportación al sistema alimentario es muy importante y está creciendo en puestos de trabajo vinculados a la modernización y mejora del conjunto del sistema. Los escasos niveles de ocupación de las mujeres en la agricultura contrastan con el creciente número de titulares de explotación, y ello se debe a su escasa participación en las tareas con maquinaria y su sustitución en la mayor parte de las tareas manuales. Asimismo, se debe también a que la escasa dimensión de muchas explotaciones lleva a que la titularidad no siempre implique una ocupación estable en el sector.

Las fuentes estadísticas no permiten medir la participación de las mujeres en el conjunto del sistema alimentario. No obstante, es posible buscar datos parciales que permitan avanzar en el conocimiento de la situación, aunque para eso habría que implicar a las asociaciones empresariales vinculadas al sector.

A partir de los resultados del análisis realizado en nuestro artículo, cabe plantear algunas propuestas:

- Sugerimos que se contemple la participación de las mujeres en el conjunto del sistema alimentario, e invitamos a la realización de proyectos que ayuden a avanzar en esa línea, con una participación decidida del sector público.
- Proponemos que se incentiven en el medio rural todos los sectores y ámbitos de trabajo donde crece el número de mujeres: sanidad, educación, trabajos técnicos de asesoría y apoyo..., entendiendo que esto redundará en la mejora global del medio rural, la calidad de vida, las perspectivas de futuro y la modernización de los sistemas productivos locales. Asimismo, creemos que facilitará la permanencia de las mujeres cualificadas en el medio rural, e incluso su retorno.
- Invitamos a las entidades representativas económicas y sociales a que desarrollen líneas estratégicas dirigidas a avanzar en la igualdad, contando en esto con la colaboración de las administraciones públicas. En este sentido, apelamos a que tengan una visión global sobre la importancia de que haya una mayor participación de las mujeres en la agricultura y el sistema alimentario.
- Planteamos la necesidad de profundizar en el estudio de la participación de las mujeres en la economía del mundo rural en su conjunto, a lo que invitamos particularmente a las universidades y centros de investigación.

Referencias bibliográficas

- ALLEN, P. Y SACHS, C. (2007): «Women and Food Chains: The gendered Politics of Food»; en *International Journal of Sociology of Food and Agriculture*, 15 (1); pp. 1-23.
- BENITO, I. Y LANGREO NAVARRO, A. (2009): «Estrategias para la igualdad entre hombres y mujeres en la agricultura, el medio rural y el sistema alimentario»; en *XVI Informe Socioeconómicos de la Agricultura Familiar en España*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales; pp. 122-132.
- CAMARERO, L. Y SAMPEDRO, R. (2008): «¿Por qué se van las mujeres? El continuum de movilidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural»; en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 124; pp. 73-105.
- CRUCES ROLDÁN, C. Y PALENZUELA CHAMORRO, P. (2006): «Emprendedoras rurales en Andalucía. Posibilidades y límites de sus estrategias»; en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 211; pp. 239-305.
- SABORÁ, S.L. (1998): *La formación para la mejora de la posición de las mujeres en el sector agrario. 1997-98*. Monografía.
- SABORÁ, S.L. (1999): *Nuevos yacimientos de empleo. Orientaciones para su activación por mujeres en el ámbito rural*. Informe realizado para el Instituto de la Mujer.
- SABORÁ, S.L. (2006): *La respuesta de las mujeres rurales a los programas operativos de desarrollo rural del MAPA para el periodo 2000-2006*. Informe realizado para el MAPA.
- SAMPEDRO GALLEGU, R. (1991): «El Mercado de trabajo en el medio rural: una aproximación a través del género»; en *Política y Sociedad*, 8; pp. 25-33.
- VICENTE-MAZARIEGOS, J. (1989): «Las mujeres en la agricultura europea: elementos para su estudio sociológico»; en *Agricultura y Sociedad*, 51; pp. 205-228.



EL RELEVO GENERACIONAL Y SU IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES

*José Emilio Guerrero Ginel, Pablo Lara Vélez,
Francisco Maroto Molina y Leovigilda Ortiz Medina*
Universidad de Córdoba

Resumen

Se analiza el relevo generacional en la agricultura, valorando su importancia para el desarrollo de los territorios rurales. A partir de la información proporcionada por el trabajo realizado en el seno del Grupo Focal de expertos sobre «Acceso a la Tierra» (GFAT), se comparten reflexiones sobre un tema de gran complejidad en el que intervienen factores económicos, sociales, culturales, jurídicos... La conclusión señalada es la necesidad de una política de estado para afrontar este problema, planteándose la oportunidad de hacerlo en el marco del Plan Estratégico Nacional de la nueva PAC-post 2022.

Abstract

This chapter studies generational replacement in agriculture as of prime importance for the development of rural communities. Based on the information provided by the work done in the expert Focus Group on «Access to Land» (Grupo Focal «Acceso a la Tierra»), the work shares certain reflections on this highly complex topic that features economic, social, cultural, legal and other factors... The conclusion points to the need to confront this problem with a national policy that it advises be designed within the framework of Spain's Strategic Plan for the new post-2020 Common Agricultural Policy.

1. Introducción

El relevo generacional en la agricultura es un importante reto para los territorios rurales, dada la relevancia que sigue teniendo el sector agrario para el desarrollo de muchos de ellos. En España y en muchos otros países de la UE se ha convertido en un aspecto clave de los futuros planes estratégicos nacionales de la PAC 2021-2027, particularmente dentro del Objetivo Específico 7 (OE7) «Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales».

En este contexto, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) impulsó la formación de un grupo focal de expertos sobre «acceso a la tierra» (GFAT) para estudiar, debatir y analizar en profundidad este complejo asunto, en el que intervienen factores muy diversos: sociales, económicos, legislativos, afectivos, culturales... El GFAT ha estado constituido por un equipo multidisciplinar de 30 expertos procedentes de diversas instituciones y

áreas de especialización. El resultado del GAFT han sido publicado por el MAPA (2021) y su contenido ha servido de base para nuestro artículo.

Las aportaciones del documento final del GFAT son especialmente pertinentes. Por ello, es importante reconocer al MAPA su iniciativa y agradecer a los expertos que han participado en ella muchas de las ideas que son parte fundamental del artículo que aquí se presenta¹. El objetivo de nuestro artículo es, por tanto, compartir algunas reflexiones sobre el tema del relevo generacional, valorando su importancia en el desarrollo de los territorios rurales.

2. La importancia del relevo generacional

El envejecimiento de la población agraria es una importante preocupación a nivel mundial, y especialmente en los países desarrollados. Un buen ejemplo es que más de un tercio de los agricultores en la UE tiene más de 65 años, y que en la mayoría de los países de la UE la edad media de los agricultores está aumentando, mientras que el número de agricultores menores de 40 años está disminuyendo. En España, según datos de Eurostat referidos a 2016, casi el 60 % de los titulares de explotaciones tienen más de 55 años. A ello podríamos añadir la creciente preocupación por que esta tendencia demográfica pueda tener impactos negativos en la agricultura y en los territorios rurales, dado que los agricultores más jóvenes son los que suelen estar asociados a prácticas de producción más eficientes e innovadoras (Zagata *et al.*, 2015).

En EE. UU., por ejemplo, y según datos de su Censo Agrario, el 96 % de las explotaciones agrarias son de propiedad y gestión familiar y se estima que el 70 % de las tierras agrícolas de EE. UU. cambiará de titularidad en los próximos 20 años. Sin embargo, muchas de esas explotaciones no tienen una próxima generación capacitada o dispuesta a seguir dedicándose a la agricultura, estimándose que, si una familia no planifica adecuadamente la sucesión, es probable que la finca quiebre, sea absorbida por vecinos agrícolas cada vez más grandes o se convierta a usos no agrícolas USDA (2021).

Como nos indica Paskewwitz (2021), las explotaciones agrarias de tipo familiar son reconocidas como un factor clave para la sostenibilidad de las comunidades rurales, entre otras cosas porque tienen un amplio conocimiento de la producción local, pueden adaptarse a las condiciones continuamente cambiantes y pueden compartir esta información con las generaciones más jóvenes.

Es importante señalar que la capacidad para producir alimentos, desarrollar las economías rurales y proteger los recursos asociados a las tierras agrícolas depende en gran medida de garantizar el relevo generacional. A pesar de la importancia del desafío que supone, el proceso de transferencia intergeneracional de las explotaciones agrarias está relativamente poco investigado, si bien existe un claro reconocimiento de que los procesos de sucesión bien hechos redundan en interés de la agricultura y de los territorios rurales (Chiswell *et al.*, 2018).

¹ La lista de expertos consultados puede verse en el documento final del GFAT. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/jovenes-rurales/grupo_focal_digital__tcm30-555421.pdf

Tradicionalmente, las empresas agrícolas de tipo familiar se han transmitido de generación en generación. Por ello, facilitar una transición fluida de una generación a otra ha sido fundamental para asegurar la rentabilidad, la continuidad y la sostenibilidad de la explotación (Jack *et al.*, 2019). En el caso de Irlanda del Norte, algunos estudios señalan que existe una gran variedad de posibles escenarios para la sucesión/herencia de las explotaciones agrarias, e indican que, según la política actual, retener una granja hasta la muerte puede ser más beneficioso económicamente para su propietario que transferirla antes de morir. En esos estudios se encontraron evidencias de que los agricultores animaban activamente a sus hijos a encontrar una salida profesional fuera de la agricultura, dadas las incertidumbres inherentes a esta actividad.

Además, es otra evidencia que las actuales políticas de relevo generacional no han sido capaces de resolver este problema, bien porque los agricultores no las utilizan o porque su principal preocupación es asegurar la rentabilidad económica de su explotación hasta el final de sus vidas.

En relación con este aspecto se puede interpretar que, en la UE, no se ha puesto en marcha una política robusta y a largo plazo para fomentar la transferencia oportuna de las explotaciones agrarias o incluso para ayudar en el proceso de traspaso gradual del control de la gestión a los agricultores más jóvenes (Eistrup *et al.*, 2019).

En la mayoría de los casos estas iniciativas han estado unidas a errores de enfoque, pero también a una gran complejidad administrativa y a la asignación de pocos recursos. Todos esos factores explican de algún modo el limitado impacto de las políticas de relevo generacional en la UE, hasta el punto de que el Tribunal de Cuentas Europeo en su informe de 2017 señalaba de forma harto significativa y contundente que el programa de apoyo a los jóvenes agricultores «se basa en una lógica de intervención mal definida».

También se pueden mencionar iniciativas interesantes en países como Francia a través de los programas de las SAFER (*Sociétés d'Amenagement Foncier et d'Etablissement Rural*), como la llamada «Quincena de la transmisión» o el establecimiento de un único «Punto de Acogida a la Instalación». También pueden citarse, en el caso de los EE. UU., las iniciativas conjuntas del USDA y la *Agrarian Trust* para abordar la problemática de cómo apoyar el acceso a la tierra de las nuevas generaciones de agricultores (referenciadas en MAPA, 2021).

Una iniciativa que creó muchas expectativas fue la *Fresh Start* en el Reino Unido, un esquema que asociaba a los nuevos agricultores con los agricultores jubilados a través de empresas conjuntas para darles a los más jóvenes la oportunidad de comenzar en la actividad agraria, y para ofrecerle a los mayores una estrategia de salida gradual de la agricultura. Pero tampoco tuvo el éxito esperado por problemas surgidos en su implementación (Ingram *et al.*, 2011).

Asimismo, es obligado señalar que dimensiones tan importantes como la perspectiva de género y la evolución de los papeles desarrollados por hombres y mujeres en el trabajo agrícola, apenas han sido abordados por los estudios sobre el relevo generacional (Mukhamedova *et al.*, 2018; Cush, 2018).

Como señalan Leonard *et al.* (2017), otro aspecto para tener en cuenta es el hecho de que la sucesión hereditaria de las explotaciones agrarias se considera cada vez más un fenómeno que no solo afecta al ámbito individual y familiar, sino que tiene efectos importantes en el sector agrario en general.

Tradicionalmente, en lo relativo a la incorporación de jóvenes a la agricultura, se han considerado dos grupos: por un lado, los que lo hacen a través de la herencia familiar, y por otro, los que se incorporan por vías externas a la familia agrícola (denominados *new entrants*). Son dos grupos muy diferentes en conocimiento, necesidad de inversión, apoyo, red de contactos expectativas... Grubbstrom *et al.* (2021), analizando el relevo generacional en el marco de la familia agrícola y comparándolo con el que se realiza por vía externa, han concluido que la transferencia de las explotaciones agrarias dentro de la familia no garantiza su continuidad, mientras que las no familiares no necesariamente conducen a la discontinuidad, siendo un hecho contrastado empíricamente que muchas explotaciones familiares europeas están siendo abandonadas, alquiladas o vendidas fuera de la familia. El análisis del proceso de transferencia, la relación entre el antiguo y el nuevo agricultor y las prácticas agrícolas, apoya que la transferencia en el marco de la familia y fuera de ella pueden tener más en común de lo que hemos venido suponiendo.

Se podría resumir diciendo que el resultado del fracaso de estas políticas es un sector agrario en el que predominan los agricultores de mayor edad, y donde el acceso de los agricultores jóvenes es cada vez más difícil y complejo.

Un aspecto de gran relevancia, y que normalmente está asociado a problemas de falta de respuesta a situaciones cambiantes de tecnologías, mercados..., y particularmente de relevo generacional, es el «abandono» de tierras y su impacto. Milone *et al.* (2019) señalan que en la UE el abandono agrícola está generalizado y que también está creciendo en muchas regiones del mundo. El abandono de la actividad agraria tiene importantes impactos medioambientales y sociales, que difieren marcadamente según el contexto geográfico, al igual que su potencial para servir como un reservorio de tierra para el cultivo. Por lo tanto, es crucial comprender los factores determinantes de los patrones de abandono y, especialmente, entender cómo varía su influencia en diferentes zonas geográficas.

En este mismo sentido Levers *et al.* (2018), en un estudio sobre patrones territoriales de abandono de tierras destacan que el abandono se explica principalmente por las condiciones climáticas subóptimas para la agricultura, pero también por determinantes relacionados con el manejo de la finca (tamaño de campo más pequeño, rendimientos más bajos...) y por las condiciones socioeconómicas (alto desempleo, saldo migratorio negativo...).

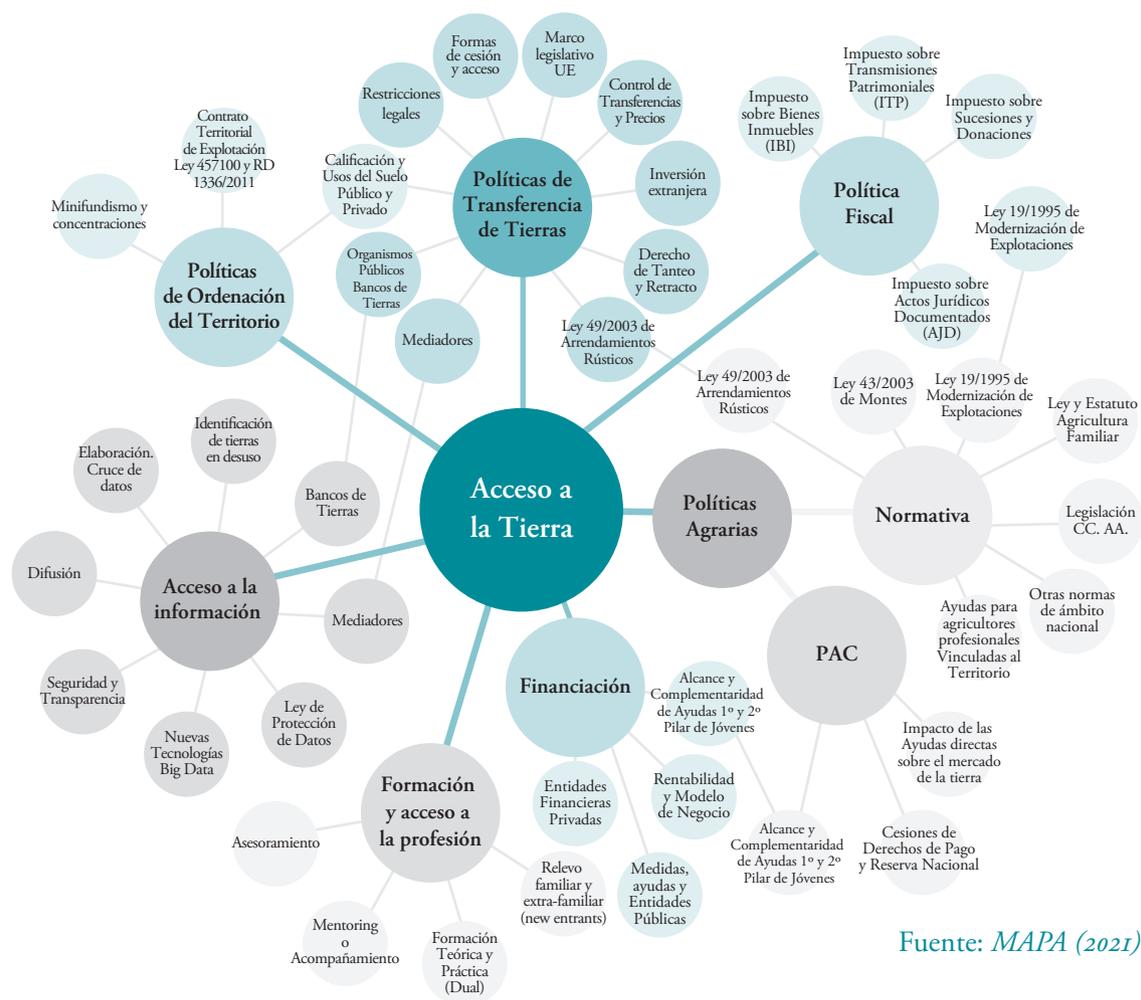
Probablemente uno de los aspectos más estudiados es el impacto del abandono de tierras en el medioambiente. Aunque hay opiniones que sostienen que, en algunos casos, el abandono es una oportunidad para restaurar la biodiversidad y mejorar el medioambiente, la realidad es que las opiniones mayoritarias coinciden en señalar que el abandono de la actividad agraria provoca un importante deterioro medioambiental. Un ejemplo ilustrativo es el aportado por Peco *et al.* (2017), quienes, en un caso de abandono del pastoreo, cuantificaron una disminución de la fertilidad y del almacenamiento de carbono, así como una reducción de la multifuncionalidad del suelo.

Es evidente que hay que responder al problema que plantean las tierras «abandonadas/infrautilizadas» mediante políticas adecuadas que eviten su negativo impacto en la economía rural, el medioambiente, la biodiversidad, la incidencia de incendios, la expansión de plagas y enfermedades... Sería necesario disponer de un registro actualizado permanentemente de todas las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales o en regímenes mixtos, que permita facilitar intervenciones en aquellas explotaciones con diverso grado de uso, y desarrollar mecanismos que permitan ceder el aprovechamiento de tierras sin propietario o no gestionadas a terceros en unas condiciones adecuadas y justas (MAPA, 2021).

3. El acceso a la tierra

En la Figura 1 se presenta una síntesis de las principales dimensiones implicadas en el problema del acceso a la tierra y el relevo generacional, dimensiones que pueden ser consideradas como un conglomerado de distinta jerarquía en la que los nodos intermedios son los

Figura 1. Dimensiones a considerar en el acceso a la tierra y el relevo generacional



Fuente: MAPA (2021).

siguientes: políticas de ordenación del territorio; políticas de transferencia de tierras; políticas fiscales; políticas agrarias en general; la PAC (normativas y leyes); políticas de financiación, y políticas de formación y acceso a la información. Estos nodos están, a su vez, relacionados con un conjunto de otros aspectos relevantes para el acceso a la tierra y el relevo generacional.

Podemos resumir señalando que el acceso a la tierra y el relevo generacional son fenómenos muy complejos, que están interrelacionados y afectados por múltiples variables: económicas, sociales, culturales, ecológicas, normativas y tecnológicas.

Como indican Adenuga *et al.* (2021), la tierra como factor de producción tiene un papel vital en la agricultura, siendo este un aspecto característico de este sector en comparación con otros sectores. Sin embargo, en los últimos años, la movilidad del mercado fundiario se ha convertido en un problema importante en todo el mundo, debido a la mayor concentración y competencia por la propiedad de la tierra, lo que restringe la competitividad general del sector agroalimentario y limita las oportunidades de acceso a la tierra para los nuevos agricultores.

Probablemente, el aspecto más importante a considerar en el acceso a la tierra es lo que se conoce como «asequibilidad», entendido como que se cumplan las condiciones necesarias para que pueda ser factible acceder a ella, a saber: disponibilidad, precio, financiación, ubicación, tamaño, características agronómicas... A ello hay que añadir factores tales las condiciones del entorno, la existencia de empresas de servicios y de cooperativas, la oferta educacional, los servicios de salud, el acceso a la vivienda, infraestructuras...

La mayoría de los traspasos de tierras se produce en el ámbito familiar, normalmente por la necesidad de transferir la propiedad y en no demasiadas ocasiones por motivos de eficiencia en el uso de la tierra. Pero cada vez más es necesario diversificar los itinerarios de acceso a la tierra, siendo imprescindible una acción conjunta y comprometida del sector público y del sector privado.

Como se recoge en el documento final del GFAT (MAPA, 2021), los principales obstáculos para el acceso a la tierra son los siguientes: la baja movilidad; la disponibilidad y asequibilidad de suelo; el alto precio de compra y alquiler; la desconfianza de los propietarios ante un comprador o arrendatario desconocido; el valor afectivo de las tierras; la complejidad y coste de la tramitación; las implicaciones fiscales; el excesivo desembolso económico que se necesita para el comienzo de la actividad; la falta de conocimiento; la falta de asesoramiento sobre los distintos modelos de explotación y negocio, así como de las diversas orientaciones productivas; el efecto distorsionador del sistema de ayudas directas de la PAC (vinculado al número de hectáreas y patrimonializado), y la inestabilidad de los precios del arrendamiento, entre otros. A todos esos factores cabe añadir el desconocimiento de cuáles son las tierras disponibles y la insuficiente relación entre el que deja la actividad y el que busca instalarse.

Para que la política de acceso a la tierra sea verdaderamente eficiente no debe circunscribirse al entorno familiar, sino ampliarse a otras vías de relevo generacional extrafamiliar, pero manteniendo lazos con el entorno. Para ello se debe tipificar la diversidad de nuevos actores y ajustar las figuras jurídicas y los procedimientos para que sean viables los modelos de acceso a

la tierra: rentables desde el punto de vista económico; posibles socialmente, y conscientes de sus efectos en el medioambiente.

Entre esos factores, el arrendamiento de tierras se considera cada vez más como una forma de tenencia que puede servir como alternativa a la compra, y se ha demostrado que la duración del arrendamiento tiene un impacto significativo en la productividad y sostenibilidad de la tierra. Leger-Bosch (2019), apoyándose en datos de una región francesa, sostiene que, para preservar las tierras agrícolas en los países industrializados, las iniciativas públicas o las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales dependen cada vez más de que las «adquisiciones» de tierras sean a largo plazo y con seguridad jurídica. Concluye que, en el caso de los arrendamientos a largo plazo, los costes son más bajos que los de las transacciones de compra, y más altos que en los arrendamientos convencionales.

Todo ello anima a profundizar en esta línea; por ejemplo, haciendo que sea mayor y más eficaz la participación de los agricultores arrendatarios en la formulación de los contratos de arrendamiento, lo que permitiría que estas iniciativas logren mejor sus objetivos. Tampoco hay que olvidar que también es obligado profundizar simultáneamente en otros itinerarios para asegurar la tenencia de la tierra en periodos largos, como ocurre con los contratos de aparcería, la creación de empresas conjuntas de gestión de fincas, la gestión a través de empresas de servicios, las cooperativas de explotación comunitaria...

4. Aspectos clave del proceso de relevo generacional

El relevo generacional obliga a considerar simultáneamente la dualidad de atributos correspondientes a la parte saliente y a la entrante, pero también a los de una cohorte de actores, situaciones e impactos. Ello hace necesario realizar planteamientos de tipo sistémico en los que todas las partes interactúen y de una forma dinámica.

Es importante señalar que, aunque el relevo generacional en la agricultura responde inicialmente a un mismo y complejo problema, es necesario considerar dos situaciones bien distintas y con características propias: una, que existan potenciales sucesores, y otra, que no (Zagata *et al.*, 2015). Aunque también hay evidencias de que, entre ambos casos, y en lo relativo al proceso de relevo generacional, existen muchos factores comunes (Grubbstrom *et al.*, 2021), es razonable que cuando se analizan los patrones del proceso de relevo generacional se distingan estos dos tipos de situaciones para evitar incoherencias en los análisis y propuestas.

Estos mismos autores, analizando las cifras de Eurostat, muestran que las diferencias entre países son considerables en el número de agricultores jóvenes. Ello sugiere, en una primera aproximación, que no hay escasez de agricultores jóvenes a nivel nacional en países como Alemania, Francia, Suiza, Finlandia, Austria, Francia, República Checa o Polonia, y que normalmente el problema se produce en países donde son más frecuentes las explotaciones de pequeño tamaño, en particular Portugal, Italia, Rumanía y Grecia.

Chiswell (2018), citando a otros autores, señala en su trabajo de investigación que la incertidumbre a la que se enfrentan las explotaciones de tipo familiar es evidente en muchos países, y que los riesgos que asumen adoptan muchas formas. La naturaleza cambiante de las familias, la viabilidad económica de la agricultura y la apertura de oportunidades profesionales más allá del trabajo en la explotación para las siguientes generaciones, fueron señalados en ese trabajo como riesgos potenciales para la longevidad de la explotación familiar, señalando también los beneficios proporcionados por una sucesión fluida.

Considerando que la mayor parte de los estudios realizados sobre este tema han puesto el foco en el relevo intrafamiliar, se puede concluir que los principales factores que inciden en el éxito o fracaso de ese proceso son los siguientes: la construcción social del propio relevo; el papel desempeñado por el acompañamiento; la formación y el asesoramiento de los jóvenes en el proceso de instalación, y el acceso a la tierra, sin olvidar la importancia decisiva que tiene la competitividad económica y la viabilidad futura de las explotaciones agrarias.

Bertolozzi-Caredio (2020) sostiene que la sucesión agrícola intrafamiliar es un proceso a largo plazo y multidimensional, durante el cual los sucesores pasan por tres etapas: la primera se refiere al reconocimiento de un sucesor potencial por parte del agricultor y la familia; la segunda, a la voluntad del futuro sucesor de hacerse cargo de la explotación, y la tercera etapa, a la sucesión efectiva.

Respecto a la sucesión hereditaria de las explotaciones agrarias, la preocupación presente en todo el proceso se refiere a la capacidad que tenga la explotación de generar suficientes ingresos para mantener tanto al agricultor, como a su futuro sucesor, y también al ingreso residual del titular en caso de que transfiera en vida la finca al sucesor. Por ello, es crucial diseñar el proceso de relevo considerando las expectativas de la persona que se va a jubilar, así como lo que supone el relevo en la disminución de su trabajo y el mantenimiento de los ingresos en umbrales aceptables.

En el proceso de relevo generacional es relevante tener en cuenta que la literatura general sobre las empresas familiares muestra una intensa interdependencia entre la empresa y la familia (Nelson *et al.*, 2017), relación que es particularmente marcada en la agricultura, dados los fuertes y singulares vínculos que existen entre la familia y la explotación agraria (Fulton *et al.*, 2011).

En el caso del relevo intrafamiliar, Fischer *et al.* (2014) sostienen que la sucesión es un proceso socialmente construido y que, precisamente por eso, requiere de un compromiso sostenido y un proceso de socialización del potencial sucesor para ir conformando su «identidad» como futuro titular.

Como indican Conway *et al.* (2016 y 2017), desde una perspectiva social constructivista, la sucesión no es tanto el resultado de elecciones racionales o de intervenciones políticas específicas, sino del desarrollo gradual de experiencias, interacciones y expectativas, relacionadas con una específica explotación agraria y a través de lazos generacionales con la agricultura, resultando difícil en ese contexto adaptarse a una vida no asociada a la actividad agrícola. También señalan que, en algunas regiones, el bajo relevo generacional está vinculado a la despoblación rural.

Una aportación muy importante es la realizada por Paskewwitz (2021), quien corrobora que la sostenibilidad de las explotaciones agrarias de tipo familiar se centra por lo general en cuestiones económicas y medioambientales, si bien señala que la viabilidad de este tipo de explotaciones se basa también en el tipo de relaciones que se producen entre las personas que forman el núcleo familiar. De ahí que sea muy importante estudiar el marco de las relaciones sociales que se producen dentro de la familia en torno a la explotación agraria. En el caso del relevo generacional intrafamiliar, este tema es de vital importancia, ya que suelen ocurrir disputas entre los miembros de la familia respecto a posibles riesgos, no siempre justificados, sobre el futuro de la explotación, así como respecto a sentimientos, prerrogativas de unos hermanos sobre otros... Estos aspectos nunca son fáciles de superar, por lo que en el proceso de sucesión resulta fundamental el papel de mediación que pueden desempeñar determinadas entidades públicas o privadas, informando de manera fehaciente sobre la situación de la explotación familiar, así como las posibilidades que se les abre a los miembros de la familia si se realiza una sucesión ordenada.

Sheridan *et al.* (2021) y Moráis *et al.* (2017) añaden argumentos interesantes, tales como los siguientes: la influencia del padre y la madre; la garantía de que se conservarán los activos agrícolas familiares; los acuerdos con el resto de los herederos; el modelo de gestión de la explotación; el reconocimiento personal y profesional de alguno de los herederos y su capacidad para hacerse cargo de la finca... Todos esos factores influyen en las decisiones de los potenciales sucesores respecto a hacerse cargo de la finca, pero también en la actitud del resto de los miembros de la familia sobre el proceso sucesorio en favor de uno de ellos.

En relación con el relevo extrafamiliar, son ilustrativos los resultados de varios proyectos, así como de los informes elaborados en el seno de grupos operativos y grupos focales, respecto a la incorporación de «nuevos agricultores» fuera del ámbito de la familia. Cabe citar el informe del EIP-AGRI Focus Group «Nuevos participantes en la agricultura: lecciones para fomentar la innovación y el espíritu empresarial» (2016). Este grupo ha identificado ocho temas clave: i) el acceso a la tierra, al capital y al mercado; ii) las cuestiones de género; iii) la voz de los nuevos participantes; iv) las interacciones urbano-rurales; v) los sistemas de asesoramiento y apoyo a los nuevos agricultores; vi) el papel desempeñado por las autoridades locales; vii) el valor agregado de los nuevos agricultores; y viii) la definición del perfil de agricultor.

Sin duda, uno de los aspectos más discutidos y difíciles de interpretar, particularmente en el contexto de la UE, es el efecto que tienen las ayudas del primer pilar de la PAC en el relevo generacional. En ese sentido, el trabajo de Corsi *et al.* (2021), citando a varios autores, concluye que, en las zonas donde las ayudas directas a los agricultores son elevadas y están más generalizadas, dichas ayudas actúan como incentivos a no abandonar la actividad agraria, y en consecuencia la tasa de salida de las explotaciones agrícolas y su transferencia a otro titular es más baja. También señalan que los principales factores que influyen en el momento y tipos de salida son la edad del agricultor, el tamaño de la explotación, el precio de la tierra, la cuantía de las pensiones de jubilación, la rentabilidad de las explotaciones y el nivel de los precios agrícolas... Estos autores también nos indican la importancia que tienen en todo ese proceso

las características socioeconómicas del entorno local y regional de la explotación y su influencia en los costos de oportunidad de la agricultura. Asimismo, señalan la relevancia que tiene el mayor o menor atractivo del territorio rural donde se ubica la explotación, la densidad de población, los ingresos agrícolas y no agrícolas, la distancia a las ciudades, las infraestructuras de carreteras, la edad de los agricultores...

Una discusión relevante y no resuelta se relaciona con el papel que desempeña la agricultura a tiempo parcial en todo ese proceso, ya que, en algunos casos, puede ser un paso interesante para facilitar la salida del titular, mientras que en otros casos su efecto es el contrario. Sea como fuere, el efecto de la pluriactividad en la sucesión agrícola es un tema que debe ser analizado más profundamente. En esta dirección, Pindado *et al.* (2018) afirman que lo importante es que los agricultores, sean o no pluriactivos, tengan actitudes innovadoras para poder competir en la agricultura moderna. En todo caso, los resultados de su trabajo señalan la importancia de que los nuevos agricultores sean capaces de identificar nuevas oportunidades comerciales, y tengan altos niveles de confianza en sus competencias empresariales. Resaltan también la importancia del conocimiento empresarial específico y las redes profesionales, aspectos ambos que deben ser considerados a la hora de diseñar programas de educación y formación para los agricultores que se instalan por primera vez y que lo hacen mediante vías externas a las de la familia agrícola.

Considerando que, a la hora de analizar el tema del relevo generacional, debemos hacerlo desde una perspectiva de medio y largo plazo, es necesario, sobre todo, entender la evolución de los cambios de rol en la gestión y el trabajo dentro de las explotaciones agrarias (por ejemplo, el papel cada vez más importante que tiene la externalización de tareas agrícolas hacia empresas de servicios). Sheridan *et al.* (2021), a partir del análisis de 60 artículos, han identificado como factores relevantes los siguientes: el cambio de roles dentro de la explotación agraria; la naturaleza de los procesos sucesorios; el predominio del carácter masculino de la actividad agraria, y la prioridad de mantener intacta la explotación familiar.

Los aspectos relativos a la importancia de la perspectiva de género en el relevo generacional apenas son tratados, y esto a pesar de que los estudios sobre el papel de las mujeres en las explotaciones de tipo familiar se han triplicado en los últimos años (Sentuti *et al.*, 2017). En este sentido, un buen ejemplo a tener en cuenta es el trabajo de Cush *et al.* (2018), que analizan para el caso de Irlanda cómo los acuerdos formales y jurídicos entre agricultores no necesariamente copropietarios de la tierra, han facilitado la sucesión. Asimismo, muestran que ese tipo de acuerdos han aumentado las oportunidades de las mujeres para asumir nuevos roles en el proceso de toma de decisiones dentro de las explotaciones agrarias, aspecto este que puede ser de enorme importancia en el cambio de tendencia en el relevo generacional.

Como señalan Conway *et al.* (2017), basándose en una investigación llevada a cabo también en Irlanda, es un hecho evidente la resistencia que ofrece la generación de agricultores mayores a «hacerse a un lado» y facilitar el acceso a los jóvenes que desean establecerse en la agricultura, y esto a pesar de la existencia de incentivos para fomentar la salida de aquéllos. Eso se explica por el estrés emocional que les produce la perspectiva de dejar la agricultura,

lo que lleva a muchos de ellos a retrasar su jubilación. No debe olvidarse que los agricultores desean seguir siendo reconocidos socialmente como personas activas y productivas también durante la vejez, lo que explica el esfuerzo que hace esta generación de mayores por hacerse sentir indispensables para la gestión diaria de sus explotaciones, aunque también se observan actitudes en el sentido contrario, más proclives a la retirada y a transferir la explotación a nuevos agricultores.

Apoyándose en un estudio sobre una muestra de 216 herederos potenciales de granjas hortícolas italianas, Cavicchioli *et al.* (2018) señalan que el tema de la sucesión agrícola está relacionado con la migración rural y juvenil, la sostenibilidad y el envejecimiento de la población agrícola y señalan también que es necesario comprender los factores que están detrás de la voluntad de los posibles sucesores de hacerse cargo de la explotación familiar. Asimismo, afirman que la brecha de ingresos entre la agricultura y otros sectores económicos, así como las bajas tasas de empleo en el medio rural y la baja densidad de población, tienen efectos negativos sobre la sucesión, si bien todo ellos según la intensidad de esos factores.

Góngora *et al.* (2020), analizando el proceso de incorporación de jóvenes agricultores al sector ganadero en Cataluña, concluyen que las diferentes estrategias están condicionadas por los siguientes factores: la existencia de una tradición agraria en la familia; el deseo de experimentar un cambio de estilo de vida por parte del joven que se instala; el grado de formación y conocimiento disponible para los profesionales agrícolas; la capacidad y/o voluntad de responder a las nuevas demandas emergentes en las zonas rurales y en la ganadería en particular; la capacidad y/o disposición para implementar estrategias innovadoras; la presencia y relevancia de la mujer en la explotación ganadera; el deseo de autogestión y autonomía en la toma de decisiones por parte del joven agricultor, y la capacidad y/o disposición para realizar los trámites necesarios para acceder a los programas de ayuda disponibles. Esos mismos autores distinguen dos modelos agrícolas diferentes para el proceso de relevo generacional: el modelo de «producción industrial» y el de «re-campesinización», cada uno de ellos con implicaciones y necesidades muy diferentes. En cualquier caso, señalan que existen múltiples motivaciones y estrategias para instalarse en la agricultura, lo que indica la complejidad del proceso de incorporación de los jóvenes ganaderos.

Una evidencia motivadora para seguir avanzando en facilitar el relevo generacional, la aportan Milone *et al.* (2019), en cuyo trabajo de investigación muestran cómo está surgiendo una nueva generación de jóvenes agricultores en las zonas rurales italianas, apoyado en un proceso multidimensional, multinivel y multiactor, y profundamente innovador. Señalan que el éxito de estos jóvenes agricultores se debe a su creatividad, su actitud innovadora y su capacidad para colaborar con agentes tanto internos como externos al sector agrario, además de su capacidad de respuesta a las nuevas demandas y expectativas de la sociedad con respecto a la agricultura y la alimentación.

Son muchos los análisis y propuestas realizados en el tránsito hacia una mejora del proceso de relevo generacional, que hoy por hoy se ha mostrado poco eficaz para impulsar la instalación de agricultores jóvenes. Por ello, es urgente y necesario integrar actores, programas

y proyectos, para conocer los factores que inciden en ese complejo proceso de renovación generacional. Un ejemplo de integración lo encontramos en el trabajo de Dallin *et al.* (2021) referido a EE. UU., quienes hacen el esfuerzo de integrar el ámbito de la investigación y la extensión, la participación privada y la pública, haciendo además una interesante relectura de la amplia diversidad de conocimientos y herramientas disponibles para adaptar todo ese material al necesario espíritu de época.

5. Conclusiones

La renovación generacional de la agricultura es un tema de especial relevancia no solo para avanzar en la modernización del sector agrario, sino para impulsar el desarrollo de los territorios rurales, dada su importancia en muchas de esos espacios territoriales. Sin jóvenes en el medio rural, será muy difícil, por no decir imposible, afrontar los grandes retos sociales, económicos y medioambientales de nuestros territorios.

La capacidad para producir alimentos, desarrollar las economías rurales y proteger los recursos asociados a las tierras agrícolas, depende en gran medida de garantizar el relevo generacional. La situación actual no es aceptable, ni tampoco lo es inhibirse de actuar para cambiar la tendencia, por complejas y difíciles que sean las posibles soluciones.

No obstante, la complejidad de proceso de relevo generacional hace que deba ser abordado desde un nuevo paradigma: sistémico, de geometría variable y dinámico, haciendo uso adecuado de las tecnologías, planteando metas multidimensionales medibles, marcando diferentes horizontes temporales, explorando nuevos modelos de negocio, complementando la vía intrafamiliar con la extrafamiliar, impulsando dinámicas colaborativas entre el sector público y el sector privado, generando valor compartido, incorporando la perspectiva de género y ofreciendo sistemas eficaces de intermediación y asesoramiento.

Asimismo, la incorporación a la actividad agraria no debe contemplarse como un tema sectorial, sustanciado en un proceso administrativo de incentivos económicos más o menos puntual, sino como un proceso integral, heterogéneo, gradual y prolongado en el tiempo. Un aspecto crucial para impulsar el relevo generacional es concienciar a la ciudadanía, a las instituciones y al mundo empresarial, sobre la importancia económica, social y medioambiental que tiene renovar la población agraria facilitando la incorporación de nuevos agricultores.

El aspecto más importante, y probablemente el más difícil de resolver, es que, en general, las zonas rurales brindan pocas oportunidades a las nuevas generaciones para desarrollar sus proyectos profesionales y vitales. Esto hace que, al escaso atractivo que tiene la actividad agraria se le una las dificultades que encuentran los jóvenes en el medio rural, creando un escenario poco propicio a implicarse en la profesión de agricultor. Por ello, es necesario abordar el problema del relevo centrándose no solo en las dimensiones relacionadas con la actividad agraria y la rentabilidad de las explotaciones agrícolas y ganaderas, sino también en temas como el

acceso a la vivienda, las infraestructuras viarias, la eficiencia energética, la banda ancha de las telecomunicaciones, los servicios de sanidad y educación...

Invertir la tendencia al declive demográfico y sus efectos en los territorios rurales solo es posible si se ofrece a los jóvenes, en general, la posibilidad de desempeñar en el medio rural una actividad profesional remunerada dignamente y con perspectivas de futuro. Además, en el caso de la agricultura, es necesario proyectar hacia la sociedad una imagen atractiva de la actividad agrícola y ganadera, fuera ya de los estereotipos tradicionales del atraso, la precariedad y su dependencia fatalista de las condiciones climatológicas. Es importante difundir la idea de que la agricultura de hoy es un sector tan profesionalizado como cualquier otro, y tan tecnificado y organizado para hacer frente a la inevitable variabilidad de la climatología y los mercados, que permite desarrollar con dignidad y perspectiva de negocio una carrera profesional a cualquier joven que lo desee.

El relevo generacional es necesario colocarlo, además, en un contexto de ordenación y desarrollo territorial, en el que incorporar un ecosistema de acompañamiento que, considerando su heterogeneidad, permita proteger la superficie agraria y ponerla en valor, y monitorizar los cambios para informar la toma de decisiones regionalizada y específica.

Sin una tenencia segura de la tierra, los agricultores pueden tener problemas operativos y de pertenencia y no pueden invertir en la modernización de las estructuras de sus explotaciones, ni abordar prácticas de conservación para mejorar la calidad de los recursos, ni desarrollar modelos de negocio viables explorando nuevas alternativas. Por eso, es necesario facilitar el acceso a la tierra de los nuevos agricultores a través de distintos itinerarios: sociedades de capital; arrendamientos de larga duración; cesiones de usufructo; permutas; concentraciones; alianzas para el desarrollo de nuevos productos, cultivos o modelos de negocio; aparcerías; empresas de servicios; cooperativas en sus diversas modalidades...

La PAC 2021-2027 es una buena oportunidad para avanzar en el objetivo del relevo generacional. Pero como señalan Garrido Fernández *et al.* (2021), «la inclusión de este tema en el Plan Estratégico Nacional no debe ser un fin en sí mismo, sino la base para diseñar un gran programa nacional que movilice al conjunto de la sociedad y permita llenar de savia nueva la agricultura española».

En ese contexto, deben tenerse muy en cuenta las sugerencias realizadas en 2017 por el Tribunal de Cuentas de la UE, que en su informe especial sobre el apoyo de la UE a los jóvenes agricultores dice textualmente que «debería estar mejor orientado a fomentar un relevo generacional efectivo» y que «se necesita una perspectiva novedosa para las zonas rurales, que desencadene un proceso de ruralización como fuerza contraria a los procesos de urbanización actuales».

Considerando que las características, expectativas y necesidades de las personas, empresas e instituciones involucradas en el tema del relevo generacional son muy heterogéneas, no hay que plantear un itinerario único para impulsarlo, sino una diversidad de itinerarios, midiendo el impacto económico, social y ambiental de cada uno de ellos.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden jugar un papel clave en el relevo generacional, mejorando sustantivamente la eficiencia de la cadena de valor agroalimentario, mitigando su impacto ambiental, facilitando información, impulsando el trabajo en red, simplificando la gestión administrativa, ofreciendo oportunidades de diversificación, agilizando la respuesta a entornos cambiantes...

También es necesario desarrollar modelos viables de negocio, que permitan generar recursos suficientes para los agricultores cedentes y para los que se incorporan, lo que precisa de un sistema riguroso de evaluación de los proyectos de instalación, y de un sistema eficiente de acompañamiento, técnico, económico y jurídico. Las experiencias de acompañamiento a los potenciales nuevos agricultores/as, realizadas por empresas cooperativas y por los Grupos de Acción Local son muy prometedoras, por lo que sería muy conveniente establecer protocolos contractuales con estos agentes de intermediación.

Como nos indica el mencionado informe del GFTA (MAPA, 2001), el impulso del relevo generacional requiere de una importante cooperación institucional y de una serie de herramientas, tecnológicas, jurídicas, normativas y económicas, algunas de las cuales ya existen, pero que necesitan actualizarse, siendo también necesarias nuevas herramientas. Para ello es fundamental la coordinación de las distintas administraciones involucradas (UE, AGE, CC. AA., administraciones locales) y también la colaboración y compromiso de la sociedad civil organizada, así como de las empresas y de los propios individuos.

Un sector agrario eficiente, generador de valores compartidos, orientado al mercado y respetuoso con el medioambiente, necesita de una nueva generación de jóvenes ilusionados y comprometidos con la agricultura. De ello depende también el futuro desarrollo de los territorios rurales.

Referencias bibliográficas

- ADENUGA, A. H.; JACK, C., Y MCCARRY, R. (2021): «The case for long-term land leasing: A review of the empirical literature»; en *Land*, 10(3); pp. 1-21.
- BERTOLOZZI-CAREDI, D.; BARDAJÍ, I.; COOPMANS, I.; SORIANO, B., Y GARRIDO, A. (2020): «Key steps and dynamics of family farm succession in marginal extensive livestock farming»; en *Journal of Rural Studies*, 76; pp. 131-141.
- CAVICCHIOLI, D.; BERTONI, D., Y PRETOLANI, R. (2018): «Farm succession at a crossroads: the interaction among farm characteristics, labour market conditions, and gender and birth order effects»; en *Journal of Rural Studies*, 61; pp. 73-83.
- CHISWELL, H. M. (2018): «From generation to generation: Changing dimensions of intergenerational farm transfer»; en *Sociologia Ruralis*, 58(1); pp. 104-125.
- CONWAY, S.; MC DONAGH, J.; FARRELL, M., Y KINSELLA, A. (2016): «Cease agricultural activity forever? Understanding the importance of symbolic capital»; en *Journal of Rural Studies*, 44; pp. 164-176.
- CONWAY, S.; MC DONAGH, J.; FARRELL, M., Y KINSELLA, A. (2017): «Uncovering obstacles: the exercise of symbolic power in the complex arena of intergenerational family farm transfer»; en *Journal of Rural Studies*, 54; pp. 60-75.
- CORSI, A.; FRONTUTO, V., Y NOVELLI, S. (2021): «What Drives Farm Structural Change? An Analysis of Economic, Demographic and Succession Factors»; en *Agriculture*, 11(5); p. 438.
- CUSH, P.; MACKEN-WALSH, A., Y BYRNE, A. (2018): «Joint farming ventures in Ireland: gender identities of the self and the social»; en *Journal of Rural Studies*, 57; pp. 55-64.
- DALLIN, J.; HADFIELD, J.; GARCÍA, M., Y LARSEN, R. (2021): «Utah State University Extension Farm and Ranch Succession Program»; en *Outcomes and Impact Quarterly*, 1(1), Article 3.
- EIP-AGRI (2016): «Focus Group ‘Nuevos participantes en la agricultura’: lecciones para fomentar la innovación y el espíritu empresarial». Disponible en: https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/default/files/eip-agri_fg_new_entrants_final_report_2016_en.pdf [consultado el 20/08/2021].
- EISTRUP, M.; SÁNCHEZ, A.; MUÑOZ-ROJAS, J., Y PINTO-CORREIRA, T. (2019): «A ‘young farmer problem’? Opportunities and constraints for generational renewal in farm management: An Example from Southern Europe»; en *Land*, 8; p. 70.
- FISCHER, H., BURTON, R. J. (2014): «Understanding farm succession as socially constructed endogenous cycles»; en *Soc. Ruralis*, 54(4); pp. 417-438.
- FULTON, A. Y VANCLAY, F. (2011): «Enabling change in family farm businesses»; en PANNELL, D. Y VANCLAY, F. eds.: *Changing Land Management: Adoption of New Practices by Rural Landholders*. Collingwood, CSIRO.

- GARRIDO FERNÁNDEZ, F. Y POLLNOW, G. E. (2021): «Relevo generacional e instalación de jóvenes en la agricultura»; en *XXVIII Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales; pp. 47-53.
- GÓNGORA, R.; PÉREZ, M.; MILÁN, M. J., Y LÓPEZ-I-GELATS, F. (2020): «Strategies and drivers determining the incorporation of young farmers into the livestock sector»; en *Journal of Rural Studies*, 78; pp. 131-148.
- GRUBBSTROM, A. Y JOOSSE, S. (2021): «New Entrants in Agriculture - The Case of Young Immigrant Farmers in Sweden»; en *European Countryside*, 13(1); pp. 22-371.
- INGRAM, J. Y KIRWAN, J. (2011): «Matching new entrants and retiring farmers through joint ventures: insights from the fresh start initiative in Cornwall UK»; en *Land Use Policy*, 28; pp. 917-927.
- LEGER-BOSCH, C. (2019): «Farmland tenure and transaction costs: Public and collectively owned land vs conventional coordination mechanisms in France»; en *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 67(3); pp. 283-301.
- LEONARD, B.; KINSELLA, A.; O'DONOGHUE, C.; FARRELL, M., Y MAHON, M. (2017): «Policy drivers of farm succession and inheritance»; en *Land Use Policy*, 61; pp. 147-159.
- LEVERS, C.; SCHNEIDER, M.; PRISHCHEPOV, A.; ESTEL, S., Y KUEMMERLE, T. (2018): «Spatial variation in determinants of agricultural land abandonment in Europe»; en *Science of the Total Environment*, 644; pp. 95-111.
- MAPA (2021): «Estudio sobre el acceso a la tierra: documento final del grupo focal de acceso a la tierra». Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/jovenes-rurales/grupo_focal_digital__tcm30-555421.pdf [consultado el 20/08/2021].
- MILONE, P. Y VENTURA, F. (2019): «New generation farmers: rediscovering the peasantry»; en *Journal of Rural Studies*, 65; pp. 43-52.
- MORAIS, M.; BORGES, J., Y BINOTTO, E. (2017): «Using the reasoned action approach to understand Brazilian successors' intention to take over the farm»; en *Land Use Policy*, 71; pp. 445-452.
- MUKHAMEDOVA, N. Y WEGERICH, K. (2018): «The feminization of agriculture in post-Soviet Tajikistan»; en *Journal of Rural Studies*, 57; pp. 128-139.
- NELSON, T. Y CONSTANTINIDIS, C. (2017): «Sex and gender in family business succession research: a review and forward agenda from a social construction perspective»; en *Family Business Review*, 30(3); pp. 219-241.
- PASKEWITZ, E. (2021): «Exploring the Impact of Emotional Intelligence on Family Farm Member Conflict Experiences»; en *Sustainability*, 13(15); p. 8486.

- PECO, B.; NAVARRO, E.; CARMONA, C. P.; MEDINA, N., Y MARQUÉS, M. J. (2017): «Effects of grazing abandonment on soil multifunctionality: the role of plant functional traits»; en *Agricultural Ecosystem and Environment*, 249; pp. 215-225.
- PINDADO, E.; SÁNCHEZ, E.; VERSTEGEN, J., Y LANS, T. (2018): «Searching for the entrepreneurs among new entrants in European Agriculture: the role of human and social capital»; en *Land Use Policy*, 77; pp. 19-30.
- SENTUTI, A.; CAESERONI, F., Y CUBICO, S. (2017): «Women in Family Businesses: Recent Debates and Future Directions». Paper presented at the *XXXI RENT CONFERENCE*, Lund-Sweden.
- SHERIDAN, A.; NEWSOME, L.; HOWARD, T.; LAWSON, A., Y SAUNDERS, S. (2021): «Intergenerational farm succession: How does gender fit?»; en *Land Use Policy*, 109; p. 105612.
- USDA (2021): «Family and Small Farm Program». Disponible en: <https://nifa.usda.gov/family-farms> [consultado el 20/08/2021].
- ZAGATA, L. Y SUTHERLAND, L. (2015): «Deconstructing the young farmer problem in Europe: towards a research agenda»; en *Journal of Rural Studies*, 38; pp. 39-51.



¿ESTUDIAR PARA IRSE? INFLUENCIA DE LAS ENSEÑANZAS SECUNDARIAS POSTOBLIGATORIAS EN LAS ESTRATEGIAS DE MOVILIDAD DE LA JUVENTUD RURAL EN ANDALUCÍA¹

Manuel T. González Fernández, Carlos Lubián, Rubén Martín Gimeno, Serafín Ojeda Casares, Delia Langa Rosado, Carmen Botía-Morillas y Luis Navarro Ardoy²

Resumen

En este artículo se analiza la relación entre el itinerario formativo de la juventud rural y sus expectativas de arraigo o migración. Exploramos la capacidad explicativa que tienen los diferentes estudios en curso, así como las diferencias de género y posición socioeconómica, en las estrategias de movilidad rural-urbana de los jóvenes. Estas estrategias están también condicionadas por las características y representaciones sociales del territorio, tanto de su lugar de origen como del ámbito urbano. Para ello, se presenta un diagnóstico general de los distintos escenarios para la juventud en la Andalucía rural a través del Índice de Vulnerabilidad Rural (IVR) y utilizando como base empírica una muestra de centros escolares de educación secundaria con entrevistas en profundidad a estudiantes y profesorado. En ese sentido, el artículo responde a la preocupación de la opinión pública y de las instituciones políticas sobre el problema de despoblación que afecta a una parte considerable de las zonas rurales españolas.

Abstract

This article analyses the relation between the educational curriculum of rural youth and their expectations of rooting or migrating. We explore the explanatory capacity of the different studies underway, and the gender and socioeconomic differences at work in the rural-urban mobility strategies of youth. Those strategies are also conditioned by characteristics and social representations of the territory, both of their home communities and in urban environments. The work presents a general diagnosis for different youth scenarios in rural Andalucía using the Rural Vulnerability Index (RVI) applied empirically based on indepth interviews with students and teachers in a sampling of secondary schools. In this way, the article responds to the concern voiced by public opinion and political institutions regarding the depopulation that is affecting a considerable portion of Spanish rural communities.

1. Introducción

Dos recientes artículos (González-Leonardo *et al.*, 2019; González-Leonardo y López-Gay, 2021) señalan la tendencia de la juventud española cualificada a emigrar de sus lugares de origen, sean rurales o urbanos, y concentrarse en las llamadas *ciudades globales*, preferentemente en Madrid, profundizándose los desequilibrios territoriales en España. Contra la imagen más extendida sobre el proceso de movilidad rural-urbana, es un hecho que, en los últimos años, estas dinámicas ya no son «un fenómeno mayormente rural y generalizado, sino principalmente

¹ Esta publicación presenta resultados preliminares del proyecto de investigación «Itinerarios formativos, desarrollo y sostenibilidad rural: relación entre las trayectorias académicas y las expectativas de arraigo de la juventud rural» (UPO-1260928). Este proyecto ha sido financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y por la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, de la Junta de Andalucía, en el marco del programa operativo FEDER Andalucía 2014-2020. Objetivo específico 1.2.3. «Fomento y generación de conocimiento frontera y de conocimiento orientado a los retos de la sociedad, desarrollo de tecnologías emergentes». El porcentaje de cofinanciación FEDER ha sido del 80%.

² Manuel T. González Fernández, Carlos Lubián, Rubén Martín Gimeno, Serafín Ojeda Casares, Carmen Botía-Morillas y Luis Navarro Ardoy, son profesores de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Delia Langa Rosado es profesora de la Universidad de Jaén.

urbano y altamente selectivo en cuanto el nivel de estudios» (González-Leonardo y López-Gay, 2021; p. 31). Al proceso de pérdida de población que sufren estos espacios (sean rurales o urbanos) se le conoce como «descapitalización educativa».

La constatación de estas dinámicas plantea alguna interrogante: ¿es contraproducente formar a la juventud rural, si con ello se estaría incentivando que migren a otros lugares para poder rentabilizar sus estudios? El conocimiento de los condicionantes estructurales del medio rural trae a colación algunas preguntas adicionales que merecen ser analizadas: ¿tienen incidencia las características del contexto local, las variables de género y clase, así como el itinerario estudiado (bachillerato, FP) a la hora de que los jóvenes rurales decidan irse o quedarse en sus pueblos? A estas cuestiones responderemos en este capítulo, presentando un avance de resultados de nuestro proyecto «Itinerarios formativos, desarrollo y sostenibilidad rural: relación entre las trayectorias académicas y las expectativas de arraigo de la juventud rural» (UPO-1260928).

Desde la época de la Ilustración, la educación se ha visto como un instrumento clave para la transformación social y la mejora de oportunidades. Sin embargo, son escasos los trabajos que conectan la cuestión educativa con los principales problemas y desequilibrios territoriales del medio rural español y europeo (envejecimiento, masculinización, desigualdades de género, alta movilidad...) (Camarero *et al.*, 2009). Tras comprobar las complejas y a veces contradictorias representaciones de la juventud rural respecto a la educación (González *et al.*, 2012; González y Montero, 2020), la colaboración con los investigadores del CEIICH de la UNAM³ nos puso en la senda de investigar la incidencia de estos itinerarios en la sostenibilidad social del medio rural para así generar conocimiento aplicable al diseño de las políticas educativas y a las estrategias de desarrollo.

Por tanto, en este artículo se exponen los resultados preliminares del mencionado proyecto sobre itinerarios formativos de los jóvenes del medio rural con especial atención a la modalidad de «formación dual». También se exploran las diferencias por género y origen social, así como la incidencia de las características del contexto territorial (social y económico) y del modelo de enseñanza, seleccionando para ello una muestra de centros escolares.

El proyecto combina, de un lado, la elaboración de un diagnóstico general sobre la situación de la juventud rural andaluza y, de otro, la realización de diversos estudios de casos, utilizando para ello una doble perspectiva, tanto cuantitativa como cualitativa. La perspectiva cuantitativa nos ha permitido realizar un diagnóstico de los distintos escenarios formativos de la juventud que vive en la Andalucía rural, construyendo el «Índice de Vulnerabilidad Rural» (IVR). Este índice nos ha permitido seleccionar una muestra de centros de educación secundaria en donde, con metodología cualitativa, hemos realizado un plan de entrevistas al alumnado y equipo directivo, analizando perfiles y discursos de los entrevistados.

³ CEIICH: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México. En concreto, a través del convenio UPO-UNAM y la participación en el proyecto «Empleo y Programas de Desarrollo Rural: una visión comparada y subnacional» UNAM-PAPIIT IN303515, dirigido por el profesor Enrique Contreras Suárez.

2. Antecedentes

Lo rural es un concepto siempre por definir. Ello quizás se deba a que la condición de ruralidad no sea mensurable de una manera cerrada y exacta. La ruralidad puede ser definida, en primer término, como una categoría social de naturaleza identitaria (Marsden *et al.*, 1993; Mormont, 1996; González y Moyano, 2007), cuya consideración ha sufrido diferentes avatares a lo largo de la historia. Después de dominar durante mucho tiempo una connotación negativa de lo rural, como reverso de lo moderno, en la actualidad la preocupación por la despoblación lo ha situado en un lugar destacado en el debate público, lo que se refleja en los productos culturales, los medios de comunicación y la agenda política. Ese carácter emergente de la cuestión rural ha venido a actualizar y reforzar la preocupación social por la sostenibilidad social de ese medio (Camarero *et al.*, 2009; p. 23), en el que los jóvenes representan un colectivo especialmente sensible.

Son varias las razones que explican el interés social y científico por los territorios rurales en el contexto de las sociedades postindustriales del siglo XXI. Una de esas razones es su importancia desde el punto de vista demográfico, que según el criterio de demarcación utilizado puede superar incluso el 20 % de la población española. Pero sobre todo hay una razón basada en la importancia territorial de las áreas rurales, que ocupan más del 90 % del territorio español. A ello habría que añadir su importancia en la sostenibilidad ambiental y social del conjunto de la sociedad, así como la vulnerabilidad que sufren muchos territorios rurales. Una última razón es de naturaleza política, al ser objeto de políticas como la PAC, que es una de las grandes políticas comunes de la UE (Garrido y Moyano, 2013; Massot, 2016). Además de todas esas razones cabe señalar que el medio rural es un observatorio privilegiado de procesos clave que afectan a las sociedades posindustriales, como el envejecimiento, el impacto de los roles de género, los problemas generacionales... (González, Navarro y Oliva, 2018).

El debate sobre la despoblación, por su parte, si bien ha situado la cuestión rural en un lugar destacado de la agenda pública, encierra una cierta representación fatalista y decadente de la ruralidad española (Camarero y del Pino, 2017; Camarero, 2020). La tesis de la «España vacía» (popularizada a raíz de la obra homónima de Sergio del Molino) o, de forma más general, el problema de la despoblación del «espacio interior» (Bandrés y Azón, 2021), se sustentan en una población rural marcada por el sobrevejecimiento, en el contexto de una España también envejecida (Camarero *et al.*, 2009). En ese contexto, las mujeres afrontan más dificultades que los hombres, debido a los condicionantes estructurales del medio rural y, sobre todo, a la atribución casi exclusiva del cuidado (lo que no es particular del ámbito rural) (Camarero y Sampredo, 2008), sin que se hayan desarrollado medidas consistentes para modificar esa situación en el ámbito europeo (Little, 2002; Bock, 2015).

Pero, al mismo tiempo, las áreas rurales son también un territorio que, al igual que ocurre en otros países europeos (Woods, 2008), ha incrementado su población en términos absolutos y aumentado la complejidad social de su composición interna a raíz de los movimientos migratorios (Sampredo y Camarero, 2016). No son ajenos a estos cambios el incremento de la

movilidad, la diversificación de la economía rural tras la modernización y la pérdida de peso laboral de la agricultura, así como algunas mejoras estructurales en los servicios, el transporte y las comunicaciones, al tiempo que ha aumentado la presencia de entes administrativos especializados en el desarrollo rural (González y Camarero, 1999).

Por todo ello, en paralelo con las imágenes fatalistas, en buena medida justificadas (Camarero, 2020), de agotamiento demográfico y social, se abre camino la imagen de una «nueva ruralidad», apoyada en las mejoras en el ámbito económico, político, de los servicios, tecnológico... y en la capacidad de atracción de población, a menudo selectiva, que tienen algunas áreas rurales.

Dentro de la diversidad que caracteriza a la ruralidad contemporánea, Andalucía presenta algunos rasgos particulares, al tener núcleos más poblados y de mayor tamaño medio, así como menos envejecidos que los del resto de España (Camarero *et al.*, 2009), lo que no evita que se reconozca una situación cuando menos similar respecto a las desigualdades de género (Gálvez y Matus, 2012).

Respecto a la juventud, destaca su papel clave en la sostenibilidad social del ámbito rural, cuya permanencia puede propiciar una nueva ruralidad emergente o, por el contrario, en caso de que decidan irse, precipitar su decadencia. También ha de tenerse en cuenta que la juventud es diversa (Panelli, 2002), que plantea problemas metodológicos a la hora de su estudio (Leyshon, 2002; González y Gómez, 2002) y que ha sufrido especialmente los efectos de la crisis a partir de 2008, como se ha podido estudiar sobre el terreno en Andalucía. Como consecuencia de la diversidad juvenil, se reconocen diferencias notables de ese impacto en función de la clase social y el género. Así, por ejemplo, se ha podido constatar a nivel discursivo el notable fatalismo de los jóvenes andaluces de clase trabajadora, en tanto ofrecen una imagen desvalorizada y deslegitimada de la formación, coherente con el contexto de precarización, descualificación y volatilidad de las ofertas laborales que perciben (González *et al.*, 2012; Contreras, 2017).

La clase social de las personas jóvenes implica diferencias en capacidades, recursos y estilos de vida que, sin duda, han de ser consideradas a la hora de analizar las decisiones y trayectorias educativas. Así, se constata para chicos y chicas de clases populares su menor predisposición a asumir riesgos en las decisiones educativas (Callender y Jackson, 2008; Langa, 2018). Esto se concreta en que ponderan especialmente la reducción de dificultades, siendo por ello muy sensibles a todos aquellos factores que hagan las apuestas menos costosas (precios, cercanía de la oferta, duración de los estudios...) (Kilpatrick y Abbott, 2002). Sabemos, además, que la conformación de expectativas educativas de las clases más bajas depende en mayor medida de los resultados escolares que los de clase media, que mantienen sus aspiraciones incluso en el caso de trayectorias no exitosas (Martínez, 2014; Martín y Gómez, 2017).

Tampoco se debe olvidar la intersección del género con la clase social. En los años 1990, la expansión del alumnado de bachillerato en España se debió muy especialmente al acceso decidido de las mujeres de todas las clases sociales, siendo especialmente significativa la entrada de las mujeres de origen rural (Martínez, 2007).

Por ello, indagar en los complejos efectos de las distintas modalidades y orientaciones educativas se convierte en una tarea urgente de cara a garantizar la implicación de la población juvenil en sus territorios y, en consecuencia, soslayar los efectos prescriptivos del relato de la decadencia y abandono rural.

3. Un apunte metodológico sobre el Índice de Vulnerabilidad Rural (IVR)

Para conocer el contexto en el que desarrollan su vida los jóvenes del medio rural hemos construido el Índice de Vulnerabilidad Rural (IVR) de Andalucía. Además de permitirnos ofrecer una imagen general de las diferentes condiciones demográficas, sociales y económicas de los territorios rurales andaluces, el IVR nos ha posibilitado seleccionar los municipios en cuyos centros educativos hemos realizado nuestro estudio. Según tres niveles de vulnerabilidad (alta, media y baja), y atendiendo a la oferta formativa, hemos caracterizado el contexto de las distintas posibilidades e itinerarios educativos de la juventud rural andaluza.

3.1. El IVR y su aplicación en la selección de los municipios

La elaboración del IVR tiene en su núcleo dos conceptos complejos de delimitar y definir, a saber: «ruralidad» y «vulnerabilidad», a lo que hay añadir las limitadas fuentes estadísticas disponibles.

Respecto al concepto de «ruralidad», ha sido bastante habitual referirse al medio rural por oposición al medio urbano, estableciendo como criterios para su definición los que lo diferenciaban de las ciudades: la baja densidad de población, la ocupación preferente en las actividades agrarias o toda una serie de elementos culturales asociados a este tipo de actividad económica. En los últimos años, debido principalmente al fenómeno de la despoblación y a las transformaciones económicas antes mencionadas, el tamaño de población ha tomado una especial relevancia a la hora de definir y llevar a cabo la planificación de políticas públicas.

En la definición operativa de la ruralidad que hemos seguido para la construcción del IVR, el tamaño de la población es un elemento clave porque introduce en el territorio recursos significativos. Esto es especialmente relevante para las estrategias educativas de los jóvenes y para su decisión de abandonar o permanecer en el territorio. Así, siguiendo las directrices que establece la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, para que un municipio pudiera entrar en el cálculo del IVR debía cumplir un criterio fundamental: tener un tamaño de la población menor de 30.000 habitantes. Con esta lógica, se han seleccionado 741 municipios, del total de 785 que tiene Andalucía, lo que supone prácticamente el 95 % de los municipios de la región.

Junto con el tamaño de población, se ha establecido el criterio de baja densidad poblacional, considerando a municipios rurales si al menos el 50 % de la población municipal vive en unidades estadísticas (celdas) rurales. Siguiendo así los criterios de la Oficina Estadística Europea Eurostat (2012a; 2012b), el 71,6 % de los municipios andaluces seleccionados responde a este criterio. Finalmente, se ha introducido el criterio de demarcación administrativa de los programas de desarrollo rural para corroborar que la mayoría de los municipios seleccionados en el IVR responden a una lógica multifuncional de lo rural. Así, los municipios del IVR seleccionados están dentro de las denominadas Zonas Rurales Leader de Andalucía.

Respecto al concepto de «vulnerabilidad» aplicado al IVR, refleja cómo ciertos indicadores sociodemográficos y socioeconómicos introducen diferencias dentro del ámbito rural. Lo rural en sí no es vulnerable, sino que el riesgo de vulnerabilidad depende de elementos de desigualdad en el territorio. Con base en la literatura especializada (Camarero *et al.*, 2009) y en las particularidades que tiene el medio rural andaluz (con más problemas estructurales en aspectos tales como el desempleo o los niveles educativos), se han establecido seis indicadores para la construcción del IVR, cubriendo algunos de los principales aspectos que configuran las dinámicas de vulnerabilidad de la población rural: empleo, ingresos, educación, envejecimiento, natalidad y masculinización.

En primer lugar, como se refleja en la Tabla 1, para cada indicador se han establecido los estadísticos descriptivos (medias, asimetrías y dispersión), con objeto de conocer la distribución de los municipios en los distintos indicadores. Así, por ejemplo, la tasa de desempleo entre los municipios rurales de Andalucía era de 24,30 % en el año 2020, alcanzando un máximo de 44,25 % en alguno de ellos. En ese mismo año, el índice de envejecimiento en dichos municipios (cociente entre personas de 65 y más años con respecto a las personas menores de 16 años, multiplicado por 100) fue de 208,53; es decir, había 209 mayores de 65 años y más por cada 100 menores de 16 años, con un valor máximo de 3.033,33 en algún caso.

En segundo lugar, como se refleja en esa misma Tabla, para cada indicador se han establecido distintos grados de vulnerabilidad en torno a tres valores: *valor -1*, municipios con valores negativos o más proclives al riesgo de vulnerabilidad (vulnerabilidad alta); *valor 1*, municipios con valores positivos o con menos potencialidad de riesgo de vulnerabilidad (vulnerabilidad baja); y *valor 0*, municipios con valores intermedios (vulnerabilidad media).

En tercer lugar, y una vez asignados los valores de cada municipio en cada uno de los indicadores, se construye una variable sumando las seis variables de cada indicador recodificadas en los valores -1, 0 y 1. Para reducir la dispersión de los valores del rango, que queda entre 6 y -6, se ha recodificado de nuevo en tres valores: -1 (vulnerabilidad alta), 0 (vulnerabilidad media) y 1 (vulnerabilidad baja), que son los valores finales del IVR.

En la construcción del índice se ha asignado a todos los indicadores el mismo peso, debido a que es difícil delimitar qué indicador puede tener más peso a la hora de introducir riesgos de vulnerabilidad, dada la heterogeneidad del medio rural.

Tabla 1. Dimensiones e indicadores sociales del IVR

Dimensión	Indicador	Descriptivos de cada indicador	Límites (tres tramos de percentiles)	Explicación de los valores	Fuente*
Vulnerabilidad en el empleo	Tasa de desempleo municipal 2020. Media anual.	Media: 24,30 % Máximo: 44,25 % Mínimo: 7,50 %	Valor -1: > 26 %-44,25 % Valor 0: >22 %-26 % Valor 1: 7,50 %-22 %	A los municipios con mayores niveles de desempleo se les han atribuido valores negativos y viceversa.	IECA
Vulnerabilidad en los ingresos	Renta media declarada municipal. Año	Media: 11.164 € Máximo: 26.689 € Mínimo: 4.695 €	Valor -1: 4.695-9620 € Valor 0: >9620-11734 € Valor 1: >11.	A los municipios con menores niveles de renta se les han atribuido valores negativos y viceversa.	Agencia Tributaria
Vulnerabilidad educativa	% de población con estudios obligatorios o inferiores. 2011	Media: 61,10 % Máximo: 83,89 % Mínimo: 24,85 %	Valor -1: >65,82 %-83,89 % Valor 0: >58,81 %-65,82 % Valor 1: 24,85 %-58,81 %	A los municipios con mayor porcentaje de población con estudios obligatorios o inferiores, se les han atribuido valores negativos y viceversa.	Censo 2011
Vulnerabilidad demográfica: envejecimiento	Índice de envejecimiento 2020 (Personas de 65 años y más/Personas menores de 16 años) *100. Año	Media: 208,53 Máximo: 3033,33 Mínimo: 29,30	Valor -1: >203,88- 3033,33 Valor 0: >124,29-203,88 Valor 1: 29,30-124,29	A los municipios con mayores niveles de envejecimiento se les han atribuido valores negativos y viceversa.	IECA. Explotación del Padrón municipal de habitantes del INE
Vulnerabilidad demográfica: natalidad potencial	% de mujeres entre 15 y 44 años entre el total de mujeres. Año	Media: 34,98 % Máximo: 45,20 % Mínimo: 14,30 %	Valor -1: 14,3 %-32,50 % Valor 0: >32,50 %-36,42 % Valor 1: >36,42 %-45,2 %	A los municipios con menores porcentajes de mujeres entre 15 y 44 años se les han atribuido valores negativos y viceversa.	IECA. Explotación del Padrón municipal de habitantes del INE
Vulnerabilidad demográfica: masculinidad	Índice de masculinidad = (Población masculina/ Población femenina) *100. Año	Media: 103,95 Máximo: 155,10 Mínimo: 86,27	Valor -1: >104,94- 155-10 Valor 0: > 99,86- 104,94 Valor 1: >86,27-99,86	A los municipios con mayores niveles de población masculina se les han atribuido valores negativos y viceversa.	Elaboración propia a partir de los datos del IECA. Explotación del Padrón municipal de habitantes del INE

Fuente: *Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA) del IECA. Elaboración propia.*

3.2. Resultados del IVR

De los 741 municipios rurales seleccionados para elaborar el IVR, 17 se quedaron fuera por falta de información de uno o varios indicadores. Como refleja la Tabla 2, casi tres de cada diez municipios rurales de la provincia de Granada tienen niveles altos de vulnerabilidad. En Andalucía oriental, las provincias de Almería (17,6 %) y Jaén (14,1 %) también tienen niveles altos de vulnerabilidad. En la parte central y occidental, Málaga es la que tiene más municipios con mayor riesgo de vulnerabilidad (16,0 %). En otro extremo encontramos Sevilla, con pocos municipios con este nivel de vulnerabilidad (3,9 %) y Cádiz con solo el 2,3 % de municipios con alta vulnerabilidad.

Tabla 2. Distribución de los niveles de vulnerabilidad en cada provincia andaluza (porcentaje de columnas)

	Vulnerabilidad alta	Vulnerabilidad media	Vulnerabilidad baja	Total
Almería	17,6	12,3	9,8	13,6
Cádiz	2,3	6,0	5,5	4,6
Córdoba	8,2	11,6	10,4	10,1
Granada	28,5	20,1	19,1	22,8
Huelva	9,4	10,2	12,6	10,5
Jaén	14,1	15,5	7,1	12,9
Málaga	16,0	10,9	9,3	12,3
Sevilla	3,9	13,4	26,2	13,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: SIMA (IECA). Elaboración propia.

La Tabla 3 recoge la distribución dentro de cada provincia de los municipios con distintos niveles de vulnerabilidad. Como se observa, Málaga, Almería y Granada son las tres provincias andaluzas en las que tienen más peso los municipios con vulnerabilidad alta que los de vulnerabilidad media y baja.

Tabla 3. Distribución en cada provincia andaluza de los niveles de vulnerabilidad (porcentaje de filas)

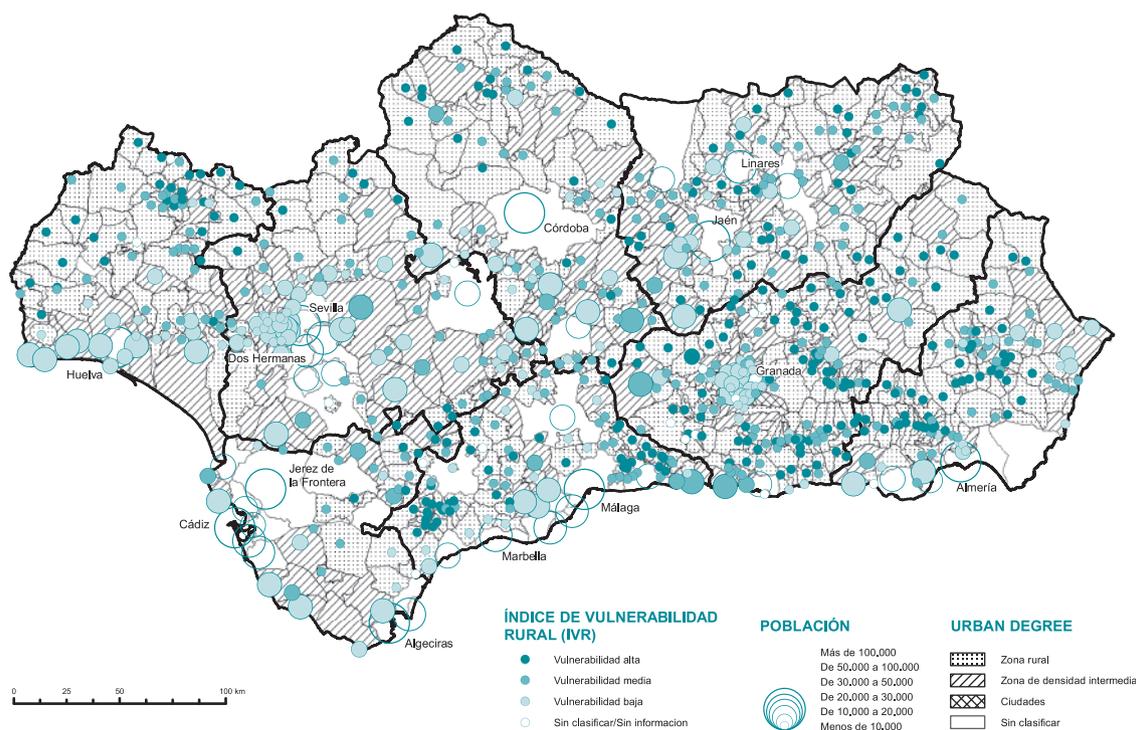
	Vulnerabilidad alta	Vulnerabilidad media	Vulnerabilidad baja	Total
Almería	45,9	35,7	18,4	100,0
Cádiz	18,2	51,5	30,3	100,0
Córdoba	28,8	45,2	26,0	100,0
Granada	44,2	34,5	21,2	100,0
Huelva	31,6	38,2	30,3	100,0
Jaén	38,7	47,3	14,0	100,0
Málaga	46,1	34,8	19,1	100,0
Sevilla	10,4	39,6	50,0	100,0
Andalucía	35,4	39,3	25,3	100,0

Fuente: SIMA (IECA). Elaboración propia.

Junto a las tablas anteriores, se ha elaborado el Mapa 1, con el objetivo de visualizar las dinámicas territoriales más allá de las lógicas provinciales. Del análisis de la información ahí contenida, las principales pautas que se han encontrado son las siguientes:

- hay concentración de municipios rurales con alto riesgo de vulnerabilidad (círculos más oscuros) en algunas zonas, trascendiendo los límites provinciales (por ejemplo, en el norte de Andalucía se localiza una franja que va de Oeste a Este con presencia significativa de estos municipios);
- también ocurre algo similar en los municipios situados en la franja justo por encima de la costa entre el este de Málaga y el oeste-centro de Almería;
- la mayoría de los municipios con alto riesgo de vulnerabilidad (círculos oscuros) son de menos de 10.000 habitantes (círculos pequeños).
- En relación con la pauta anterior, apenas se encuentran municipios con riesgo de vulnerabilidad alta entre los que están situados cerca de las ciudades con más población.

Mapa 1. Representación Cartográfica del Índice de Vulnerabilidad Rural



Fuente: SIMA (IECA). Elaboración propia.

4. Expectativas formativas, laborales y plan de vida de la juventud rural

Una vez definidos los diversos contextos territoriales de la juventud rural andaluza, el siguiente objetivo ha consistido en dar voz a los jóvenes estudiantes de los diferentes itinerarios educativos, con objeto de conocer sus expectativas, tanto en relación con su lugar de residencia, como respecto a su futuro formativo o laboral. Para ello, se contactó con los equipos directivos de seis Institutos de Educación Secundaria (IES) y se realizaron tres entrevistas semiestructuradas a estudiantes de cada uno de los centros, y dos en total a miembros de los propios equipos.

El diseño de la muestra de las entrevistas realizadas a los estudiantes que habían finalizado la educación posobligatoria (Bachillerato o Ciclo Formativo de Grado Medio (CFGM), convencional y dual) se compuso de 18 jóvenes (10 chicos y 8 chicas) que habían estudiado en seis IES situados en municipios rurales andaluces diversos, en función de su orientación económica y del IVR calculado (ver Tabla 4).

Tabla 4. Diseño del trabajo de campo de entrevistas a jóvenes rurales

	IVR Bajo			IVR Alto			
	Bach.	FP	FP Dual	Bach.	FP	FP Dual	
Hombres	1	2	1	2	2	2	10
Mujeres	2	1	2	1		2	8
Total		9			9		18

Fuente: *elaboración propia*.

En el diseño de la muestra se propició que en los discursos estuvieran representados cada uno de los tres itinerarios formativos estudiados. Del mismo modo, se procuró incluir alumnado de familias de clase media y clase trabajadora, y, para los Ciclos Formativos de Grado Medio (CFGM), titulaciones relacionadas con los diferentes sectores productivos (agricultura, industria y servicios). La media de edad de los jóvenes incluidos en la muestra seleccionada ha sido de 19,17 años. A continuación, se presentan los resultados preliminares.

5. La elección del itinerario: Bachillerato o Formación Profesional

Existe consenso académico a la hora de resaltar la importancia que tienen los niveles educativos previos a la educación posobligatoria en la elección posterior de *Bachillerato* o *FP*. Especialmente se da en los últimos cursos de la Educación Secundaria Obligatoria (3º y 4º de la ESO), pero también en cursos previos, ya que es entonces cuando se empiezan a escoger asignaturas específicas y, más importante, se empieza a ver el rendimiento de cada estudiante, lo que tendrá influencia en la orientación hacia uno u otro itinerario formativo posobligatorio (Jacovkis *et al.*, 2020; Merino *et al.*, 2020).

A partir de las entrevistas realizadas, vemos que la opción del *Bachillerato* sigue siendo la «elección natural» (Prieto y Rujas, 2020) en el caso de jóvenes con una trayectoria excelente en la enseñanza primaria o con cierta indefinición respecto al futuro académico y laboral, mientras que en aquellos casos en los que la trayectoria previa ha sido más errática, la opción de la FP coge fuerza en el discurso.

La elección de estudiar *Bachillerato* —que suele ser la opción favorita de los progenitores— implica plantearse la continuación de estudios en el ámbito universitario (y, por tanto, fuera del pueblo), por lo que, en estos casos, las expectativas de quedarse en el entorno rural, al menos a corto plazo, desaparecen. De esta manera, quienes se plantean estudiar en la universidad son conscientes de las dificultades que tendrán a la hora de regresar al pueblo, primordialmente por la percepción de una oferta de empleo insuficiente en la comarca. Este ha sido el discurso más repetido en los jóvenes preuniversitarios, que vinculan su desarrollo personal al desarrollo profesional, y este lo plantean fuera de su entorno de residencia.

En alguna parte de mi vida al menos me gustaría trabajar fuera, no solo para aprender idiomas sino por la experiencia de que tú solo te vas, tú solo te las tienes que apañar (...). Para trabajar aquí, me lo cuestionaría... a no ser que aquí se montara una empresa con un empleo que me interesase, o yo montar algo, pues es difícil que vuelva. (Bachillerato Ciencias, IVR bajo, clase media, hombre)⁴.

La *Formación Profesional* resulta la modalidad elegida por los jóvenes del medio rural que se consideran «peores» estudiantes y que se ven más atraídos por una formación más práctica. Las razones que esgrimen a la hora de escoger un itinerario más profesional son diversas. En primer lugar, aluden a la mayor dificultad del itinerario más académico (Bachillerato), con una orientación más teórica, lo que les lleva a decantarse por una formación más práctica y útil. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, perciben que el itinerario de FP aumentará las posibilidades de encontrar empleo de una manera más rápida y fácil, con una apuesta educativa y económica menor, sobre todo en aquellos estudiantes de clases trabajadoras (Langa, 2018). Y, en tercer lugar, las expectativas de conseguir un empleo relacionado con los estudios en la comarca aumentan con la elección del itinerario de FP, sobre todo cuando coincide la oferta

⁴ Cada testimonio se categoriza en función del perfil entrevistado: tipo de itinerario formativo, IVR del municipio, clase social de origen y género.

formativa con un entorno empresarial propicio. De esta manera, las expectativas en torno a la dificultad, al empleo y al arraigo en la zona, parecen explicar la elección del itinerario.

Yo podía haber hecho el segundo año de Bachillerato, porque cursé primero y solo me quedó una, pero me pedían tanta nota para acceder a la nota de abogado que no me veía capaz (...) por eso hice el módulo [CFGM] (...). Yo puedo ahora trabajar en la contabilidad de [una empresa multinacional de la zona] o en cualquier otra asesoría (...). Yo sí pienso de aquí en 5 años, terminar mi grado medio y luego hacer el superior, hacer prácticas en empresas de por aquí, que me conozcan (...). Si está en mi pueblo pues es porque tengo cerca a mi familia, aunque me paguen el doble en Madrid, yo lo voy a coger aquí. (FP Gestión Administrativa, IVR bajo, clase media, hombre).

Como vemos a partir del testimonio del entrevistado, el hecho de estudiar un ciclo formativo CFGM rara vez lleva asociado la intención de trabajar inmediatamente después de su finalización. Al contrario, los jóvenes que finalizan estas etapas buscan una continuidad formativa superior en este itinerario —Ciclos Formativos de Grado Superior (CFGS)—, esperando que mejore aún más su empleabilidad o, al menos, que la diversifique.

Aquí entran en juego nuevamente las aspiraciones y expectativas familiares, que a su vez dependen del origen socioeconómico (Elías *et al.*, 2020; Elías y Daza, 2019). En este sentido, el origen social condiciona las posibilidades de movilidad geográfica por estudios, influyendo, por tanto, en las estrategias adoptadas por los jóvenes, unas estrategias que se readaptan, sobre todo en las clases trabajadoras, que son las que más eligen el itinerario de FP (Jacovkis *et al.*, 2020), pero también en aquellos otros que se decantan por un grado universitario. Los jóvenes buscan aquellas opciones —ya de por sí limitadas por la oferta disponible— más factibles por cercanía, en provincias contiguas o en capitales de provincia donde se cuente con redes de apoyo familiar que les permitan reducir gastos.

6. La Formación Profesional dual: una gran desconocida

Las entrevistas muestran que los jóvenes del medio rural no conocen la «formación dual» (aquella FP que se realiza combinando las clases en el centro educativo con estancias de aprendizaje práctico en empresas). Incluso quienes la han cursado reconocen que, o bien la eligieron sin saber muy bien a qué se refería el término «dual», o esta fue cursada posteriormente una vez comenzado el curso, principalmente por recomendación del profesorado y de los equipos del centro educativo.

Del mismo modo, podemos afirmar que la valoración de esta modalidad de formación «dual» es muy positiva, percibiéndose por parte del alumnado como un itinerario muy recomendable. Las principales ventajas que señalan son la experiencia y aprendizaje que proporciona, así como las facilidades a la hora de establecer contactos con empresas susceptibles de emplearlos.

Las únicas críticas que hemos detectado hacia esta modalidad se dirigen al proceso de selección del alumnado en aquellos casos en los que no hay plazas suficientes. En estos casos, opinan que la selección es un tanto discrecional por parte del profesorado y/o de las empresas participantes, en base a criterios más bien subjetivos a la hora de elegir a aquellos candidatos o candidatas más apropiadas para cada práctica. En este sentido, afirman que el profesorado premia características que, a veces, pueden resultar difíciles de medir, como la madurez, el «buen» comportamiento o, en ocasiones, las competencias y habilidades *a priori* de cada estudiante en función de las tareas a desempeñar en las empresas.

[Respecto al proceso de selección] *Lo primero de todo es comprometerte a no faltar y los días que tienes teórico tampoco faltar (...) ellos te dicen que tienen que elegir de los 8 a 6 alumnos, porque suelen dar 6 plazas los centros, y depende de las notas, de si faltas más o menos hasta que comienza la dual (...). La actitud también la cuentan mucho, por lo menos mis profesores, tener don de gentes también, saber hablar...* (FP Dual Atención a Personas en Situación de Dependencia, IVR bajo, clase trabajadora, mujer).

De lo que no hay duda es que, una vez que el alumnado cursa esta modalidad, es ampliamente valorada, repitiéndose el discurso de que se debe de potenciar más y debe aumentarse la información proporcionada al alumnado.

La formación dual, al otorgar experiencia y conocimiento en empresas de la zona, favorece las expectativas de quedarse a trabajar en el pueblo. Los jóvenes valoran el hecho de que las empresas ya los conozcan, y admiten que así les será más fácil quedarse en el pueblo con un buen empleo. Esto sucede cuando la experiencia ha sido satisfactoria y se plantea de manera realista como futuro. Solo en los casos en los que la formación dual ha sido posterior a la experiencia profesional (reciclaje), la decisión de cursar la formación dual sí ha sido conocida y recomendada por las empresas empleadoras. En este caso, las expectativas de quedarse en el pueblo son más claras todavía.

Por lo tanto, vemos que la conexión entre tejido empresarial y oferta formativa dual es clave en las expectativas de arraigo de los jóvenes, si bien este modelo de formación se ve condicionado por el nivel de desarrollo económico de la comarca. Hemos percibido que los discursos de los jóvenes que terminaron la formación dual en zonas con una oferta conectada con empresas estables de la comarca, conocen bien el entorno y adaptan sus aspiraciones y expectativas a las posibilidades del lugar. Eso no quiere decir, sin embargo, que se conformen con el CFGM terminado, sino que prevén una continuidad de estudios superiores en su rama, que les permita, en unos pocos años, volver al pueblo con más garantías de empleabilidad.

Hombre, por preferir, prefiero aquí en mi pueblo porque tienes a tu familia, a tus amigos... pero ahora me gustaría descubrir cosas nuevas, a lo mejor daría pie a estar un par de años viviendo fuera, viviendo sola, adquiriendo conocimientos nuevos y luego a largo plazo volver aquí y trabajar en mi pueblo. (FP Dual Conformado por Moldeo de Metales y Polímeros, IVR bajo, clase trabajadora, mujer).

En los casos de zonas con una falta de tejido empresarial capaz de absorber la demanda, las expectativas del alumnado a la hora de emplearse en su comarca se reducen, y con ellas las expectativas de arraigo, aunque su preferencia clara sea la de quedarse en su pueblo de origen.

A ver, laboralmente a lo mejor Córdoba o Sevilla pues sí tienes más oportunidades de empleo. Si se presenta una oportunidad más importante claro que me iría, como trabajar en un restaurante de Estrella Michelin (...) aunque mi preferencia es quedarme. (FP Dual Cocina y Gastronomía, IVR alto, clase trabajadora, mujer).

7. Las expectativas de arraigo

Como venimos apuntando, el discurso del arraigo se supedita a las expectativas de encontrar un empleo en la comarca relacionado con la formación. De esta manera, un tejido productivo y empresarial relacionado con la oferta formativa de FP lleva a jóvenes rurales a ver más fácil encontrar empleo cercano, siempre que las condiciones laborales sean satisfactorias. Aquí, los jóvenes muestran un elevado conocimiento de esas condiciones laborales, principalmente a través de familiares o amigos que trabajan allí. Cabe destacar que el discurso no es acrítico, sino que tienen en mente otras posibilidades, especialmente cuando perciben como volátil el sector productivo de la comarca.

Yo por mí y por cercanía preferiría trabajar en la mina, se está muy bien, cerca de casa, a cielo abierto (...) pero también he echado la solicitud para seguir estudiando [CFGS en Energías Renovables] porque, al fin y al cabo, un grado medio ahora... La mina no va a ser para toda la vida y si entro ahora con 19 años, no me voy a jubilar en la minería, porque a las minas les quedan 10 o 15 años, (...) siempre es bueno tener más estudios. (FP Dual Excavaciones y Sondeos, IVR alto, clase trabajadora, hombre).

Frente a las personas jóvenes que priorizan el hecho de quedarse en la comarca si las condiciones laborales son adecuadas, encontramos también el discurso de una juventud predispuesta a experimentar un cambio de residencia, «conocer mundo», aunque no necesariamente tiene que ser en el extranjero, sino que anhelan sobre todo vivir en una ciudad más populosa. En estos casos, el empleo no lo es todo. Así se percibe en el discurso de jóvenes que tienen la posibilidad de continuar el negocio familiar, pero que, de manera clara, afirman que no quieren continuar, salvo que no tuvieran otra opción. La elección del itinerario más académico en estos casos podría perseguir precisamente el deseo de una proyección profesional fuera de la comarca: ello puede, o bien generar un conflicto familiar, o bien ser perfectamente entendido e incluso promovido por sus progenitores.

Mis padres han dicho que los que no quieran estudiar que cojan el bazar, aunque también dice que no va a fastidiarnos de estudiar por el bazar (...). Entonces digo: ¡por mis narices voy a hacer carrera! Si yo quiero puedo, entonces por eso voy a hacer carrera y también porque pienso que me va a venir mejor para mi futuro. (Bachillerato Humanidades y CCSS, IVR bajo, clase trabajadora con negocio propio, mujer).

La identidad con su grupo de iguales es un factor importante para el arraigo de los jóvenes. Algunos admiten sentirse algo lejos de esas representaciones estereotipadas de la juventud rural que las califican de una juventud estática, sin proyección y con pocas aspiraciones; son los de este grupo los más propensos a dejar su residencia para continuar sus estudios superiores en una ciudad. Las fricciones con sus iguales son importantes para algunos jóvenes, ya que les anima a dejar el pueblo y encontrar su sitio en otro lugar, más urbano.

A mi Sevilla es que me encanta (...). Yo me quiero ir de aquí (...) yo no me veo aquí el día de mañana. Lo veo muy pequeño para las cosas que yo quiero hacer, me gustaría trabajar en un Hospital en Sevilla (...). Aquí, al ser un pueblo tan pequeñito, con nada que hagas la gente todo lo sabe, y eso es lo que no quiero. Aquí no puedes ser tú, no te puedes expresar como eres, si eres diferente a los demás ya te están juzgando, para bien o para mal... No se vive mal, pero... lo veo muy chiquitito. (FP Cuidados auxiliares de enfermería, IVR bajo, clase trabajadora, mujer).

8. Reflexiones finales

Las trayectorias formativas de la juventud se desarrollan en el complejo y diverso contexto de la ruralidad andaluza, siendo un elemento más que ayuda a configurarla. Como hemos comprobado en nuestro estudio, los itinerarios de formación predisponen en mayor o menor medida a los jóvenes del medio rural a permanecer en él o a abandonarlo, con las consecuencias que esto último supondría.

Así, vemos que el itinerario formativo del *Bachillerato* conduce casi obligatoriamente a estudiar fuera, y las expectativas laborales se imaginan también fuera de la comarca por falta de empleo de calidad en su territorio de origen. El itinerario de la *FP* convencional tampoco garantiza un arraigo en la comarca, ya que su elección parece venir dada más por condicionantes respecto al tipo y contenido de la formación —en comparación con la *salida natural*, el *Bachillerato*—, que no por sus posibilidades futuras de empleabilidad.

Los jóvenes rurales apenas conocen la *formación profesional dual* y, por lo tanto, su elección depende en gran medida de la implicación del profesorado y de la orientación que les proporcionen en los cursos previos. La elección, tanto del itinerario «dual», como de las prácticas asociadas en la empresa, resulta discrecional, debido a que el profesorado selecciona al alumnado según presente características más o menos alineadas con la cultura escolar. Ello hace que se pueda incurrir en desigualdades educativas por origen social, ya que, al ser tan

limitado el número de plazas de la formación «dual», los jóvenes de clases más bajas suelen tener menos posibilidad de optar a ellas al valorarse aspectos como la actitud, el don de gentes, el saber hablar... habilidades todas ellas asociadas al *habitus* de la clase media y alejado del de las clases más desfavorecidas.

No obstante, la modalidad de formación «dual» podría favorecer el arraigo de los jóvenes, aunque en principio no se elija con ese propósito. Las buenas experiencias formativas en empresas y el hecho de que favorezcan el contacto con el tejido empresarial de la zona, hacen que las expectativas de arraigo puedan verse incrementadas con este tipo de formación.

La percepción de la *empleabilidad en el entorno* modifica las expectativas de arraigo. Cuando la oferta formativa está conectada con el sector productivo de la comarca, la salida profesional se ve más clara, y ello conduce a que los jóvenes tengan unas expectativas más realistas a la hora de volver al pueblo o a no verse en la necesidad de dejarlo. Esto no quiere decir que no sigan estudiando, sino todo lo contrario; las expectativas de continuar los estudios están muy presentes, a menudo con una mayor especialización a través de los ciclos formativos (CFGS), con lo que se abren nuevas posibilidades de empleabilidad en otros sectores.

Por tanto, el acceso al empleo es lo más importante para un joven a la hora de imaginarse viviendo en su municipio o comarca de origen. Se priorizan unas buenas condiciones laborales por delante de la residencia. Pero el empleo también está condicionado por la posición social y por los estereotipos de género. Además, ha de tenerse en cuenta el discurso de una parte de la juventud rural sobre la necesidad de «salir fuera», discurso bastante transversal en todos los itinerarios formativos.

Como señalábamos al comienzo de este capítulo, corroborado con los resultados de nuestro estudio, la educación es un recurso más, una palanca para el mantenimiento de la población en el medio rural, si bien en mitad de fuertes procesos globales de redistribución que implican «la descapitalización educativa de las regiones periféricas españolas, así como procesos crecientes de aglomeración del capital humano cualificado en Madrid» (González-Leonardo y López-Gay, 2021; p. 32).

Ciertamente, como señalan estos autores, y reafirmamos nosotros aquí, este proceso de migración y descapitalización educativa es hoy menos acusado en el entorno rural, pero puede ser especialmente crítico en el futuro. Por todo ello, en la medida en que la ruralidad se enfrenta a un proceso de cambio estructural en la sociedad contemporánea, guiado por los patrones y las necesidades del modelo económico global en su vertiente territorial, se antoja vital conocer y potenciar todos aquellos recursos, empezando por los educativos, que posibiliten el arraigo de la juventud en sus comarcas de origen y, en consecuencia, la sostenibilidad social del medio rural.

Referencias bibliográficas

- BANDRÉS, E. Y AZÓN, V. (2021): *La despoblación de la España interior*. Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorro (FUNCAS).
- BOCK, B. (2015): «Rural, gender and policy. Gender mainstreaming and rural development policy; the trivialisation of rural gender issues»; en *Gender, Place & Culture. A Journal of Feminist Geography*, (22)5; pp. 731-745.
- CALLENDER, C. Y JACKSON, J. (2008): «Does the fear of debt constrain choice of university and subject of study?»; en *Studies in Higher Education*, 33(4); pp. 405-429.
- CAMARERO, L. (2020): «Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual»; en *Panorama Social*, 31; pp. 47-73.
- CAMARERO, L.; CRUZ, F.; GONZÁLEZ, M. T.; DEL PINO, J. A.; OLIVA, J., Y SAMPEDRO, M. R. (2009): *La población rural de España: de los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Barcelona, Fundación La Caixa.
- CAMARERO, L. Y SAMPEDRO, M. R. (2008): «¿Por qué se van las mujeres? El continuum de movilidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural»; en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 124; pp. 73-106.
- CONTRERAS, F. (2017): *Población rural y trabajo en México*. México, Ed. UNAM.
- ELÍAS, M. Y DAZA, L. (2019): «Configuración y reconfiguración de las expectativas educativas después de la Educación Obligatoria: un análisis longitudinal»; en *International Journal of Sociology of Education*, 8(3); pp. 206-235.
- ELÍAS, M.; MERINO, R., Y SÁNCHEZ-GELABERT, A. (2020): «Aspiraciones ocupacionales y expectativas y elecciones educativas de los jóvenes en un contexto de crisis»; en *Revista Española de Sociología*, 29; pp. 27-46.
- GÁLVEZ, L. Y MATUS, M. (2012): «Género y ruralidad en Andalucía: Un diagnóstico regional»; en *Revista de estudios regionales*, 94; pp. 195-220.
- GARRIDO, F. Y MOYANO, E. (2013): «Sostenibilidad agraria, desarrollo rural y cohesión territorial. Reflexiones sobre la nueva política agraria, rural y de cohesión en la UE»; en GÓMEZ-LIMÓN, J. A. Y REIG, E. coords.: *La sostenibilidad de la agricultura española*. Almería, Cajamar-Caja Rural; pp. 203-232.
- GOERLICH, F. J.; ERNEST, R., Y CATARINA, I. (2016): «Construcción de una tipología rural/urbana para los municipios españoles»; en *Revista de Investigaciones Regionales*, 3; pp. 151-173.
- GONZÁLEZ, J. J. Y GÓMEZ, C. (2002): *Juventud rural 2000*. Madrid, INJUVE.
- GONZÁLEZ, M. T. Y CAMARERO, L. (1999): «Reflexiones sobre el desarrollo rural: las tramoyas de la postmodernidad»; en *Política y Sociedad*, 30; pp. 55-68.

- GONZÁLEZ, M. T. Y MONTERO, I. (2020): «¿Por qué te vas? Las políticas de desarrollo rural como instrumento de integración de la juventud rural en Andalucía»; en *Revista Kult-Ur*, (7)14; pp. 35-66.
- GONZÁLEZ, M. T.; MOSCOSO, D. J.; BONETE, B., Y MUÑOZ, V. M. (2012): *Diagnóstico de la Juventud Rural en Andalucía*. Sevilla, Ed. Junta de Andalucía.
- GONZÁLEZ, M. T. Y MOYANO, E. (2007): «Sociología Rural»; en PÉREZ YRUELA, M. coord.: *La Sociología en España*. Madrid, CIS.
- GONZÁLEZ, M. T.; NAVARRO, L., Y OLIVA, J. (2018): «Juventud y desarrollo rural: contexto y elementos para una comparación internacional»; en CONTRERAS, E. Y CONTRERAS, F.: *Empleo y capacitación rural en el México contemporáneo*. México, Ed. UNAM.
- GONZÁLEZ LEONARDO, M. Y LÓPEZ GAY, A. (2021): «Del éxodo rural al éxodo interurbano de titulados universitarios: la segunda oleada de despoblación»; en *Revista AGER*, 31; pp. 7-42.
- JACOVKIS, J.; MONTES, A., Y MANZANO, M. (2020): «Imaginando futuros distintos. Los efectos de la desigualdad sobre las transiciones hacia la educación secundaria posobligatoria en la ciudad de Barcelona»; en *Papers* (105)2; pp. 279-302.
- KILPATRICK, S. Y ABBOTT-CHAPMAN, J. (2002): «Rural young people's work/study priorities and aspirations: The influence of family social capital»; en *The Australian Educational Researcher*, (29)1; pp. 43-67.
- LANGA ROSADO, D. (2018): «La apuesta universitaria en los jóvenes de clases populares. Entre la promoción social y la falta de horizonte»; en *Revista Española de Sociología*, (27)1; pp. 137-145.
- LEYSHON, M. (2002): «On being 'in the field': practice, progress and problems in research with young people in rural areas»; en *Journal of Rural Studies*, (18)2; pp. 179-191.
- LITTLE, J. (2002): *Gender and Rural Geography*. New York, Ed. Routledge.
- MARTÍN, E. Y GÓMEZ, C. (2017): «Las expectativas parentales no explican el rendimiento escolar»; en *Revista Española de Sociología*, 26; pp. 33-52.
- MARTÍNEZ, J. S. (2007): «Clase social, género y desigualdad de oportunidades educativas»; en *Revista de Educación*, 342; pp. 287-306.
- MASSOT, A. (2016): «La PAC 2020 y el principio de equidad en la redistribución del apoyo directo a los agricultores»; en *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 243; pp. 45-94.
- MERINO, R.; MARTÍNEZ, J. S., Y VALLS, O. (2020): «Efectos secundarios y motivaciones de las personas jóvenes para escoger Formación Profesional»; en *Papers*, (105)2; pp. 259-277.
- MORMONT, M. (1996): «Le rural comme catégorie de lecture du social»; en JOLLIVET, M. Y EIZNER, N. eds.: *L'Europe et ses campagnes*. París, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.

PANELLI, R. (2002): «Young rural lives: strategies beyond diversity»; en *Journal of Rural Studies*, (18)2; pp. 113-122.

PRIETO, M. Y RUJAS, J. (2020): «Transiciones a la educación posobligatoria en Madrid: el peso de los factores políticos e institucionales»; en *Papers*, (105)2; pp. 183-209.

SAMPEDRO, M. R. Y CAMARERO, L. (2006): «Inmigrantes, estrategias familiares y arraigo: las lecciones de la crisis en las áreas rurales»; en *Migraciones*, 39; pp. 3-31.

WOODS, M. (2018): «Precarious rural cosmopolitanism: Negotiating globalization, migration and diversity in Irish small towns»; en *Journal of Rural Studies*, 64; pp. 164-176.



EL TRABAJO ASALARIADO AGRÍCOLA EN LOS TERRITORIOS RURALES ESPAÑOLES RETOS Y OPORTUNIDADES

Andrés Pedreño Cánovas

Departamento de Sociología, Universidad de Murcia

Prudencio Riquelme Perea

Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Murcia

Resumen

En este artículo se analiza la situación del trabajo asalariado agrícola en los territorios rurales españoles. A partir de los datos proporcionados por diversas fuentes, los autores analizan la evolución del empleo agrícola, su evolución y las características sociodemográficas de los trabajadores. Asimismo, se estudia la relación salarial, así como el carácter itinerante del temporero, su procedencia geográfica y sus condiciones informales de habitabilidad. El artículo finaliza con unas reflexiones sobre los problemas pendientes de resolver y las oportunidades que ello representa para la sociedad rural.

Abstract

This article explores the situation of farm wage labour in Spanish rural areas. From data provided by different sources, the authors analyze the evolution of agricultural employment, its evolution and the socio-demographic characteristics of the workers. They also study those employment relations and the itinerant lives of seasonal workers, their geographic provenance and their informal housing conditions. The article concludes with reflections on problems pending resolution and the opportunities they represent for rural society.

1. Introducción

En el contexto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia global del virus de la COVID-19, los medios de comunicación divulgaron, con particular énfasis, la realidad de los asalariados agrícolas en España. Como si de un caleidoscopio se tratara fueron transmitiendo diferentes imágenes.

Inicialmente, los asalariados agrícolas fueron incluidos dentro de los denominados «trabajadores esenciales», dado que, en el contexto del primer estado de alarma de la crisis sanitaria, la estrategia del confinamiento generalizado de la mayor parte de la población exigía que se mantuviera el abastecimiento alimentario y, por tanto, el trabajo de los que recolectaban los productos del campo. Más tarde, tanto los medios de comunicación, como los propios temporeros agrícolas, divulgaron las situaciones de precariedad residencial y/o laboral en las que estaban muchos de ellos, poniendo de relieve un problema de reconocimiento social de unos

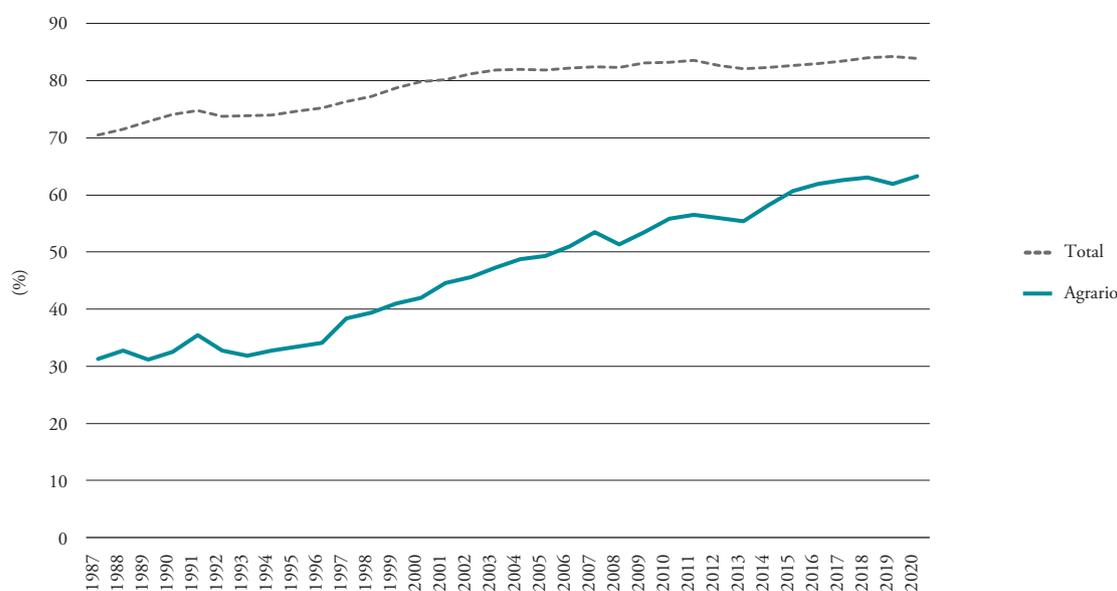
trabajadores que, siendo considerados como «esenciales», tenían dificultades para que se incluyera el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en los convenios colectivos y/o malvivían en asentamientos informales en los márgenes de los campos. Finalmente, los temporeros agrícolas se vieron implicados en numerosos casos de contagio vírico, evidenciando el riesgo sanitario que suponía su precariedad social, tanto para ellos, como para la sociedad española en general.

En este capítulo recogemos algunas de las cuestiones planteadas durante la crisis sanitaria de la COVID-19 analizándolas desde la perspectiva de sus implicaciones para los territorios rurales. En primer lugar, mostraremos que los asalariados agrícolas son «esenciales» tanto por su importancia en la reestructuración del sector agroalimentario español, dada la centralidad que tiene la relación salarial en las relaciones sociales de producción (apartado 2), como por su presencia en las nuevas dinámicas de los territorios rurales (apartado 3). En segundo lugar, se constatará que la precaria situación laboral de los temporeros agrícolas hace que este colectivo forme parte de una «nueva cuestión social», entendiendo como tal la que gira en torno a su precariedad y pobreza (apartados 4 y 5). Finalmente, se concluye que los riesgos sociales asociados a la realidad de los asalariados agrícolas constituyen nuevos retos y oportunidades para los territorios rurales españoles.

2. Constitución de una agricultura de tipo salarial

La figura del *jornalero agrícola* pertenece históricamente a la realidad de los territorios rurales de la España del Sur, y particularmente de aquellas áreas con agriculturas basadas en explotaciones de elevada dimensión y carácter latifundista (fundamentalmente, Andalucía Occidental y, en menor medida, La Mancha o Extremadura). No obstante, en otras zonas del territorio rural español existían formas diversas de trabajo asalariado agrícola, ya fuese trabajadores que trataban de sobrevivir más o menos exclusivamente con un jornal diario, o figuras mixtas que combinaban el trabajo en su pequeña explotación con tareas de temporada a jornal.

A partir de la década de 1960, la emigración rural-urbana y la mecanización de las tareas del campo disminuyó considerablemente la cantidad de asalariados agrícolas. Aunque en algunas comarcas fuera un fenómeno más o menos persistente hasta bien entrados los años 1980, puede decirse que, en general, la tendencia fue de drástica disminución. Ya en la década de 1990, el proceso de reestructuración agraria, asociado a la globalización capitalista y la consiguiente emergencia de las «nuevas agriculturas» vinculadas a las cadenas globales agrícolas, emergió de nuevo la agricultura de tipo salarial, muy especialmente con la expansión de las producciones en fresco, como las frutas y hortalizas, muy intensivas en trabajo (Pedreño, 1999). El estudio de la evolución de la tasa de asalarización del sector agrario entre 1987 y 2020 muestra un notable incremento del trabajo asalariado agrícola, duplicándose en ese periodo hasta situarse por encima del 60 % a partir de 2015 (Figura 1).

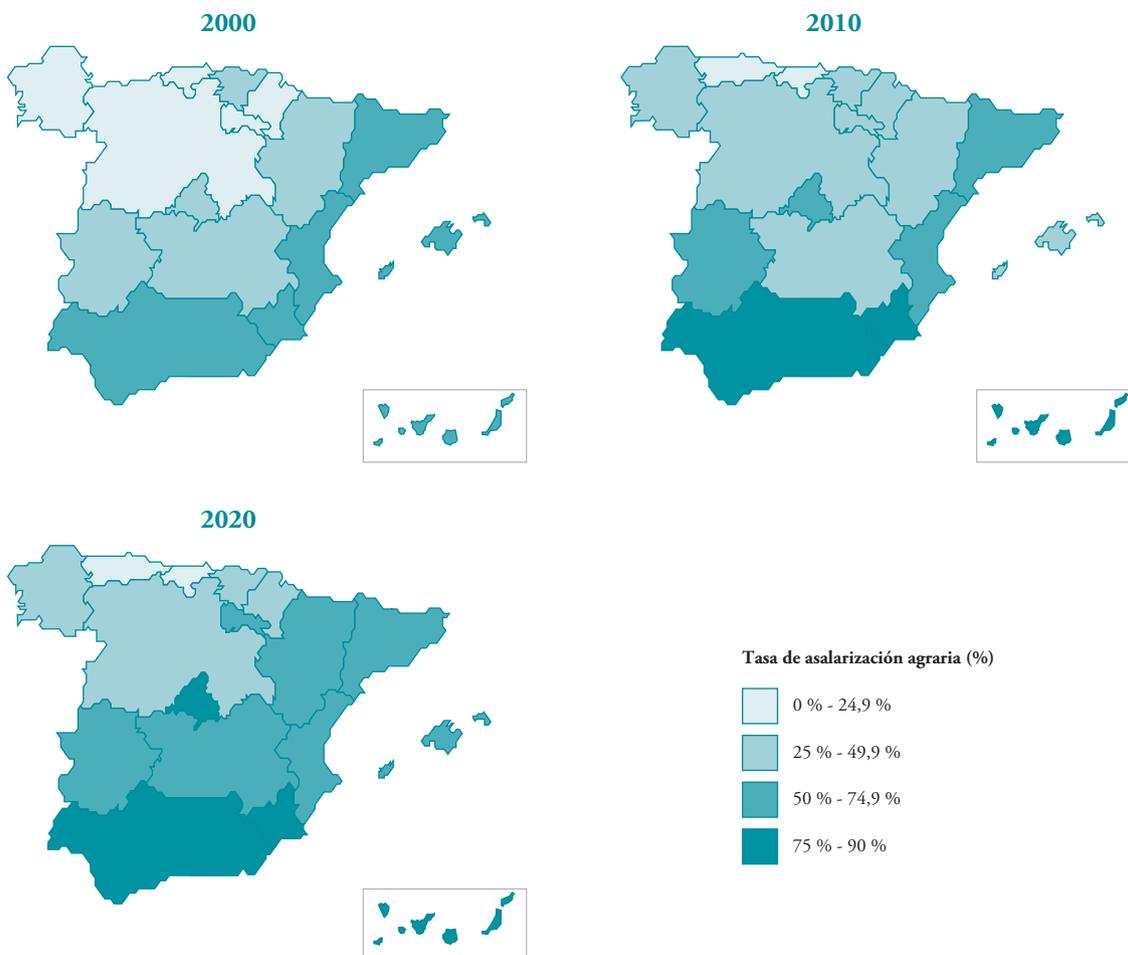
Figura 1. Evolución de la tasa de asalarización (%) en el sector agrario. España 1987-2020

Fuente: *Encuesta de Población Activa (INE)*.

Numerosas investigaciones han venido dando cuenta de esta realidad en un buen número de agriculturas regionales. El proceso de asalarización es especialmente intenso en las orientaciones frutícolas y hortícolas de la vertiente atlántico-mediterránea: la fresa de Huelva; los cultivos tropicales de la costa malagueño-granadina; los invernaderos de hortaliza de Almería; las frutas, uvas y hortalizas de los campos de la Región de Murcia y Alicante; los cítricos valencianos; los frutales de hueso en Cataluña... El subsector de frutas y hortalizas es, en efecto, el más intensivo en mano de obra asalariada, especialmente para las tareas de recolección y confección del producto en los almacenes de manipulado agrícola, pero también para otras tareas, como la plantación, la poda de árboles, el esclareo... (Segura y Pedreño, 2006).

En general, se constata que, en casi todas las regiones, ha habido un apreciable y significativo aumento de los trabajadores asalariados agrícolas (Mapa 1). De las regiones con mayor porcentaje de población agraria, las tasas de asalarización son muy altas en la Región de Murcia (85,3 %), Canarias (77,3 %), Andalucía (75,8 %) y Comunidad Valenciana (74,1 %), y concentran buena parte del total de asalariados agrícolas registrados en 2020 en España (un 66,1 %). En esas regiones puede hablarse de una tendencia consolidada hacia una agricultura plenamente salarial. Pero cabe destacar que, en otras regiones con un elevado porcentaje de población activa agraria, tales como La Rioja, Navarra, Aragón, Castilla-León, La Mancha, Cataluña, Extremadura y Galicia, también puede apreciarse el incremento cuantitativo del trabajo asalariado.

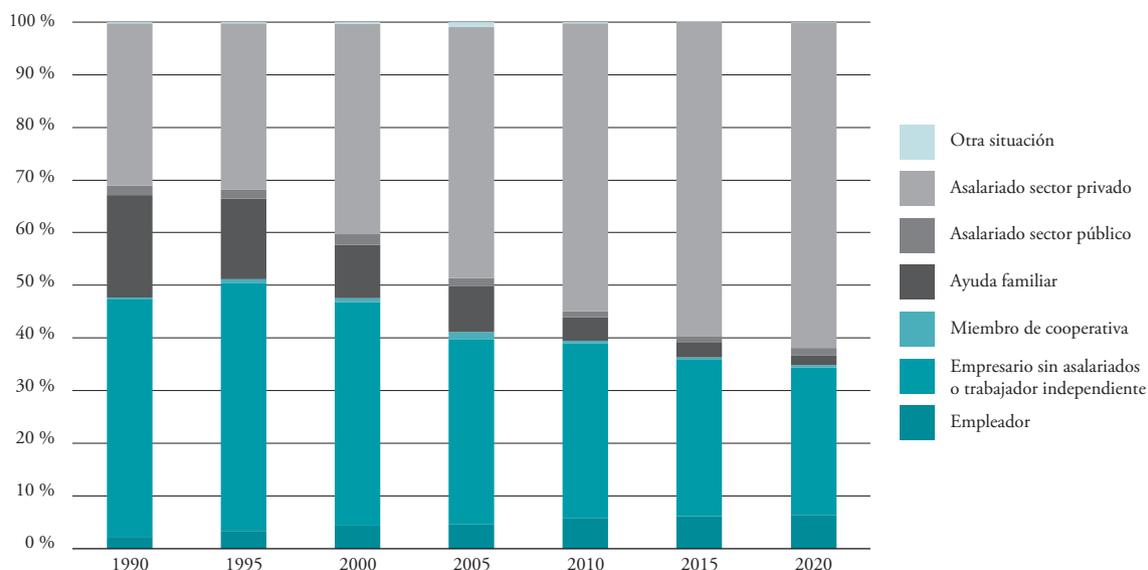
Mapa 1. Evolución de la tasa de asalarización (%) en el sector agrario según Comunidad Autónoma. España 2000-2020



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (INE).*

La tasa de asalarización agraria indica la centralidad que ha alcanzado la relación salarial como relación social de producción básica en la agricultura, con el consiguiente desplazamiento del trabajo familiar. Si examinamos la Figura 2 de evolución de los trabajadores agrarios por situación laboral entre 1990 y 2020, se observa una disminución drástica de las «ayudas familiares» y también de los «empresarios sin asalarizados», al tiempo que crecen los dos componentes de la relación salarial, tanto los «empleadores» como «los asalarizados».

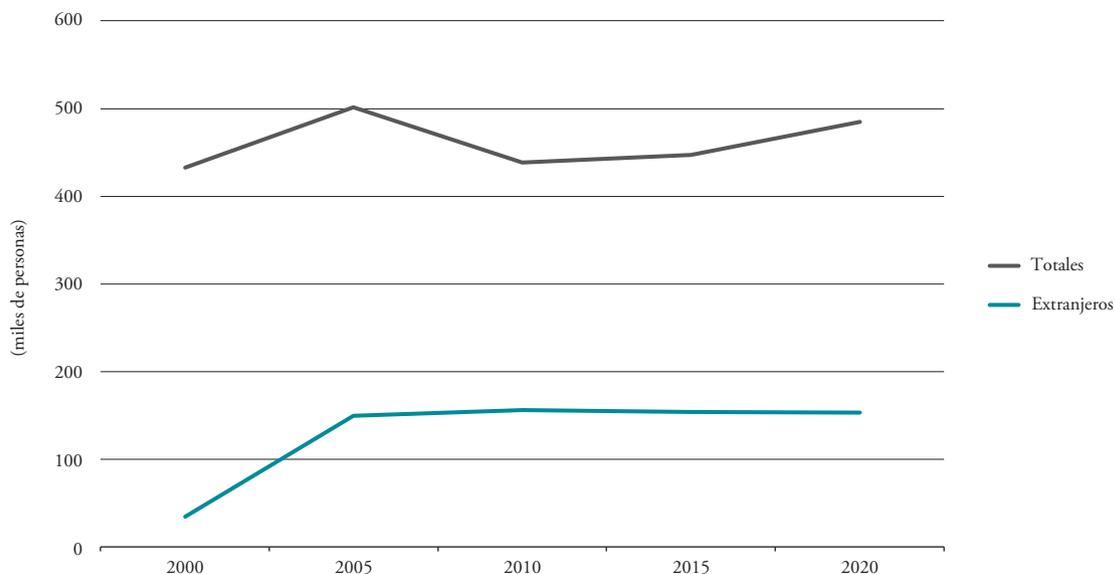
**Figura 2. Evolución del número de trabajadores, según situación laboral.
Sector agrario. España 1990-2020**



Fuente: *Encuesta de Población Activa (INE)*.

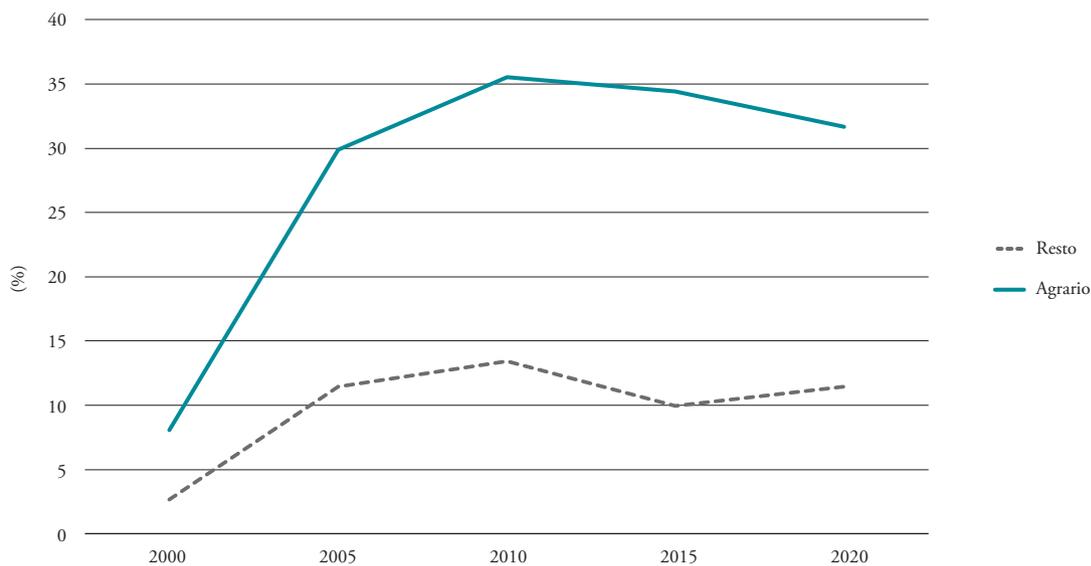
Este incremento del número de trabajadores asalariados agrícolas en España hay que entenderlo, sin embargo, dentro del cambio habido en su composición social. Efectivamente, se trata de asalariados agrícolas radicalmente diferentes, en cuanto a sus características sociales, a las del *jornalero* al que hacíamos referencia en el inicio de este apartado. Cada vez más, los asalariados agrícolas de hoy son trabajadores de origen extranjero procedentes de las migraciones internacionales (Pedreño y Riquelme, 2006), situándose su presencia laboral por encima del 30 % (en realidad, este porcentaje es mayor, pues en este indicador no están integrados los extranjeros que han obtenido la nacionalidad española). Sectorialmente, la agricultura se ha convertido en un nicho laboral específico para la población inmigrante extranjera (Figura 3 y Figura 4). También se constata que las regiones con una mayor tasa de asalarización extranjera se corresponden con aquellas en cuya agricultura más ha crecido o tiene un mayor peso cuantitativo el asalariado agrícola.

Figura 3. Evolución de los trabajadores asalariados en el sector agrario según origen. España 2000-2020



Fuente: *Encuesta de Población Activa (INE)*.

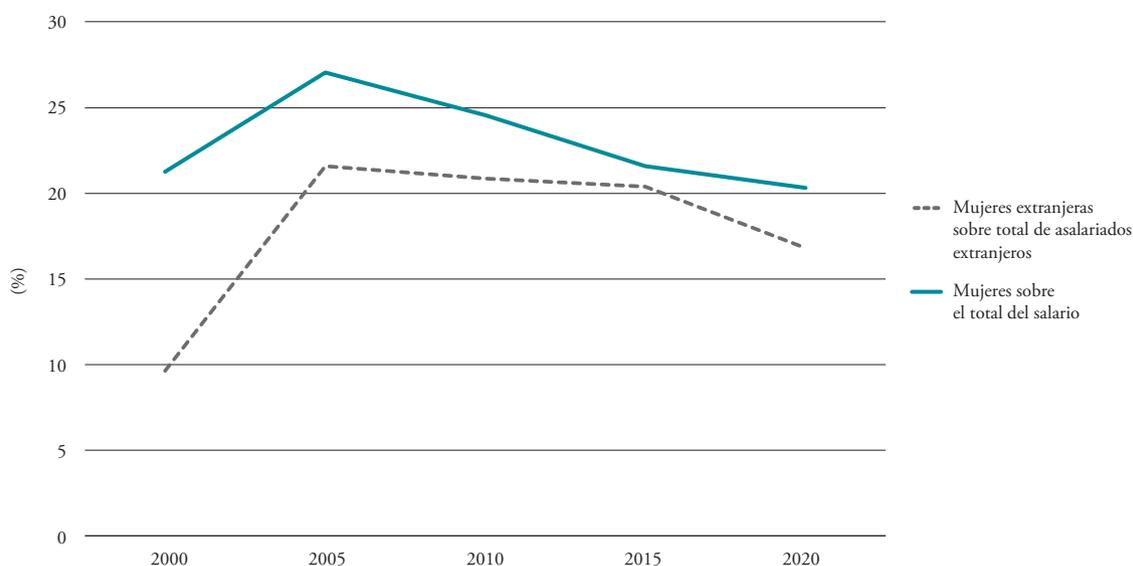
Figura 4. Participación de los trabajadores asalariados extranjeros sobre el total de trabajadores (%) en la agricultura y el resto de sectores. España 2000-2020



Fuente: *Encuesta de Población Activa (INE)*.

Otro cambio en la composición social del asalariado agrícola es su relativa feminización, especialmente significativa en algunas agriculturas regionales y en algunas fases del proceso de trabajo (por ejemplo, en los almacenes de manipulado y confección del producto agrícola). Como puede constatarse (Figura 5), en el año 2020 las mujeres representaban un 20,3 % del total de los asalariados agrícolas en el campo español. Este incremento se relaciona estrechamente con la presencia de mujeres extranjeras en el total de los asalariados extranjeros, las cuales en 2020 representaban un 16,82 %.

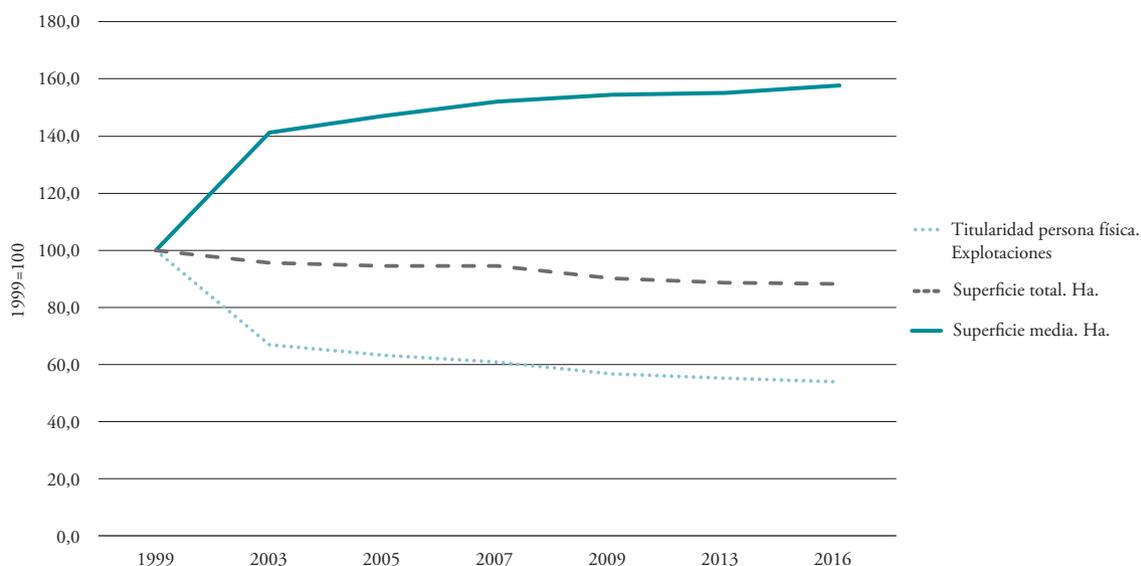
Figura 5. Evolución del peso que representan las mujeres sobre el total de asalariados agrarios (%) en España 2000-2020



Fuente: *Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (INE).*

El proceso de asalarización de la fuerza de trabajo agrícola en España ha estado estrechamente vinculado a un proceso de progresiva centralización productiva, mediante la constitución de explotaciones de elevada dimensión territorial y técnico-económica y la formación de estructuras empresariales integradoras de explotaciones y actividades bajo una unidad de gestión. Como puede apreciarse (Figura 6), la superficie media de las explotaciones con SAU no ha cesado de incrementarse desde 1999, al mismo tiempo que la superficie total de las explotaciones con SAU ha ido descendiendo y se ha reducido el número de explotaciones con empresarios individuales.

Figura 6. Evolución de la superficie media, superficie total y titularidad persona física de las explotaciones agrarias con SAU en España (1999-2016). Números índice (base=1999)



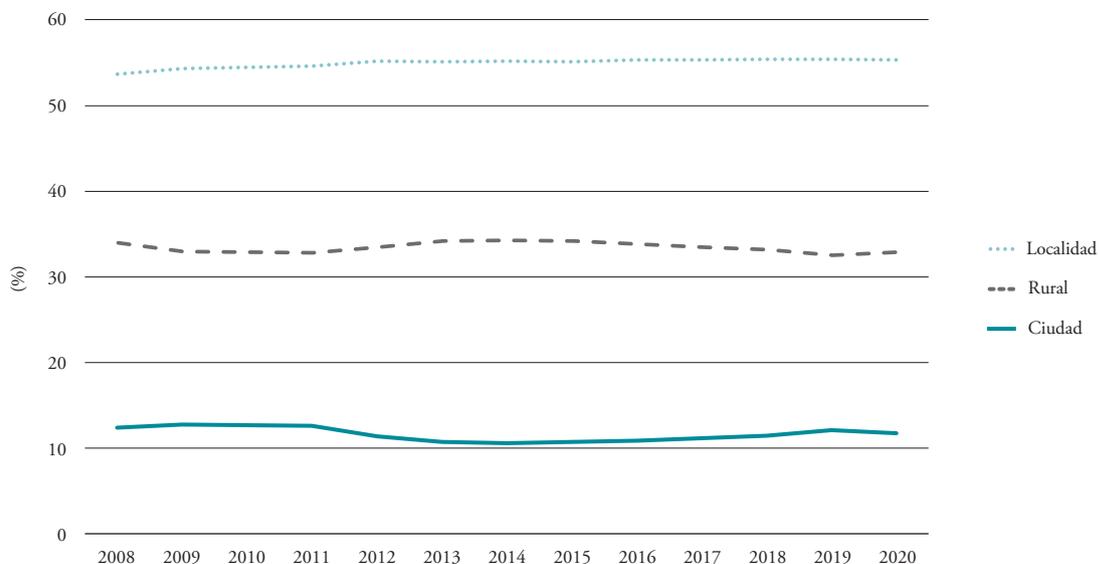
Fuente: *Elaboración propia a partir de la Encuesta de Estructura de Explotaciones Agrícolas (INE).*

3. Importancia de los trabajadores agrícolas en las áreas rurales

En contraste con la sociedad rural tradicional, ya no existe una relación directa entre el asalariado agrícola y su ubicación en el espacio rural. El escenario es más complejo si tenemos en cuenta que la agricultura, o al menos sus orientaciones más productivistas, como las frutas y hortalizas para exportación, ha propiciado fenómenos de urbanización de las áreas rurales, además de los cambios en la composición social de la fuerza de trabajo agrícola, cada vez más reclutada en las redes de las migraciones internacionales, tal como se ha indicado en el apartado anterior.

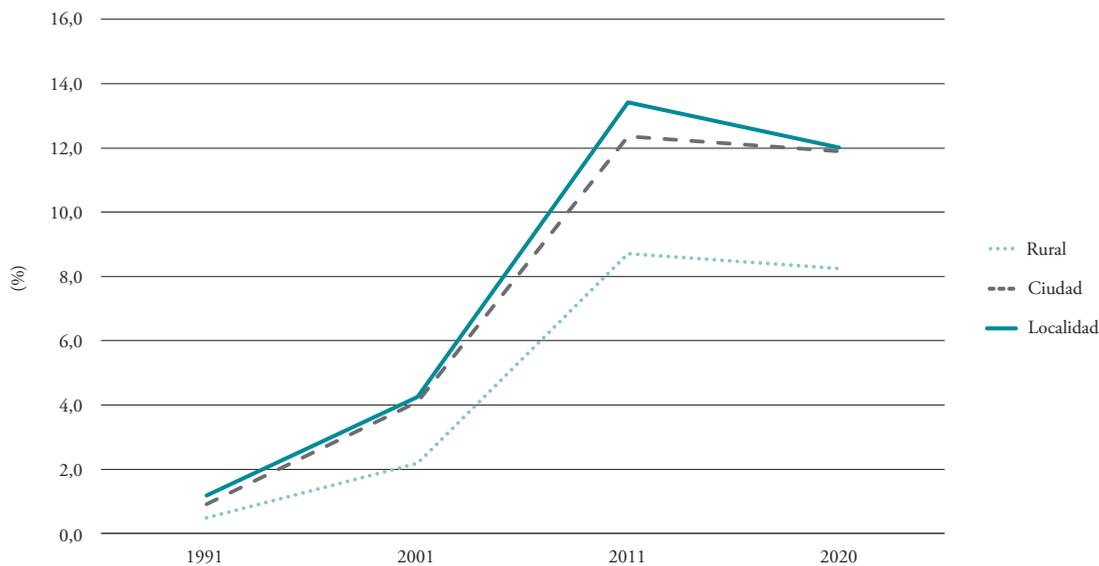
En la Figura 7 se representa la evolución de los asalariados agrícolas afiliados a la Seguridad Social entre 2003-2020 según su hábitat de residencia (ciudad, localidad o rural). Observando la información proporcionada por el citado Gráfico, cabe señalar lo siguiente para el año 2020: i) que un 55,35 % de los asalariados agrícolas se concentran en «localidades», es decir, en aquellos municipios con población superior a 5.000 habitantes y con una concentración de al menos 5.000 personas en un clúster de celdas de mediana o alta intensidad, que no cumplan con los requisitos para ser ciudades o municipios rurales; ii) que un 32,88 % reside en «municipios rurales», esto es, en municipios con población inferior a 5.000 habitantes, y iii) que un 11,8 % reside en «ciudades», esto es, en municipios con al menos 50.000 habitantes dentro de un clúster de celdas de alta densidad, siempre y cuando superen el 50 % del total de residentes en el municipio (es decir, la mayoría de sus habitantes residen en zonas de alta densidad).

Figura 7. Distribución de los trabajadores afiliados al Régimen Especial Agrario (cuenta ajena) según lugar de residencia. España 2008-2020



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la TGSS.*

Figura 8. Evolución de la tasa de población extranjera (%) según tipo de municipio. España 1991-2020



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de Padrón Municipal de Habitantes y Censo de Población y Viviendas (INE).*

En los tres tipos de hábitat, los afiliados agrarios extranjeros aportados por las migraciones internacionales han experimentado crecimientos significativos (en 2020 suponen un 12,02 % en «localidades», un 11,89 % en «ciudades» y un 8,25 % en «municipios rurales»), lo cual es coherente con lo que afirmábamos en el apartado anterior relativo a los cambios en la composición social de la mano de obra agrícola, en la que cada vez es más determinante su «condición inmigrante» (Figura 8).

Para entender el significado que tienen en los territorios rurales estas tendencias de asalarización del trabajo agrícola y su creciente determinación inmigrante hay que ponerlas en relación con los resultados de algunos análisis desde la sociología. Autores como Camarero y Oliva (2016 y 2019) constatan la creciente importancia de la población extranjera inmigrante en las áreas rurales, señalando que «el principal factor de cambio de la población rural es el volumen grande de población que procede del extranjero. Lo que nos dicen los datos es que el vacío es diverso. Aquí reside parte del problema, el medio rural se sigue pensando —por oposición a la ciudad— como el mundo perdido, dentro de parámetros de fuerte homogeneidad, mientras que los datos muestran una diversidad grande, una diversidad que es realmente cosmopolita. La población extranjera es el protagonista del crecimiento de población rural durante los primeros años del siglo XXI. Y si bien la crisis merma sus condiciones de asentamiento y de reagrupación familiar, también es cierto que han recuperado el pulso vital antes que la población autóctona» (Camarero y Sampedro, 2019). Y continúan: «Pero, no es volumen, ni el número lo que importa, sino el efecto sobre las estructuras demográficas. La llegada de población extranjera rejuvenece la población rural e incrementa de forma muy notable la diversidad... Al menos uno de cada cinco menores rurales tiene origen extranjero, bien porque han nacido fuera o bien porque sus padres han nacido fuera. Los resultados muestran la importancia real que tienen las segundas generaciones, que han nacido o que han desarrollado buena parte de su infancia y de su educación primaria en España. El 20 % de quienes se encuentran en la base demográfica tienen origen extranjero» (Camarero y Sampedro, 2019).

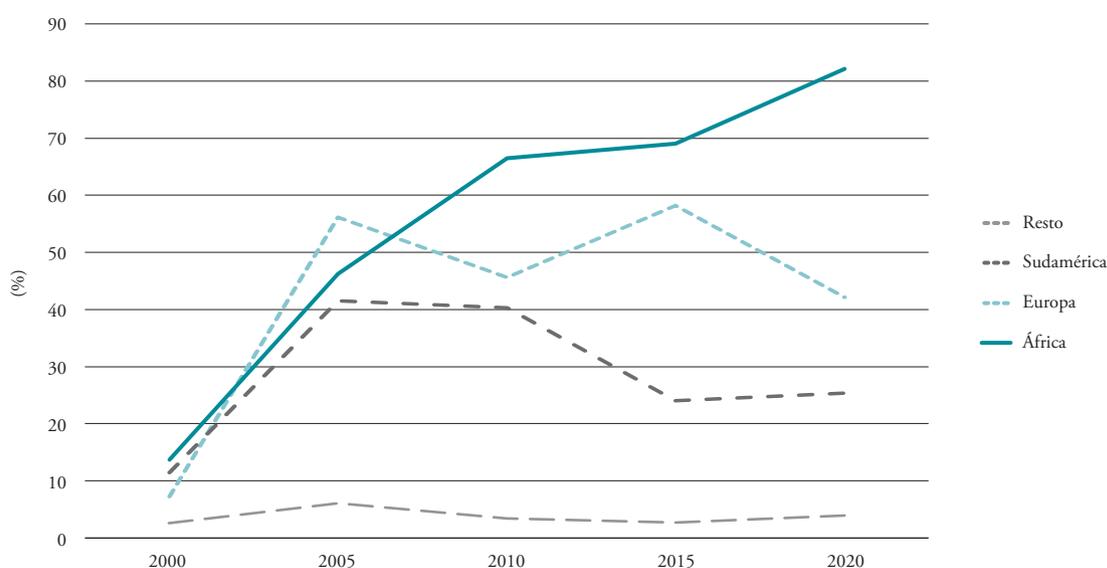
Sin embargo, la potencialidad que una mayor diversidad sociocultural tiene para los territorios rurales está condicionada y lastrada por las precarias condiciones laborales y vitales en las que, a menudo, se desenvuelven los asalariados agrícolas, como analizaremos en los siguientes apartados.

4. El mercado de trabajo agrícola, entre dos crisis

En la última década, la situación de los asalariados agrícolas ha venido desestabilizándose como efecto sucesivo de la crisis económica de 2008 y de la más reciente crisis generada por la pandemia de COVID-19. La crisis económica de 2008 impactó sobre los asalariados agrícolas de una doble forma: por un lado, entre 2008-2015 hubo una caída del número de activos y ocupados, lo cual elevaría drásticamente la tasa de paro de los asalariados agrícolas, sin llegar a recuperar los niveles anteriores a la crisis; y, por otro lado, la crisis parece haber contribuido a incrementar la presencia de población extranjera en agricultura (como se vio en el apartado 2).

Efectivamente, con la crisis de 2008, el mercado laboral de los asalariados agrícolas se convirtió en un «refugio» étnicamente diferenciado, pues se incrementó la presencia de trabajadores extranjeros, aumentando también su presencia las mujeres inmigrantes. Si desagregamos por nacionalidad, observamos que los trabajadores de procedencia africana adquirieron una posición predominante en el sector agrario. La crisis de 2008 sitúa a los africanos (magrebíes) en una situación predominante en el sector, mientras que los latinoamericanos van saliendo progresivamente del mismo, y los europeos (búlgaros y rumanos) recuperan los niveles anteriores a la crisis (Figura 9).

Figura 9. Evolución de los trabajadores asalariados extranjeros en el sector agrario (%) según región de origen. España 2000-2020



Fuente: *Encuesta de Población Activa (INE)*.

La devaluación salarial propiciada por la reforma laboral de 2012 como estrategia económica para encarar los efectos de la crisis (Uxó, Febrero y Bermejo, 2015) se hace en el campo a través del aprovechamiento de la vulnerabilidad del trabajo inmigrante, y muy particularmente de la población marroquí, que tradicionalmente ha venido ocupando los estratos más bajos de la estructura ocupacional agraria (Pedreño, 2005). El despliegue que se ha observado en las relaciones laborales del campo hacia el acrecentamiento de la externalización del trabajo mediante el recurso intensivo a las ETT (empresas de trabajo temporal), e inclusive hacia una mayor informalización de las prácticas laborales (destajos, economía sumergida...), tal y como se analizará en el siguiente apartado, tiene que ver con esta dinámica de *etnoestratificación* (Gadea, Pedreño y Castro, 2017).

Dada esta situación, las organizaciones empresariales agrícolas han sido muy reacias e incluso han planteado un abierto rechazo a la aplicación de la subida del SMI aprobado por

el Gobierno Sánchez a inicios de 2020. De hecho, en las movilizaciones de los agricultores en los primeros meses de 2020, la oposición a la subida del SMI era una de las reivindicaciones de algunas de las organizaciones convocantes, muy especialmente por parte de ASAJA (asociación que representa a los agricultores con explotaciones de mayor tamaño y capitalización).

Desde hace décadas es incuestionable la centralidad del trabajo aportado por la población extranjera inmigrante en el campo español para cubrir las necesidades de mano de obra asalariada y hacer posible el dinamismo productivo y exportador que este sector agroalimentario tiene para la economía española. Sin embargo, esa centralidad no se reconoce ni en el salario, ni en las condiciones sociales y laborales de los asalariados. A menudo, esta población sufre habitualmente dinámicas de estigmatización social, cuando no directamente de racismo. En los territorios rurales que son centros productivos y están situados en los márgenes de la cadena de valor, existe una problemática profunda de reconocimiento (e incluso de desprecio) del estatuto de ciudadanía de estos trabajadores.

La reciente crisis de 2020, derivada de la pandemia de COVID-19, ha vuelto a poner en la agenda pública varias contradicciones. Por un lado, los datos revelan una brusca caída del empleo agrícola a partir del decreto del estado de alarma, lo cual es explicable por el declive generalizado de los intercambios comerciales, acrecentado por las limitaciones de la movilidad geográfica que impuso la estrategia del confinamiento. En algunos territorios, los empleadores expresaron un problema de escasez de mano de obra para la recolección de las cosechas, lo que obligó al Gobierno a facilitar las condiciones de acceso al mercado laboral agrícola con el fin de garantizar el abastecimiento alimentario durante el confinamiento. No es descartable que, una vez más, la consecuencia de este encadenado de efectos de la crisis haya sido el incremento de la condición inmigrante de los trabajadores agrícolas.

Por otro lado, los asalariados agrícolas han devenido «trabajadores esenciales» para garantizar el abastecimiento alimentario de las ciudades durante los meses de confinamiento. Sin embargo, como numerosos dirigentes sindicales y otros actores sociales han venido recordando, estos trabajadores tienen unas condiciones laborales y salariales muy precarias, e incluso un importante contingente de inmigrantes extranjeros no dispone de la documentación regularizada para residir y trabajar en España, lo cual les obliga en muchos casos a vivir en asentamientos de chabolas cercanos a las cosechas (son conocidos los casos de la zona fresera en Huelva, los invernaderos en Almería o las zonas frutícolas de Lleida). Es decir, estamos de nuevo ante un problema de reconocimiento social (o de su ausencia): realizando una tarea esencial para la supervivencia en un momento de emergencia sanitaria, los asalariados agrícolas continúan confinados en la *jaula de hierro* de la precariedad laboral y vital.

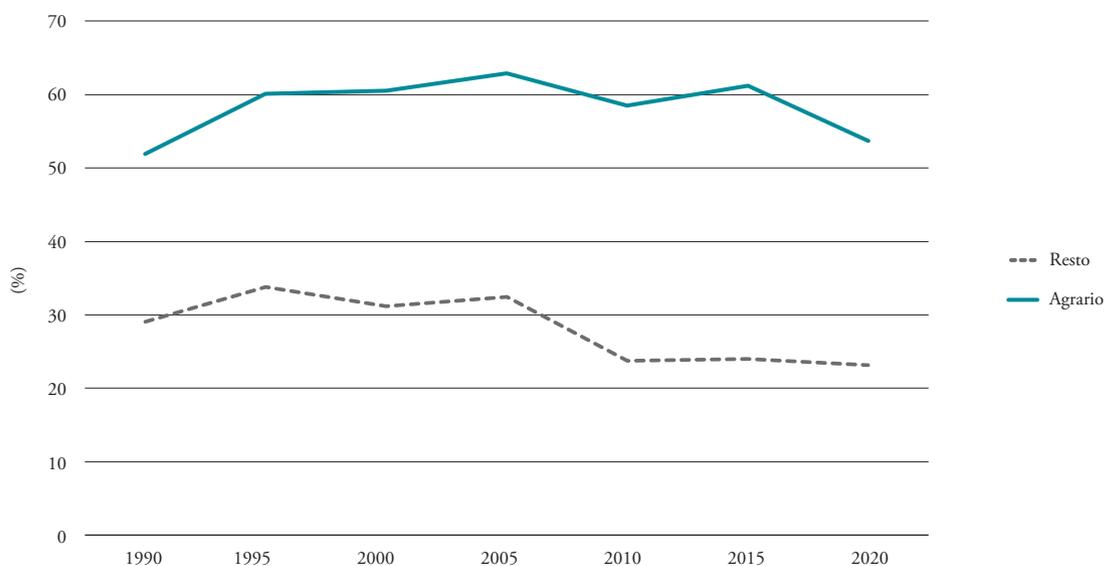
5. La relación salarial: cambios y continuidades

La relación salarial en el agro español estuvo históricamente caracterizada por la *eventualidad* y la *informalidad*. Teniendo en cuenta el proceso de reestructuración que se ha producido en el campo español, analizaremos en este apartado los cambios y continuidades que se observan.

La eventualidad: norma básica de vinculación laboral

La reestructuración del agro español ha supuesto un incremento de las categorías estables de asalariados, especialmente para cubrir las exigencias de cualificación de determinadas tareas. Sin embargo, la tasa de temporalidad sigue siendo muy alta, acusando un fuerte contraste respecto al resto de sectores (Figura 10). La evolución de la temporalidad del empleo agrario en el periodo 1990-2020 nos muestra una tasa persistente por encima del 50 %, llegando a alcanzar casi el 63 % antes de la crisis de 2010. Esto nos está indicando que la eventualidad sigue siendo la norma básica de trabajo en este sector.

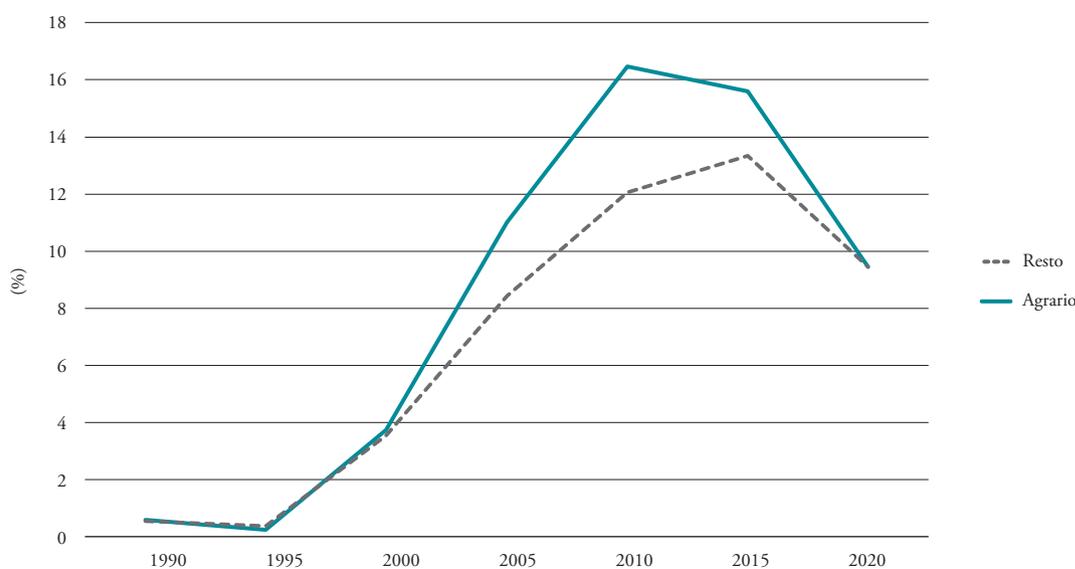
Figura 10. Evolución de la tasa de temporalidad de los asalariados (%) según sector. España 1990-2020



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (INE).*

El indicador de la tasa de subempleo permite otra aproximación a la eventualidad del trabajo agrario (Figura 11). Según la Encuesta de Población Activa son subempleados por insuficiencia de horas los ocupados que desean trabajar más horas, que están disponibles para trabajar durante las dos semanas siguientes a la de referencia (o que declaran que no están disponibles debido al periodo de preaviso) y cuyas horas efectivas trabajadas en la semana de referencia, tanto en el empleo principal como en el posible empleo secundario, son inferiores a las horas semanales que habitualmente trabajan los ocupados a tiempo completo de la rama de actividad en la que el subempleado tiene su empleo principal.

Figura 11. Evolución de la tasa de subempleo de los asalariados (%) según sector. España 2000-2020



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (INE).*

Como puede apreciarse en la Figura 11, la tasa de subempleo en el sector agrario ha crecido significativamente desde 2005 hasta situarse por encima del 10 %.

Informalidad del empleo agrario

Dada la dificultad de encontrar indicadores cuantitativos sobre el grado de informalidad en el sector agrario, en este apartado se procederá mediante una aproximación cualitativa al fenómeno. Para ello nos centraremos en los enclaves de agricultura intensiva que llevamos investigando desde hace décadas y que representan de forma paradigmática el fenómeno que nos proponemos abordar.

Para ello trazaremos un mapa del empleo informal, tal y como lo encontramos hoy en los enclaves de producción intensiva de frutas y hortalizas de las regiones del Mediterráneo español. Antes de presentar una tipología por formas de organización del trabajo y de empresa, hemos de anunciar una tendencia general: la modalidad de empleo informal como empleo sumergido en la que no media un vínculo contractual fue, sin duda, la forma dominante de este modelo productivo a lo largo de todo el siglo XX hasta bien entrada la década de 1970 y la de 1980. Podemos decir que el empleo sumergido posibilitó la acumulación originaria de capital en este modelo productivo, tanto del ciclo de la fruta en las primeras décadas del siglo XX, como posteriormente en las décadas de 1960 y 1970, como del ciclo de la hortaliza en las décadas de 1970 y 1980.

El empleo sumergido, es decir, sin contrato de trabajo, estuvo ligado a la acumulación originaria, si bien, posteriormente, ha tendido a descender progresivamente por varias razones:

- a) Con la industrialización de los cultivos intensivos se ha incrementado la complejidad organizativa de las producciones agrarias y su progresiva desestacionalización hacia la consecución de ciclos productivos anuales o casi anuales. Esto ha permitido la formación de auténticas factorías de producción vegetal altamente racionalizadas que no incorporan empleo sumergido.
- b) Con la posibilidad de recurrir a mano de obra procedente de la inmigración extranjera, que acepta una mayor precariedad salarial, que se adapta a las exigencias de ritmos fuertes de trabajo y que, además, se muestra vulnerable, disciplinada y desindicalizada, se reduce el estímulo para recurrir al empleo sumergido como estrategia de reducción de costes.
- c) Los cambios normativos y jurídicos de la legislación laboral desde la década de 1990 hasta la reforma laboral de 2012 han conducido, como muy bien supo prever el economista Josep-Antoni Ybarra a mediados de los años 1990, hacia una institucionalización del empleo sumergido (Ybarra, 1995). Es decir, las formas propias del empleo informal predominantes en la acumulación original están hoy instituidas en la legislación: el contrato eventual, las empresas de trabajo temporal, el contrato fijo-discontinuo, las empresas de servicios...

Sin embargo, y teniendo presente esa tendencia general, hemos de plantear dos matizaciones al cuadro general ofrecido. La primera es que, de ninguna forma, estamos afirmando que haya desaparecido del todo el empleo sumergido, como lo prueba el hecho de que la Inspección de Trabajo ofrece a menudo denuncias sobre empresarios que contratan inmigrantes indocumentados en condiciones ilegales. Existe todo un universo de orientaciones productivas tradicionales en los que son frecuentes los tratos informales de empleo. El trabajo familiar y otras formas de reciprocidad continúan teniendo una presencia a pesar de la tendencia general a su declive. Los contratistas informales siguen operando en el campo y recurren a formas de empleo sumergido. En definitiva, la realidad del empleo sumergido sigue perviviendo en el campo español. De hecho, cada vez que se ha agrandado la bolsa de inmigración irregular, esta termina canalizándose, entre otros sectores informales, a través del empleo sumergido en la agricultura.

La segunda matización es que la disminución del empleo sumergido ha ido en paralelo al incremento de otras formas de empleo informal, esto es, irregularidades laborales relativas al incumplimiento de aspectos concretos de la normativa, tales como echar más horas de las permitidas en la jornada laboral, recibir pagos por destajo, pagar por el transporte a los campos y un lago etcétera. Proponemos emplear la siguiente metáfora para representar gráficamente la diferencia entre ambas formas de empleo: si con el empleo sumergido, el cuerpo del trabajador está íntegramente en la informalidad; con las irregularidades laborales, el trabajador tiene un pie en el empleo formal y el otro en el empleo informal.

Tipologías de situaciones del empleo informal en los territorios rurales

Con la tendencia general antes señalada y las dos matizaciones realizadas, podemos trazar un esbozo del empleo informal agrario en los territorios rurales, exponiendo una tipología de empresas o situaciones de empleo.

a) Contratistas y empresas de trabajo temporal

En el campo ha sido históricamente habitual el recurso al contratista o intermediario informal como forma de reclutamiento y gestión de jornaleros. Los contratistas solían ser trabajadores con experiencia y conocimiento de la realidad laboral del campo, a menudo personal de confianza de los empleadores y que procedían de los mismos espacios locales de la mano de obra jornalera. Esto les permitía valorizar ese capital social y simbólico para convertirse en intermediarios con las empresas a la hora de organizar y atender sus necesidades de reclutamiento y transporte, hasta el punto de funcionar como auténticas redes externalizadas de gestión del trabajo. Estos contratistas informales han sido sustituidos, en el contexto del proceso de racionalización productiva y laboral del agro español, por formas burocráticas de gestión de la temporalidad del trabajo y su transporte, posibilitadas por la legislación sobre ETT (empresas de trabajo temporal) a partir de mediados de la década de 1990. No se trata de una ruptura total entre ambas modalidades de externalización de la relación laboral, pues a menudo se da una continuidad entre la informalidad que caracterizaba a las redes tradicionales de reclutamiento y las actuales lógicas que operan bajo la cobertura formal de una ETT o una empresa de servicios. Representan en ese sentido un caso ejemplar de «institucionalización de la economía sumergida» (Ybarra, 1995). A partir de la reforma laboral de 2012 se ha multiplicado el recurso a la contratación del trabajo en el campo y en los almacenes a través de ETT, muchas de ellas sumergidas. El empleo sumergido está creciendo en este segmento empresarial, e incluso cuando no es así, son muy frecuentes las irregularidades laborales relativas a horarios, pago del transporte, salario... Además, desde los sindicatos se insiste en el uso «desmesurado» e «injustificado» que las empresas agrarias están realizando de las contrataciones por medio de ETT.

b) Grandes empresas integradoras del proceso campo-confección en almacén-comercialización

Esta modalidad de empresa representa el máximo nivel de concentración y centralización de capital en la agricultura, y por tanto es donde se aprecia más claramente que la racionalización en la organización del trabajo ha avanzado en detrimento del empleo sumergido. Las formas de informalidad más habituales tienen que ver con prácticas irregulares de empleo, que pueden abarcar desde la organización de los horarios al uso abusivo de las empresas de trabajo temporal. Debe tenerse en cuenta que las empresas agrícolas para cubrir sus necesidades de trabajo en los picos de campaña (periodos muy breves de tiempo en los que se intensifica la necesidad de trabajo) recurren a la externalización de la gestión del trabajo (ETT, empresas de servicios o contratistas) y es en este momento donde puede aparecer el empleo sumergido y las irregularidades más diversas. La huelga general convocada por los sindicatos en el campo murciano el pasado 4 de diciembre de 2020 por el bloqueo de la negociación colectiva y el incumplimiento de la subida del SMI, incluía en su agenda una larga serie de reivindicaciones que estaban relacionadas con las prácticas irregulares de empleo: el salario a destajo, el uso abusivo de las ETT, el acoso sexual en el trabajo o las carencias en cuanto a derechos sociales de los contratos fijos-discontinuos.

c) Grandes cooperativas con almacenes de manipulación del producto y estructuras de comercialización y coordinación de las labores del campo

En algunos territorios rurales españoles hay cooperativas que han alcanzado un grado de racionalización productiva tan alto como en las grandes empresas integradas. Por ello, desde el punto de vista de la formalidad/informalidad del empleo, se pueden hacer las mismas consideraciones: disminución sustancial del empleo sumergido, frecuentes prácticas laborales irregulares y uso habitual de empresas de trabajo temporal. Seguramente las prácticas irregulares de empleo, y ocasionalmente de empleo sumergido, aparecen con mayor frecuencia en las explotaciones agrarias de los socios, más que en el almacén de confección del producto gestionado directamente por la cooperativa. Las labores de manipulado o confección en el almacén son realizadas en su mayor parte por mujeres. En el pasado, la informalidad era muy alta, pues las empresas aprovechaban las relaciones de reciprocidad comunitarias y familiares, siendo incluso frecuente la contratación de las propias esposas o hijas de los agricultores asociados al representar el trabajo femenino en el almacén una ayuda complementaria. Este paisaje se ha modificado sustancialmente, en la medida que mujeres más jóvenes, inmigrantes o no, con otras necesidades y expectativas, han planteado exigencias de profesionalización y de mayor formalidad en la relación de empleo en estas cooperativas. Hasta qué punto el perfil social de las almaceneras (Pedreño, Gadea, Pedreño y Castro, 2014) ha cambiado radicalmente, lo demuestra la huelga general de finales de diciembre en los almacenes de manipulado del tomate en Almería, en la cual las mujeres reclamaban, entre otras reivindicaciones, horarios más racionales para conciliar la vida laboral y familiar, así como la estipulación de un salario mínimo mensual que sustituya al tradicional pago por hora trabajada.

d) Pequeños agricultores, pequeñas cooperativas, agricultura a tiempo parcial

En este segmento es donde se concentra una parte importante del empleo sumergido e irregular en el sector de frutas y hortalizas. A su vez, esto habría que analizarlo por orientaciones productivas: es más frecuente el empleo sumergido en aquellas orientaciones más estacionales, o en aquellas más tradicionales como los cítricos, donde además es muy significativa la vinculación laboral a través de contratistas.

e) En los márgenes de las cadenas globales agrícolas: poblados informales de trabajadores inmigrantes

En el contexto del estado de alarma decretado en marzo de 2020, y las posteriores medidas de desescalada hacia «la nueva normalidad», se visibilizó en toda su gravedad la situación de miles de jornaleros agrícolas viviendo en infraviviendas y caracterizados por una elevada movilidad entre cosechas, lo que les convirtió en un colectivo muy afectado por los contagios del virus. Esta es una realidad bien conocida entre los estudios de este fenómeno (Reigada, 2015; Moreno y Hellio, 2017), y denunciada por las ONG. Hablamos de un número indeterminado de jornaleros, unos 15.000-20.000 trabajadores, la mayor parte inmigrantes extranjeros, que viven en los márgenes de las cadenas globales agrícolas en poblados de chabolas informales. Los encontramos en los márgenes de los campos de la fresa en Huelva, en los márgenes de los invernaderos de Almería, en asentamientos informales de la ciudad de Murcia o en las afueras de pueblos murcianos a la espera de la furgoneta del contratista, en la recogida de los productos en Albacete... Además, tienen una elevada movilidad geográfica, pues desde estos campamentos acuden a la campaña de la aceituna en Jaén, a la vendimia o a la recogida de la fruta en Lérida y Aragón, todos ellos lugares donde terminan replicándose los campamentos o las infraviviendas donde malvive esta mano de obra. Dada la persistencia en el tiempo de este fenómeno, y aunque podamos admitir que se trata de un número minoritario en el conjunto, es una realidad que, sin embargo, está vinculada a las regiones productivas más competitivas y exportadoras del agro español. Por ello, cabe preguntarse sobre la caracterización sociológica de esos márgenes de las cadenas globales agrícolas que conforman el trabajo desafiado en las exitosas y competitivas regiones agroexportadoras de la vertiente mediterráneo-atlántica española. Efectivamente, esta realidad revela que las cadenas globales de mercancías, con sus actores privados y públicos (re)conocidos y organizados para asegurar el funcionamiento adecuado de sus flujos y conexiones de capitales, arraigan en unos territorios cuyos márgenes más extremos o «intersticios» aparecen poblados por figuras sociales al tiempo desafiadas, pero imprescindibles en términos productivos. Son figuras sociales expulsadas del centro de la economía y sociedad agroexportadora, pero que forman parte del funcionamiento normal de esta esfera económica. De esta forma, lo que se aprecia desde estos límites intersticiales de las cadenas globales agrícolas es un conjunto de elementos y rasgos específicos de una lógica organizativa de «empujar gente fuera» (Sassen, 2015:92) y que está continuamente poblando sus márgenes de expulsados.

6. Conclusiones

En este artículo hemos tratado de mostrar la tensión existente entre dos tendencias que estructuran hoy los territorios rurales. Por un lado, la situación de los asalariados agrícolas, la cual plantea una nueva cuestión social a los territorios rurales que tiene que ver con los fenómenos de precariedad, vulnerabilidad y pobreza. Por otro lado, la renovación de las estructuras demográficas rurales, propiciada por la llegada de trabajadores extranjeros procedentes de las migraciones internacionales, de los cuales una parte considerable forma parte de los asalariados agrícolas, así como la mayor diversidad sociocultural que esta población genera.

Sin embargo, la riqueza cosmopolita que se aprecia hoy en numerosos enclaves agrarios y en determinados territorios rurales se encuentra infra-reconocida por los problemas de precariedad social. Es este un problema de ciudadanía y de falta de reconocimiento del valor aportado por los asalariados agrícolas, que persiste en el campo español. Los territorios rurales están llamados a afrontar esas brechas de ciudadanía para abrirse a las oportunidades que presenta la composición inmigrante de los nuevos pobladores que atrae el mercado laboral agrario.

En este sentido, los avances en la mejora de las condiciones y derechos laborales de los asalariados agrícolas pueden leerse como oportunidades para los territorios rurales. Por ejemplo, la importancia del acuerdo aprobado por el Gobierno de España a inicios de 2020 para la subida del SMI reside en que se trata de una medida que rompe con la tendencia abierta con la crisis económica de 2008 hacia la devaluación salarial (un pivote central de la estrategia de austeridad neoliberal consolidado por las reformas laborales del 2010 y del 2012, que generaron recortes del salario medio real superiores al 7 % y que se han cebado en las rentas salariales más bajas, es decir, en el 10 % de los trabajadores que perdieron un 22,5 % de su salario real en el periodo de la crisis hasta el 2015). Su efectividad no será solamente importante a los directamente afectados por el SMI, sino que repercutirá en las escalas salariales más bajas de los convenios impulsándolos al alza. De ahí la importancia de este acuerdo para los asalariados agrícolas. Es un primer paso de calado, entre otros muchos que habrá que dar, para resolver la cuestión social de la precariedad en el campo español. El futuro de muchos territorios rurales se juega en este tipo de políticas de reconocimiento.

Referencias bibliográficas

- CAMARERO, L. Y OLIVA, J. (2016): «Understanding Rural Change: Mobilities, Diversities, and Hybridizations»; en *Sociál Studia / Social Studies*, 13(2); pp. 93-112.
- CAMARERO, L. Y OLIVA, J. (2019): «Thinking in rural gap: mobility and social inequalities»; en *Palgrave Communications*, 5; pp. 95.
- CAMARERO, L. Y SAMPEDRO, R. (2019): «Transnational rurality and depopulation: Recession and settle down in rural Castilla y León»; en *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1); pp. 59-82.
- GADEA, E.; PEDREÑO, A. Y CASTRO, C. (2017): «Producing and mobilizing vulnerable workers: the agribusiness of the region of Murcia (Spain)»; en CORRADO, A.; CASTRO, C. Y PERROTTA, D., ed.: *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean Area*; London and New York, Routledge; pp. 79-949.
- MORENO, J. Y HELLIO, E. (2017): «Las jornaleras de la fresa en Andalucía y Marruecos. Hacia un análisis feminista de la globalización agroalimentaria»; en *Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas*, nº 30. Disponible en: <https://www.soberaniaalimentaria.info/numeros-publicados/61-numero-30/480-las-jornaleras-de-la-fresa-en-andalucia-y-marruecos>
- PEDREÑO, A. (1999): *Del jornalero agrícola al obrero de las factorías vegetales*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- PEDREÑO, A. (2005): «Sociedades etnofragmentadas»; en PEDREÑO, A. Y HERNÁNDEZ, M., coords.: *La Condición Inmigrante. Exploraciones e Investigaciones desde la Región de Murcia*. Murcia. Aula de Debate Universidad de Murcia; pp. 75-106. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28304129_Sociedades_etnofragmentadas
- PEDREÑO, A. (2020): «La cuestión jornalera entre dos crisis: condición inmigrante, desafiliación y riesgo de contagio»; en *Sociología del Trabajo*, 96; pp. 1-15.
- PEDREÑO, A. Y RIQUELME, P. J. (2006): «La condición inmigrante de los nuevos trabajadores rurales»; en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 211; pp. 189-238.
- PEDREÑO, A.; GADEA, E., Y DE CASTRO, C. (2014): «Labor, Gender and Political Conflicts in the Global Agri-food System. The case of Agri-export model of Murcia, Spain»; en BONNANO, A. Y CAVALCANTI, J. S., eds.: *Labor Relations in a Globalized Food*; Bingley Emerald; pp. 193-214.
- REIGADA, A. (2015): «¿Cultivos de primor? Feminización y sexualización del trabajo en los campos de fresa en Andalucía»; en SÁNCHEZ M. J. Y LARA FLORES S. M., coords.: *Los programas de los trabajadores agrícolas temporales: ¿una solución a los retos de las migraciones en la globalización?* México, Universidad Nacional Autónoma de México; pp. 319-354. Disponible en: <http://ru.iis.sociales.unam.mx:8080/jspui/handle/IIS/5229>

- SASSEN, S. (2015): *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires, Katz Editores.
- SEGURA, P. Y PEDREÑO, A. (2006): «La hortofruticultura intensiva de la Región de Murcia: un modelo productivo diferenciado»; en ETXEZARRETA, M., coord.: *La agricultura española en la era de la globalización*. Madrid. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; pp. 369-421.
- UXÓ, J.; FEBRERO, E., Y BERMEJO, F. (2015): «Reforma Laboral, devaluación salarial y empleo: una perspectiva macroeconómica»; en *Revista de Economía Laboral*, 12; pp. 201-247.
- YBARRA, J. A. (2020): «La informalidad en España: un viaje hacia la institucionalización de la economía sumergida»; en YBARRA, J. A.: *Economía informal y distritos industriales: la realidad valenciana y española. Una selección de ensayos*. Alicante; Publicacions Universitat D'Alacant; pp. 43-58.



NUEVOS RESIDENTES Y DESPOBLACIÓN RURAL EN ESPAÑA

María Jesús Rivera Escribano
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Resumen

El arraigo de nuevos pobladores en zonas rurales en proceso de despoblación es un proceso complejo que se ha convertido en objetivo de las políticas públicas. Este capítulo explora algunos de los elementos que nos permiten comprender mejor este proceso de arraigo definitivo en el caso de los nuevos residentes, una población mayoritariamente de origen urbano. Partiendo de un trabajo de campo cualitativo, el capítulo establece una diferencia entre, de un lado, quienes se sienten obligados a instalar su residencia en el medio rural y, de otro, quienes lo hacen persiguiendo un sueño de carácter vital. En ambos casos, las condiciones de éxito y fracaso del proceso de arraigo pueden variar. El objetivo de este capítulo es contribuir a diseñar acciones que faciliten el arraigo definitivo de los nuevos pobladores.

Abstract

The rooting of newcomers in rural areas undergoing depopulation is a complex process that has become a goal of government policymakers. This chapter explores elements that afford us a better understanding of this rooting process by new residents, who for the most part come from the cities. Based on qualitative field work, the chapter draws a distinction between those who feel themselves obliged to settle in a rural area and those who are moved to do so in pursuit of their life's dream. In both cases, the conditions for rooting success or failure can vary. The goal of this chapter is to contribute to the design of actions that help newcomers establish themselves permanently in those areas.

1. Introducción

Si hay un tema relacionado con el medio rural que, en la actualidad, ha adquirido una creciente visibilidad es el de la despoblación de determinadas áreas rurales en lo que se ha venido a denominar la *España vaciada* o *España despoblada*.

Este tema, más allá del interés académico que despierta, ocupa ya un lugar relevante en el debate público: las noticias relacionadas con este tema en periódicos de ámbito autonómico y nacional están presentes casi a diario, ya sea para informarnos de situaciones concretas (cierres de servicios, aislamiento de determinadas poblaciones...) o para mostrarnos acciones llevadas a cabo para paliar la situación (iniciativas comunitarias, proyectos innovadores...). De este modo, este asunto ha llegado a la opinión pública que, en su mayoría, lo percibe como un problema sobre el que habría que actuar, pero sin tener muy claro qué actuaciones deberían priorizarse.

Ocupa también una posición relevante en la agenda política. No solo los partidos van incorporando algunas de las problemáticas asociadas en sus discursos y el diseño de sus políticas (no siempre con acierto), sino que una población que se siente abandonada por los partidos políticos al uso ve en *Teruel Existe* un modelo de participación en la vida política a seguir para intentar influir en las decisiones que condicionan su día a día y su escenario futuro.

A la hora de explicar este paulatino proceso de despoblación rural, se ha planteado una diversidad de factores que incidirían de manera decisiva en la pérdida de efectivos poblaciones en el mundo rural. Por citar solo algunos, cabe mencionar los siguientes: la expansión de un sector agroganadero de naturaleza intensiva; las crecientes dificultades que atraviesan las explotaciones familiares de tipo extensivo; la promoción de la alta velocidad a expensas de la desconexión de numerosos enclaves rurales de las vías ferroviarias; el cierre de servicios como las urgencias médicas, escuelas, farmacias, cajeros automáticos; el transporte público y la conectividad.

Es este un contexto que, en su conjunto, termina por dibujar un territorio rural cuya población experimenta un alto grado de vulnerabilidad social y donde jóvenes, mujeres y población mayor encuentran limitados su bienestar actual y sus posibilidades de desarrollarse plenamente en un futuro en el lugar (Cruz Roja, 2020). El resultado es la dificultad experimentada por determinados territorios rurales para arraigar a su población de un modo permanente (Consejo Económico y Social, 2018; Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019).

Esta dificultad para arraigar población al territorio ha sido incorporada a la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico diseñada por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019), una de cuyas líneas de actuación (*Afrontar la despoblación*) tiene como objetivo «favorecer el asentamiento y la fijación de la población en el medio rural». Es una línea de actuación que se desarrolla luego en el plan de 130 medidas diseñado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020) (ver capítulo de Cristóbal Gómez Benito y Eduardo Moyano Estrada en este mismo libro).

La dificultad para asentar población en determinados territorios rurales tiene una doble lectura complementaria. Por un lado, favorecer que la población local que quiera vivir en su entorno no se vea abocada a dejar su medio y, por otro lado, facilitar la llegada de nuevos residentes que, por motivos diversos, estén interesados en vivir en el medio rural. Evidentemente, la llegada de nuevos residentes a un enclave rural en claro proceso de despoblación no va a revertir dicho proceso (Moyano, 2020). No obstante, su llegada sí puede contribuir a un proceso de revitalización rural, incrementando el dinamismo económico y el fortalecimiento del tejido social y comunitario de la zona. Es por ello por lo que los nuevos residentes, junto a otras medidas de tipo estructural, pueden configurarse como un agente clave en la revitalización del medio rural.

Partiendo de esta problemática, este capítulo tiene como objetivo ilustrar algunos elementos del proceso de llegada y arraigo de nuevos residentes (procedentes mayoritariamente de entornos urbanos) en territorios rurales en proceso de despoblación. Prestar atención a estos elementos puede contribuir a orientar acciones o políticas que promuevan o faciliten su asentamiento definitivo. El capítulo se estructura del siguiente modo. En primer lugar, se introducen algu-

nos elementos de análisis en el estudio de las migraciones prorrurales y el arraigo de nuevos residentes; en segundo lugar, se presentan brevemente los apuntes metodológicos del caso que sirve como base para esta reflexión; en tercer lugar, se expone el análisis centrándonos en tres aspectos importantes (la llegada a la localidad, el proceso de arraigo y la revitalización rural) para, finalmente, exponer una serie de reflexiones a modo de conclusión.

2. De las *migraciones prorrurales* al *arraigo* de los nuevos residentes rurales

El estudio de las llamadas *migraciones prorrurales* se viene realizando desde el pasado siglo XX como indicador de uno de los grandes cambios experimentados en los espacios rurales de los países del Norte global. Los primeros estudios pusieron el acento en medir su importancia en términos cuantitativos, arrojando luz sobre el fenómeno de la contraurbanización. Conforme esta tendencia migratoria se profundizaba, los estudios mostraron la pluralidad de dimensiones que alcanzaba, más allá de los cambios en la distribución poblacional.

Por ejemplo, señalaron cambios en el uso del espacio rural (incremento de un uso residencial y recreativo), cambios en el modelo de desarrollo económico (proliferación de un modelo posproductivista y de consumo frente a un modelo productivista basado en la explotación agrícola) y cambios en la estructura de valores, a menudo asociados al paso de una sociedad fordista a una sociedad globalizada de carácter posmoderno (revalorización de la naturaleza, vivencia del tiempo, rechazo a la ciudad, ...).

Del mismo modo, los estudios evidenciaron, también en términos cualitativos, la heterogeneidad de los posibles nuevos residentes. Así, si los primeros estudios señalaban a las clases medias profesionales como los principales protagonistas de estas migraciones, poco a poco se empezó a abrir el foco para identificar distintos perfiles, si bien estos últimos aún encajaban en una migración identificada con un posmodernismo crítico en el que se aúna la crítica a una vida urbana (percibida esta cada vez más como una fuente de estrés y malestar) con una puesta en valor de la naturaleza, una búsqueda de la comunidad, de la confianza mutua, de un ritmo más pausado de vida (Halfacree, 1997). Así, surgían también las etiquetas de *neorrural* o nuevo poblador. Posteriormente, se continuó ampliando la mirada y los estudios empezaron a destacar la aparición de nuevos perfiles en los que, si bien el componente representacional podía existir, no siempre era el único criterio o el más central.

Esto hizo que se pusiera también el acento en el hecho de que los nuevos residentes podían tener múltiples motivaciones, coexistentes muchas de ellas entre sí y en relación con la totalidad de su biografía y su proyecto de vida (Bijker, 2012; Halfacree y Boyle, 1993; Moon, 1995; Oliva, 2010; Oliva y Rivera, 2019; Rivera, 2007a; Rivera, 2013; Stockdale y Catney, 2004). De este modo, la mirada se detiene también en la migración prorrural de retiro (Stockdale, 2014), la migración laboral (Sampedro y Camarero, 2018; Morén-Alegret, 2008; Ruiz,

Izquierdo y Rivera, 2019), la migración de crisis (Gkartzios, 2013; Figueiredo, Partalidou, y Staviriani, 2019; Oliva y Rivera, 2019) o el arraigo resultante del turismo (Haug, Dann y Mehmetoglu, 2007).

3. Apuntes metodológicos

La reflexión que se plantea en este capítulo descansa sobre los datos obtenidos en el área de Las Batuecas-Sierra de Francia, en la provincia de Salamanca¹. Esta zona es un área de montaña con una extensión total de 464,03 km², limítrofe con Extremadura y con importantes y reconocidos bienes medioambientales. La zona, que en 2020 tenía un total de 4.375 habitantes registrados, se compone de 15 municipios, caracterizados por un importante envejecimiento poblacional y una pérdida constante de efectivos poblacionales (Tabla 1).

Tabla 1. Población total de Las Batuecas-Sierra de Francia (1991-2020)

1991	1996	2000	2005	2010	2015	2020
6.618	6.269	6.140	5.667	5.430	4.915	4.375

Fuente: INE. *Censo de población y viviendas y padrón*.

A pesar de esta pérdida de población, hay que destacar que no todos los municipios de la comarca lo hacen al mismo ritmo. Del mismo modo, si la observación se hace anual, se aprecian ligeros aumentos en algunos municipios, si bien no implica una recuperación sostenida de la población.

Junto a la actividad en el sector agrario, se observa un creciente peso en la economía local de los servicios relacionados con una ruralidad de consumo posproductivista: servicios orientados al turismo rural, producción de productos artesanos y su comercialización a pequeña escala, puesta en valor de su patrimonio paisajístico y medioambiental...

El trabajo de campo se realizó en dos momentos distintos, entrevistando a un total de 30 personas (10 informantes clave y 20 nuevos residentes rurales que llevaban residiendo menos de diez años en el lugar). La selección de la muestra de nuevos residentes a entrevistar tuvo como criterios el sexo, la edad, los años viviendo en el municipio y su principal actividad laboral². La entrevista realizada a los nuevos residentes profundizaba en aspectos tales como la decisión de instalarse en la localidad, el proceso de adaptación y arraigo, los proyectos vitales y expectativas a futuro, la participación en la vida local, las limitaciones económicas y el desarrollo de la actividad laboral.

¹ Los datos fueron obtenidos en el contexto de un proyecto de investigación más amplio financiado por el MINECO: *Estudio comparativo del impacto de los nuevos residentes en diferentes escenarios de ruralidad: actores, prácticas y discursos* (CSO2011/27981).

² Algunas de las citas que ilustran este capítulo han sido también publicadas en otros trabajos (Rivera, 2019; Oliva y Rivera, 2020) y presentadas en diversas conferencias.

4. Nuevos residentes y revitalización de zonas en proceso de despoblación

La reflexión que se aquí se presenta se centra en tres aspectos de especial relevancia para comprender la llegada y el proceso de arraigo de nuevos residentes: las motivaciones que les impulsaron a instalarse en la nueva localidad, algunos de los elementos clave en su proceso de arraigo en el lugar, y el papel que pueden o no desempeñar frente a la despoblación del territorio rural.

La llegada a la localidad rural: entre la necesidad y el deseo

A pesar de la diversidad de las narrativas encontradas, nos encontramos con dos tipos distintos de motivaciones que explicarían el traslado desde la ciudad a la localidad rural: la necesidad y el deseo. En torno a ellos se van dibujando una serie de elementos, semejanzas y diferencias que nos permiten entrever posibles medidas que podrían favorecer el asentamiento definitivo de los nuevos residentes rurales (Tabla 2).

Para comprender el proceso de arraigo de los nuevos residentes hay que considerar, entre otros, dos importantes elementos. En primer lugar, hay que observar que las migraciones pro-rurales están enmarcadas en el propio ciclo vital de los nuevos residentes (Stockdale y Catney, 2004). Así, el cambio de residencia al enclave rural viene a producirse en un momento crucial de la vida de los nuevos residentes, momento que representa un punto de inflexión decisivo en su trayectoria vital. Estos momentos críticos pueden ser de naturaleza diversa (crianza de los hijos, pérdida de empleo en la ciudad, fundación de un nuevo hogar...). Este hecho nos permite comprender mejor el alto grado de volatilidad que muchas de estas estrategias residenciales pueden tener debido a la propia evolución del ciclo vital de sus protagonistas.

El segundo elemento que nos ayuda a comprender por qué unas experiencias de arraigo son exitosas, mientras otras son altamente volátiles o están directamente abocadas al fracaso, es conocer cuáles son las circunstancias que dieron forma a la estrategia residencial y cuáles eran los proyectos de vida que tenían los nuevos residentes al llegar. Esto es debido a que, en función de dichos proyectos de vida, los nuevos residentes precisarán la consecución de diferentes objetivos para establecerse de modo permanente y arraigarse satisfactoriamente en el lugar, objetivos todos ellos que pueden ser materiales o simbólico-afectivos.

Tabla 2. Principales características de las motivaciones observadas

	Necesidad	Deseo
Motivaciones	Distopía pragmática Estrategia de supervivencia	Utopía de arraigo Búsqueda de un cambio de vida
Protagonistas	Población exurbana Vínculos familiares en el lugar Capital previo en el lugar	Población exurbana Mayoritariamente sin vínculo con el lugar Conocimiento escaso de la zona
Proceso de llegada	Red familiar (casa, negocio)	Asociación local para el asentamiento de nuevos pobladores Conocimiento de nuevos residentes en la zona Llamamiento de la administración para repoblar y mantener servicios
Condiciones de éxito del arraigo	Medio de vida	Vivienda Medio de vida Compromiso emocional Integración social
Espacio rural	Resiliencia	Desarrollo personal
Horizonte del proyecto vital	Presente	Presente y futuro

Fuente: *Adaptado de Rivera (2020, p. 78).*

En el primero de los casos, los nuevos residentes tienen una visión pragmática de su apuesta residencial, ya que esta se percibió principalmente como una escapatoria ante las dificultades con las que se estaba experimentando la vida en el entorno urbano (pérdida de empleo, carencia de la vida...). En estos casos, el enclave rural representa un espacio de resiliencia familiar.

Las personas entrevistadas y motivadas desde esta perspectiva son descendientes de la zona, cuyos padres o abuelos (al menos de uno de los miembros de la pareja) habían residido en el lugar, manteniendo con su pueblo de origen algún contacto, aunque fuese mínimo (verano, fiestas patronales...). Esto le permite al nuevo residente tener un capital relacional previo en la zona que les va a facilitar su llegada y posterior asentamiento. A veces será una casa familiar vacía, otras un negocio familiar o una red de conocidos que les permita acceder más rápidamente y en mejores condiciones a una vivienda o un local.

Se trata de un retorno al pueblo forzado por las circunstancias, si bien los nuevos residentes lo valoran también positivamente en otros aspectos, tales como la crianza o el contacto con la naturaleza. Es esta una valoración a posteriori que no se tuvo en cuenta en la decisión de trasladarse al pueblo. Esta estrategia de supervivencia la representa una familia que decide

regresar al pueblo familiar cuando los hijos se quedan en desempleo y ante las dificultades de estos para encontrar trabajo:

«(...) y se quedaron los dos en el paro en el mismo año (...). Digo pues aquí una opción, se jubila una [pariente] de mi mujer que regentaba el bar este anteriormente, porque lo hemos reformado. Y (...) nos hizo una buena oferta (...). Y como la hostelería yo también la había hecho, mi hijo tenía un módulo digo 'Oye, no es mal vivir en un pueblo'». (Hombre, 43 años).

La motivación es inseparable de un hito familiar, el horizonte de desempleo de los hijos, que se convierte en un punto de inflexión en su devenir vital. Se trata de una motivación pragmática, centrada en el presente, que tiene facilidades en el momento de la llegada, pero con un importante componente de volatilidad, ya que el arraigo puede revertirse de darse las condiciones adecuadas para el retorno de la familia a la ciudad. En este caso ¿es esperable que todo el núcleo familiar se arraigue definitivamente en el lugar si, pasado un tiempo, los hijos encuentran empleo en la ciudad?

El segundo tipo de motivaciones son las relacionadas con el deseo expreso de los nuevos residentes de residir en la zona y de que este cambio conlleve un cambio global de vida. Esta motivación responde al deseo de poner en marcha un proyecto vital y tiene, por tanto, una clara orientación de futuro. El espacio rural supone un espacio de desarrollo personal y familiar más allá de la mera actividad laboral. Un proyecto vital que pasa por una vida en mayor armonía con la naturaleza, la vida en comunidad y el alejamiento de la ciudad. Un proyecto que, en su conjunto, nos recuerda a las apuestas residenciales de carácter utópico vinculadas a una representación idílica del mundo rural.

«Bueno, pues la tranquilidad, el cambiar de vida, el ver verde y el disfrutar de algo más puro, más... simplemente eso, el cambiar de monotonía, allí estaba muy estresado, para aparcar todos los días una hora en el barrio... no... no estaba a gusto y decidí irme a la montaña». (Hombre, 45 años).

De manera similar:

«No nos gustaba la ciudad. Era ya... un rollo, una pesadez. Y... y lo único que te ata es la familia, que está allí, que se ha quedado, ¿no? Pero el resto... No te ata ni el trabajo, amigos... Todos se han ido por ahí. Están lejos. O sea, no... no te une nada, entonces... y más gustándote esto. Es decir, es que me levanto, miro esto, sales por la puerta de casa, cinco minutos, te pierdes... queríamos estar en un entorno así: pueblo, pueblo». (Mujer, 48 años).

No obstante, como se ha anotado, en determinados casos ambas esferas motivacionales se solapan y diluyen: por ejemplo, en aquellos casos en los que la decisión se toma, hasta cierto punto, obligados, pero en consonancia con antiguos deseos vinculados al idilio rural.

«Fue cuando empezó ya el tema de la crisis. Ya era complicado en [la capital de la provincia donde vivía] el tema y... Y nada. Salió una oferta aquí de... uno que iba a montar un hotel rural en la zona. Nos lo presentó [la técnica de una asociación de ayuda a repobladores] y tal y nos dijo que sí, que él iba a necesitar gente para eso y tal y fue la catapulta que nos trajo aquí, ¿no?». (Hombre, 49 años).

El proceso de arraigo: la delgada línea entre el éxito y el fracaso

Si partimos de los distintos motivos que llevaron a los nuevos residentes a instalarse en una determinada localidad, comprendemos también los distintos puntos de partida de los nuevos residentes y, consecuentemente, sus distintos procesos de arraigo (dificultades, impedimentos, elementos facilitadores...). El proceso de arraigo no es siempre un proceso fácil que culmina con éxito en la residencia permanente del nuevo residente, sino que, a menudo, se convierte en un proceso salpicado de dificultades y de momentos en los que se pone en riesgo el proyecto de vida que motivó la migración prorural, llegando incluso a revertir el asentamiento en el enclave rural y motivando, por parte del nuevo residente, el abandono de su proyecto vital. Esta variabilidad debería ser también importante de cara a diseñar acciones más efectivas.

En el proceso de arraigo, la pertenencia familiar o no al lugar marca una diferencia importante. En nuestro caso, las narrativas analizadas nos permiten distinguir tres ámbitos de especial dificultad, sobre todo para la población llegada sin vínculos con el lugar: el momento de llegada, el desarrollo de la actividad laboral, y el encuentro con la población del lugar (integración en la comunidad).

La llegada es especialmente complicada para una población venida al lugar persiguiendo un sueño, más o menos elaborado, pero con unos recursos económicos limitados como para permitirles afrontar tranquilamente un tiempo hasta que puedan organizarse su nuevo modo de vida. El primer obstáculo que, a menudo, encuentran es el acceso a la vivienda, ya sea en propiedad o alquiler. A menudo, la desconfianza de la población local a vender o alquilar vivienda a «gente de fuera», las a veces precarias condiciones habitacionales de las viviendas ofertadas o un precio alto para una población con recursos limitados que vería necesario realizar obras, se convierten en obstáculos importantes a la llegada:

«(...) al principio no te alquilan una casa. Si tú no eres de aquí o si yo no voy de la mano con... Ahora mismo tú quieres aquí algo y si voy contigo, porque yo ya vivo aquí, te lo van a ofrecer. Pero, si vas tú sola son más reticentes, ¿sabes? Como que les cuesta, ¿sabes? Entonces nos costó. Nos costó muchísimo». (Mujer, 30 años).

Esta dificultad provoca que no siempre los nuevos residentes se establezcan inicialmente en el enclave deseado, sino que amplíen la búsqueda a otras zonas. No obstante, este primer obstáculo podría verse reducido con una política decidida por parte de las administraciones

públicas para fomentar la puesta en el mercado de viviendas vacías. Diversas asociaciones y los Grupos de Acción Local se encargan, en ocasiones, de poner en contacto a la población local con potencial vivienda vacía y a los nuevos residentes en busca de una vivienda. De este modo, las posibles reticencias de la población local son compensadas por una información detallada y por la confianza en el personal técnico de las asociaciones³. Y lo mismo que sucede con la vivienda, puede suceder también con el alquiler o compra de locales o con la compra de tierra. Evidentemente, esta dificultad es menor en el caso de los nuevos residentes que ya tenían un vínculo familiar con el lugar, dado que, aun no disponiendo ya de la antigua casa familiar, ven menos desconfianza hacia ellos por parte de la población local.

En el momento de la llegada se hace también especialmente visible la conveniencia de disponer de un capital económico previo que facilite el asentamiento de los nuevos residentes durante un tiempo suficiente que permita valorar la conveniencia o no de mantenerse en el lugar. En el caso de nuevos residentes atraídos por una nueva vida y sin contactos estrechos en el lugar, éstos tienen que encontrar una vivienda que se ajuste a sus necesidades y limitaciones económicas, encontrar un trabajo en la zona o el local en el que abrir un pequeño negocio, etc.

«[tener un colchón económico] es fundamental porque vienes y de momento no tienes casa. Tienes que buscar un alquiler. Las casas no se ceden. Entonces te tienes que pagar un alquiler y tienes que comer, vivir, pagar tu luz... lo de siempre. Es un poco como en la ciudad, pero de menor cuantía». (Mujer, 48 años).

Pero el proceso de arraigo de los nuevos residentes, ya lo sean por deseo o necesidad, va más allá de experimentar una llegada más o menos exitosa. Una vez establecida en el lugar, es importante que esta población pueda desarrollar con éxito su proyecto, empezando por la viabilidad de su medio de vida, de su proyecto vital. Esta viabilidad va a estar relacionada con el propio dinamismo socioeconómico de la zona. En el caso de los nuevos residentes que han orientado su actividad al sector turístico y la restauración, se observa cómo dependiendo del lugar las dificultades pueden ser distintas. Así, la coyuntura económica en tiempos de crisis y poscrisis redujo la afluencia de turistas y del gasto de estos. Esto tuvo un reflejo directo en el medio de vida de algunos de los nuevos residentes:

«Pues bueno, pues que, si no hay dinero para poder pagar todo a final de mes [gastos del local, nóminas de las personas empleadas, etc.], si no hay dinero para poder salir un día al cine a Salamanca, pues a lo mejor te vas... Te empiezas a hacer pequeño, ¿no? en un pueblo. (...) Es normal, pues si la gente no tiene dinero el que salía 4 veces al año sale 2 veces. (...) Y todo esto lo notamos nosotros porque la gente de lo primero que se quita es de ir de a la casa o del hotel, de ir a cenar a un restaurante. Se

³ La primera vez que se realizó el trabajo de campo en la zona, una asociación se encargaba de realizar esta labor de intermediación entre la población local y los posibles nuevos residentes para ajustar las necesidades de estos últimos y las oportunidades para la población local. En numerosas entrevistas se refiere esta labor como un elemento que permitió su asentamiento. Cuando se regresó a la zona para realizar la segunda fase del trabajo de campo, las técnicas que realizaban estaban desactivadas al haberse suprimido la ayuda recibida para tal fin. Este hecho ejemplifica las contradicciones de las políticas orientadas a luchar contra la despoblación rural.

ve pasar mucha gente también que va con su bocadillo. Todo esto se ha notado y cada año se ha notado más. Yo cada año lo he ido notando que hay menos gente, menos gente». (Hombre, 45 años).

Las dificultades a las que se enfrentan no tienen que ver solo con el contexto económico global, sino también con la propia idiosincrasia de una población envejecida acostumbrada a una mayor austeridad, un menor gasto en ocio y gastos.

«Pero... Si [los vecinos mayores del pueblo] te dicen que cualquier cosa que vendas es cara: 'No, no. Eso es muy caro'; 'Uf. Eso es muy caro'». (Hombre, 43 años).

Finalmente, otro elemento que adquiere una importancia considerable y que puede dificultar todo el proceso de arraigo, es el propio proceso de integración en la vida de la localidad, es decir, de ser reconocidos por la población local como miembros de la comunidad. Este proceso es especialmente importante en el caso de los nuevos residentes que no tienen una vinculación previa con el lugar suficientemente fuerte. Es un proceso largo, que atraviesa, y es atravesado, por la experiencia vital de los nuevos residentes en el lugar y que no siempre concluye en éxito. Este proceso pasa, entre otras cosas, por acostumbrarse al lugar y a sus gentes, por hacerse a nuevas costumbres y nuevos temas de conversación, por superar la desconfianza inicial de la población local y por lograr su aceptación. De todos modos, es importante destacar otra vez que parte de estos desencuentros se deben no solo a la brecha rural-urbana, sino también a la distancia generacional existente entre, de un lado, una población local envejecida y con menor nivel de estudios y, de otro, unos nuevos residentes, más jóvenes y en un momento de su ciclo vital radicalmente diferente: fundación de un nuevo hogar, crianza, gustos y valores diferentes, ocio, necesidades cotidianas... Esta brecha generacional y del ciclo vital está también en la base de los motivos por los que los nuevos residentes entablan una red de amistades y apoyo entre sí.

Los nuevos residentes son mayoritariamente personas jóvenes que rejuvenecen a una población envejecida. A menudo, esta distancia generacional representa también una visión diferente del mundo que, a veces, puede convertirse en un obstáculo para la comunicación y comprensión mutua. Por ejemplo:

«(...) la diferencia generacional que hay, que es grande. A la hora de la mentalidad, hablar con una persona de 80 años que ha vivido de pequeña con caballerías, con su padre yéndose a Portugal en caballo, con una forma de vida que absolutamente desconocemos, con una convivencia completamente diferente, pues claro, es normal que haya una diferencia sustancial de ver las cosas, del trato». (Hombre, 31 años).

A lo largo de este proceso de arraigo, desde la llegada o la propia planificación de la llegada, los nuevos residentes van, de modo más o menos consciente, confrontando la realidad con las expectativas que tenían del nuevo proyecto vital. De este modo, los nuevos residentes van

ajustando las posibilidades que les ofrece el lugar con sus expectativas y con la probabilidad de culminar con éxito o no su proyecto de vida. A partir de ese contacto con la realidad, los nuevos residentes redefinirán su propio proyecto, postponiendo, eliminando o adaptando alguna de las expectativas previas en favor de un plan más viable. Así, los nuevos residentes pueden terminar por buscar vivienda en una localidad o una vivienda diferentes a la idealizada, o buscar un trabajo inicialmente no contemplado.

«Pero sí que la problemática es común, el hecho económico es una parte importante de la gente que llegamos, al principio. Yo, en ese sentido, he tenido la facilidad de que he encontrado trabajo estando aquí. He tenido la coña, porque vamos... Y aunque sea algo completamente opuesto a lo que me haya planteado y quiera hacer, pero claro no me queda otra que aguantar y bueno, al menos mientras me establezco y creo la base desde la que luego voy a empezar a hacer lo que quiero, pues me tengo que aguantar los primeros años y estar trabajando en esto». (Hombre, 31 años).

Muchas veces, cuando el sueño inicial que llevó a los nuevos residentes a embarcarse en esta apuesta vital con tintes claramente utópicos entra en contacto con la experiencia real del vivir cotidiano en el lugar, con sus aspectos positivos y sus dificultades, se termina por enfrentar al nuevo residente con su realidad en un proceso que no siempre es bien valorado y que tiene el abandono del pueblo como una alternativa muy posible.

«Una cosa es la fantasía y yo soy víctima de vivir una fantasía. Soy una víctima de mi propia fantasía, de mis propios sueños. Pero claro, ¿qué es un sueño? Una fantasía. Cuando la fantasía la llevas a la realidad empiezas a descubrir que es que no, que no, que no, que eso no es así». (Hombre, 54 años).

No obstante, si bien las dificultades mencionadas pueden hacer fracasar el proceso de arraigo, haciendo que los nuevos residentes abandonen su propósito de residir en el lugar, también podemos observar elementos que facilitan el arraigo permanente de los nuevos residentes. Si atendemos a la propia naturaleza de los dos perfiles de nuevos residentes analizados (quienes llegan por necesidad y quienes lo hacen por deseo), es evidente que el arraigo permanente de ambos pasa por un entorno que les permita desarrollar su proyecto vital. Es decir, el entorno tiene que constituirse como un escenario de vida en sentido amplio, no solo para el presente, sino también con proyección de futuro. De este modo, el territorio tiene que ser soporte de su medio de vida, pero tiene que ser soporte también de sus expectativas emocionales. Esto es especialmente importante en el caso de aquellos nuevos residentes que en su aventura buscaban no solo un medio de vida, sino también un profundo cambio en su vida cotidiana, unas nuevas relaciones basadas en la confianza, en la creación de vínculos afectivos con la comunidad.

Este aspecto, que puede ser decisivo a la hora de experimentar el devenir cotidiano en el lugar, es también un proceso en el que los nuevos residentes van adaptándose a la idiosincrasia de la población local, a sus ritmos y a su manera de entender el mundo, ligada también a la

distancia generacional entre población local y nuevos residentes. Lo ejemplifica una de las personas entrevistadas:

«Me costó que hubiera poca gente, me costó el silencio, me costó la manera de pensar... Me costó todo, todo, todo. (...) Aquí si te quieres meter en una conversación tienes que hablar de cosas que allí [en la ciudad] no se hablan. Te pongo ejemplos, aquí o hablas de huertos, de agricultura, claro, con la gente mayor, ¿sabes? o es muy difícil entablar conversación. (...) Luego ya, fui cambiando, cambiando, cambiando, cambiando la manera de verlo, cambiando la manera de pensar y ya me fui relacionando (...) y luego ya no, ¿eh? Aquí he encontrado mis grandes amigos. (...) Amigos de vida. (...) Pero ha sido un proceso muy largo, ¿eh? Muy largo, muy largo, muy largo». (Mujer, 35 años).

Este proceso de adaptación conlleva, a menudo, una transformación del nuevo residente, que alcanza a su estructura de valores. Otra nueva residente explicaba el alcance de esta experiencia de aprendizaje y transformación:

«Estoy aprendiendo muchas cosas, por lo que me ha modificado la personalidad, mucho. No sé... Aprender a ver la vida de otra manera, yo creo. Con más calma... Viendo que con poco... Cuanto menos necesitas, menos me tengo que esforzar en conseguirlo y aun así ves que tengo una casa que... (...) Antes, la calidad de vida me la imaginaba o quizás la vivía más teniendo un trabajo donde me gustara trabajar, trabajando 11 meses al año. A gusto porque me gustaba el trabajo y teniendo una vida social o amorosa buena, sana, y teniendo dinero para disfrutar de esa vida social. Y ahora la veo de otra manera, para mí la calidad de vida es lo que te comentaba antes: poder dejar la puerta abierta, que mi llave la tenga un vecino, el coche arrancado ahí en la puerta... Vivir con lo justo porque no te hace falta más, sin privarte de nada al mismo tiempo. Entonces, digamos que sí ha cambiado: no necesito sentirme profesional en mi trabajo, ni tener una profesión, ni... Ni nada de eso que antes sí me importaba más». (Mujer, 30 años).

La contribución a la revitalización rural

Cuando el proceso de arraigo culmina de forma exitosa, los nuevos residentes se establecen con una clara intencionalidad de permanencia y los vínculos con la población local se estrechan y fortalecen, entonces es cuando los nuevos residentes se convierten en un factor potencial de revitalización del medio rural, de su tejido económico y de su entramado social.

En ese contexto, el rejuvenecimiento demográfico del lugar representa, sin duda, uno de los efectos más visibles del arraigo de nuevos residentes. Siendo enclaves con escasos efectivos poblacionales y muy envejecidos, los nuevos habitantes constituyen una población mucho más joven, a menudo con hijos pequeños o con disposición a tenerlos en un futuro cercano⁴. De

⁴ De hecho, la crianza de los hijos es uno de los motivos que, a menudo, esgrimen los nuevos residentes a la hora de argumentar los motivos de su llegada al enclave rural.

hecho, la aportación de hijos en edad escolar que contribuyan al mantenimiento de la escuela infantil representa uno de los principales elementos esgrimidos de modo recurrente desde la propia Administración cuando se hace un llamamiento para la llegada de nuevos pobladores al lugar. No obstante, la llegada de población en edad escolar no siempre conlleva el mantenimiento de la escuela de un modo sostenido en el tiempo. Esto se debe, por un lado, al paso lógico del alumnado a etapas superiores de educación en años posteriores y, también, al propio deseo de los nuevos residentes de matricular a sus hijos en escuelas en otros pueblos, ya sea por horarios, programa docente... Como se evidenció en una entrevista, si bien algunos nuevos pobladores valoran de modo positivo el proceso de enseñanza de la escuela de la localidad donde residen, otros deciden al tiempo matricular a los hijos en otras escuelas:

«Los niños [que asisten a la escuela del pueblo] son solo los del pueblo. No tienen contacto con otros niños. Hay una escuela a 5 kilómetros que ahí van todos [los hijos de los nuevos residentes]. (...) Tienen comedor. Tienen biblioteca. (...) Y otra cosa es que les dan una educación mejor y, aunque tengan que hacer doble turno, los niños salen un poco más avisados que estar en un pueblo así [como este]. Porque tienen contacto solamente con lo que hay acá». (Hombre, 44 años).

Junto al rejuvenecimiento y la dinámica que eso puede generar, los nuevos pobladores contribuyen al dinamismo del tejido económico de la zona, ocupando nichos de empleo existentes y abriendo nuevas posibilidades. En el caso de quienes llegaron al lugar motivados principalmente por la búsqueda de un nuevo modo de vida en mayor conexión con la naturaleza, es frecuente observar cómo los servicios orientados al turismo de la zona representan una de las actividades económicas que les parece más fácil de desarrollar como medio de vida: apertura de casas y hoteles rurales, pequeños comercios con productos de la zona y souvenirs destinados a los turistas, elaboración de productos gastronómicos para vender en los comercios de la zona, bares...

La juventud de muchos de los nuevos residentes hace que traigan ideas novedosas que podrían suponer nuevas actividades laborales, a la vez que aportar nuevos elementos de dinamismo social a la comunidad. Excursiones micológicas, turismo ornitológico, paseos fotográficos, organización de eventos, fines de semana gastronómicos o de catas... son alternativas que, a pesar de su aparente sencillez, no siempre son trasladadas de la idea a la práctica.

«Cada uno traemos un planteamiento diferente. No todos los planteamientos cuajarán. Evidentemente. Pero, al haber tantas mentes pensando en oportunidades en el medio rural, pues bueno, alguna tirará para adelante y crea un precedente o crea una oportunidad en ese sitio». (Hombre, 31 años).

El fortalecimiento del tejido socioeconómico se aprecia también en otras actividades no dirigidas al sector turístico y de la restauración, sino orientadas hacia el exterior o hacia la población de la zona. En el primer caso, nos encontramos con una población formada e interesada

en el sector de la agricultura y agroindustria desde criterios innovadores y medioambientales (producción ecológica, introducción de nuevos productos, orientación multifuncional de la agricultura...). Este emprendimiento precisa de una mayor planificación que la mera adecuación de un local y su apertura, por lo que representa también una alternativa más meditada y elaborada. En el segundo caso, nos encontramos con nuevos residentes más vinculados al lugar, con un mayor conocimiento de la zona y mayor capital social, que deciden emprender en negocios orientados a la prestación de servicios no suficientemente cubiertos en la zona: ferretería industrial, servicios especializados de peluquería y estética... Como explica una nueva residente cuya familia era oriunda de la zona, hay números servicios orientados al turismo mientras que en algunos pueblos hay algunos servicios básicos no cubiertos que les hace desplazarse a la capital. En su caso, decidieron optar por este nicho de mercado al considerarlo menos dependiente de coyunturas extralocales:

«Porque nosotros no solo vivimos de este pueblo. Son siete pueblos los que hay alrededor, ¿sabes? (...) Entonces, hay demanda. Hay demanda y no hay oferta. O sea, tienes que mirar un poco... Nosotros hicimos un estudio de marketing ¿Qué no hay? Porque lo que hay, ya sabemos lo que hay, una barbaridad de cosas para el turismo. Pero la gente que vive aquí todo el año hay servicios básicos que no los tiene. La gente de aquí pues necesita vivir también. (...) Porque toda la gente que queda aquí se iba a Salamanca, que perdías el día, la tarde, la mañana, te pedías un día de trabajo». (Mujer, 35 años).

5. Conclusiones

El tema de la progresiva despoblación de determinados enclaves rurales es un asunto complejo en el que intervienen múltiples elementos que pueden interrelacionarse de manera diferente en los diversos territorios. Por ello, a la hora de diseñar políticas de cohesión territorial que puedan, en cierta medida, frenar dicha despoblación, hay que atender de manera simultánea a múltiples aspectos: accesibilidad de la población a los servicios, envejecimiento y masculinización de la población, fortalecimiento de un tejido económico, protección medioambiental, fiscalidad diferenciada, integración de la población no local...

La llegada de nuevos residentes a zonas rurales en declive poblacional puede entenderse como un elemento más, que no va a poder por sí solo revertir el proceso de despoblación rural, pero que puede crear sinergias con otros elementos, contribuyendo así a revitalizar determinados enclaves. Pero la llegada de nuevos residentes que engrosen los efectivos poblacionales del lugar representa solo el primer momento de un largo proceso hasta su asentamiento definitivo en la localidad. Y solo si los nuevos residentes deciden quedarse definitivamente en el lugar se convertirán en ese potencial elemento de revitalización rural.

Las narrativas analizadas aquí reflejan la diversidad de situaciones y deseos que subyacen a la denominación «nuevo residente rural». Comprender esta heterogeneidad es importante porque las políticas destinadas a la atracción y arraigo de nuevos residentes deberán, en términos ideales, atender a todas las situaciones para así lograr un mayor éxito. Esta heterogeneidad nos ayuda también a comprender los distintos procesos de arraigo que experimentan los nuevos residentes, unos procesos que, independientemente de si fueron o no deseados, no siempre son fáciles y lineales, sino que conllevan una serie de dificultades.

El discurso de las personas entrevistadas en nuestro estudio refleja algunas de las dificultades que pueden, en un momento dado, hacer desistir al nuevo residente de su proyecto para volver al punto de partida o intentarlo en otro lugar. En este sentido, la llegada es un momento crucial del proceso de arraigo: la dificultad para encontrar una vivienda que se adapte a sus necesidades, con unas buenas condiciones de habitabilidad, encontrar un local o tierra en el que iniciar un negocio... También es destacable la necesidad de un capital económico previo que les permita vivir los primeros años, independientemente de los posibles obstáculos que vayan surgiendo en el devenir cotidiano: necesidad de realizar obras en el local, tiempo que se tarda en encontrar la vivienda, el local o el trabajo...

Esto es especialmente destacable en el caso de población joven que ve en su marcha al enclave rural un modo de cambiar de vida, cuando aún no han tenido posibilidad de acumular un capital económico suficiente. Otra dificultad observada es la escasa viabilidad de algunas de las actividades económicas emprendidas, debido a no haber realizado un estudio previo y a una llegada motivada, principalmente, por un deseo de vivir en el medio rural.

Finalmente, otra dificultad, si bien menos determinante, que se entrevé en el proceso de arraigo, es la escasa comunicación que a veces se tiene con la población local, debido a la diferencia generacional y de experiencias vitales. No obstante, cuando el proceso de adaptación al lugar y sus gentes es positivo, los nuevos residentes reconocen también un proceso de aprendizaje y desarrollo personal que valoran positivamente.

El arraigo permanente de los nuevos residentes en los enclaves rurales podría facilitarse si las distintas administraciones públicas interesadas en este asunto pusiesen también el foco en estas dificultades y en las diferentes expectativas de dicha población. Un modo de abordarlas sería trabajando a nivel comunitario para crear escenarios de complementariedad entre la población local y los nuevos residentes, de tal modo que se creasen sinergias que contribuyesen a fortalecer el tejido económico y social del lugar. En esta línea estarían, entre otras posibles acciones, las comunidades de acogida, el fomento de la *economía plateada*, o la mediación entre propietarios de vivienda vacía y nuevos residentes.

Referencias bibliográficas

- BIJKER, R. A.; HAARTSEN, T., Y DIRK, S. (2012): «Migration to less-popular rural areas in the Netherlands: Exploring the motivations»; en *Journal of Rural Studies*, 28(4); pp. 490-498.
- CAMARERO, L. A. coord. (2009): *La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*. Barcelona, Fundación La Caixa.
- CAMARERO, L. A. (1993): *Del éxodo rural al éxodo urbano: ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2018): *El medio rural y su vertebración social y territorial (1/2018)*. Madrid, Consejo Económico y Social. Disponible en: <http://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf/6d616668-0cb8-f58c-075b-2251f05dad9f>
- CRUZ ROJA (2020): «La vulnerabilidad social en el contexto de la España despoblada»; en *Boletín sobre Vulnerabilidad Social*, 21. Madrid, Cruz Roja Española.
- ESPON (2018): *Luchando contra la despoblación rural en el sur de Europa*. Luxemburgo, ESPON.
- FIGUEIREDO, E.; PARTALIDOU, M., Y STAVRIANI, K. (2020): «No choice or a choice? An exploratory analysis of the ‘back to the countryside’ motivations and adaptation strategies in times of crisis in Greece and in Portugal»; en DÖNER, F.; FIGUEIREDO, E., Y RIVERA, M. J. eds.: *Crisis, post-crisis and rural territories: Social change, challenges and opportunities in Southern and Mediterranean Europe*. Londres, Springer.
- GKARTZIOS, M. (2013): «‘Leaving Athens’: Narratives of counterurbanisation in times of recession»; en *Journal of Rural Studies*, 32; pp. 158-167.
- HALFACREE, K. (1994): «The importance of ‘the rural’ in the constitution of counterurbanisation: Evidence from England in the 1980s»; en *Sociologia Ruralis*, 34(2-3); pp. 164-189.
- HALFACREE, K. (1997): «Contrasting roles for the postproductivist countryside. A postmodern perspective on counterurbanisation»; en CLOKE, P. Y LITTLE, J. eds.: *Contested countryside cultures. Otherness, marginalisation and rurality*; pp. 70-93. Londres, Routledge.
- HALFACREE, K. Y BOYLE, P. (1993): «The challenge facing migration research: the case for a biographical approach»; en *Progress in Human Geography*, 17(3); pp. 333-348.
- HALFACREE, K. Y RIVERA, M. J. (2012): «Moving to the countryside... and staying: Lives beyond representations»; en *Sociologia Ruralis*, 52(1); pp. 92-114.
- HAUG, B.; DANN, G., Y MEHMETOGLU, M. (2007): «Little Norway in Spain. From tourism to migration»; en *Annals of Tourism Research*, 34(1); pp. 202-222.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA (2019): *Informe Despoblación. Reto Demográfico e Igualdad*. Disponible en: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portall/reto_demografico/Documentos_interes/Despoblacion_Igualdad.pdf0.pdf

- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2020): *Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico*. Madrid, Gobierno de España.
- MOON, B. (1995): «Paradigms in migration research: exploring ‘moorings’ as a schema»; en *Progress in Human Geography*, 19(4); pp. 504-524.
- MORÉN-ALEGRET, R. (2008): «Ruralphilia and urbophobia versus urbophilia and ruralphobia? Lessons from immigrant integration processes in small towns and rural areas in Spain»; en *Population, Space and Place*, 14(6); pp. 537-552.
- MOYANO, E. (2020): «Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural en España»; en *Panorama Social*, 31; pp. 33-45.
- OLIVA, J. (2010): «Rural melting-pots, mobilities and fragilities: Reflections on the Spanish case»; en *Sociologia Ruralis*, 50(3); pp. 277-295.
- OLIVA, J. Y RIVERA, M. J. (2020): «New rural residents, territories for vital projects and the context of the crisis in Spain»; en DÖNER, T.; FIGUEREIDO, E., Y RIVERA, M. J. eds.: *Crisis, post-crisis, and rural territories: Social change, challenges and opportunities in Southern and Mediterranean Europe*. Londres, Springer.
- RIVERA, M. J. (2007a): *La ciudad no era mi lugar. Los significados residenciales de la vuelta al campo en Navarra*. Pamplona, Servicio de Publicaciones Universidad Pública de Navarra.
- RIVERA, M. J. (2007b): «Migration to rural Navarre: Questioning the experience of counter-urbanisation»; en *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 98(1); pp. 32-41.
- RIVERA, M. J. (2013): «Translating ex-urban dwellers’ rural representations into residential practices»; en SILVA, L. Y FIGUEREIDO, E. eds.: *Shaping rural areas in Europe*; pp. 25-39. Londres, Springer.
- RUIZ, J.; IZQUIERDO, B. Y RIVERA, M. J. (2019): «La desigual vinculación al lugar de los nuevos residentes en zonas rurales: el caso de la comarca fresera de Huelva»; en *Revista Española de Sociología*, 28(1); pp. 61-78.
- SAMPEDRO, R. Y CAMARERO, L. A. (2018): «Foreign immigrants in depopulated rural areas: Local services and the construction of welcoming communities»; en *Social Inclusion*, 6(3); pp. 337-346.
- STOCKDALE, A. (2014): «Unravelling the migration decision-making process: English early retirees moving to rural mid-Wales»; en *Journal of Rural Studies*, 34; pp. 161-171.
- STOCKDALE, A. Y CATNEY, G. (2004): «A life course perspective on urban-rural migration: the importance of the local context»; en *Population, Space and Place*, 20(1); pp. 83-98.



MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO

35

- I. Demografía, población y estructura social
- II. Representaciones sociales y nuevos modelos de asentamiento
- III. Recursos naturales, patrimonio viario y conservación de la biodiversidad
- IV. Actores sociales y económicos del medio rural
- V. Estrategias de innovación en el desarrollo territorial
- VI. *Smart villages* y digitalización del medio rural

Epílogo: Las políticas públicas ante el reto demográfico y la despoblación rural



INNOVACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO EN TERRITORIOS RURALES ALGUNOS EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS¹

Néstor Vercher, Cristina Herraiz y Javier Esparcia
Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Universidad de Valencia

Resumen

En los últimos años, los estudios rurales han mostrado un renovado interés por el tema de la innovación social, un concepto que se identifica con la reconfiguración de las relaciones sociales en las iniciativas de desarrollo territorial. La perspectiva de la innovación social contribuye a comprender mejor los procesos de desarrollo, ya que analiza la formación de redes, y las actitudes y comportamientos de la población, así como los mecanismos de coordinación entre diferentes tipos de actores. Los autores de este artículo analizan cuatro iniciativas socialmente innovadoras en áreas rurales españolas y escocesas, señalando en qué medida dichas iniciativas mejoran la confianza (capital social) y facilitan el desarrollo de los territorios, además de afrontar algunos de los retos actuales (cambio climático, despoblación...).

Abstract

In recent years, rural studies have shown a renewed interest in social innovation, a concept that refers to the reconfiguration of social relations in territorial development initiatives. The social innovation perspective contributes to a better understanding of development processes by analysing networks creation, people's attitudes and behaviours, as well as coordination mechanisms among different actors. The authors of this article analyse four socially innovative initiatives in Spanish and Scottish rural areas, pointing out the extent to which these initiatives improve trust (social capital) and facilitate the development of the territories, as well as addressing some of the current challenges (e.g., climate change and depopulation).

1. Introducción

En los estudios sobre desarrollo territorial, las perspectivas dominadas por un significado económico de *prosperidad* suelen clasificar a los territorios en «ganadores» y «perdedores» (Benko y Lipietz, 1994; Merchand, 2007), explicando tales diferencias según la dotación de trabajo y capital existente en cada territorio. Sin embargo, hace ya tiempo que se le viene prestando una especial atención a otros factores, destacando, entre ellos, la innovación en sus distintas dimensiones (Salom, 2003; Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2011).

La *innovación* es un concepto en constante evolución (Marinova y Phillimore, 2003). A pesar de la diversidad de enfoques que existen sobre este tema en el mundo académico,

¹ El trabajo de campo de estas investigaciones fue en gran parte financiado a través del proyecto *Redes personales y territorios rurales: dinámicas espaciotemporales, innovaciones y apoyo social*. Ministerio de Economía y Competitividad, Dirección General de Investigación (2016-2018) [Ref. CSO2015-68215-R].

suelen predominar los que vinculan las innovaciones a los agentes empresariales, el mercado y la tecnología, y todo ello en los entornos urbanos (Madureira y Torre, 2019). No obstante, durante los últimos años el análisis de los procesos de desarrollo territorial ha recuperado las dimensiones sociales de la innovación (*innovación social*), poniendo el énfasis en aquellas innovaciones que se producen en el ámbito de las relaciones sociales (Neumeier, 2012; Moulaert *et al.*, 2013; Vercher, 2021).

En lo que se refiere a los territorios rurales, los enfoques económicos del desarrollo suelen situarlos del lado de los «perdedores». Sin embargo, desde hace más de dos décadas, se vienen observando en algunos territorios exitosas dinámicas de desarrollo en las que, de manera más o menos explícita, están presentes innovaciones sociales. La importancia de estos procesos en las áreas rurales fue ya detectada y puesta de relieve por el Observatorio Europeo LEADER (Farrell, 2000), propiciándose la realización de diversos estudios que han contribuido, por un lado, a conceptualizar la innovación social en su aplicación al desarrollo rural y, por otro, a identificar iniciativas socialmente innovadoras en los territorios rurales (Butkevičiene, 2009; Neumeier, 2012; Bock, 2016; Bosworth, *et al.*, 2016; Vercher, 2021).

Este artículo tiene como objetivo presentar una perspectiva original y detallada de la innovación social aplicada al desarrollo territorial de las áreas rurales. Con ese propósito, se analizan, además, cuatro casos de estudio (tres en España y uno en Escocia), que permiten ilustrar varios de los factores más destacados en la emergencia y desarrollo de la innovación social. En la primera parte, se analiza la noción de *innovación social* (sección 2) situándola en el marco de los procesos de desarrollo rural territorial (sección 3). En la segunda parte, se presentan los cuatro casos de estudio, considerados socialmente innovadores (sección 4). El artículo finaliza con una serie de reflexiones sobre el papel a desempeñar por la innovación social en el futuro de las áreas rurales, y muy especialmente en un escenario post-COVID-19.

2. Una aproximación a la noción de *innovación social*

El concepto de «innovación» sigue siendo un concepto ambiguo. Sin embargo, siempre hace referencia a novedad, ya sea en el desarrollo de un producto, un proceso, una estrategia o una organización, entre otros (Taatila *et al.*, 2006). Puede decirse, por tanto, que todas las formas de innovación (técnica, organizativa, política, artística...) derivan de la acción humana en un contexto espacio-temporal determinado, en definitiva, de procesos sociales. En consecuencia, las innovaciones sociales estarían en el núcleo de muchos otros procesos y formas de innovación.

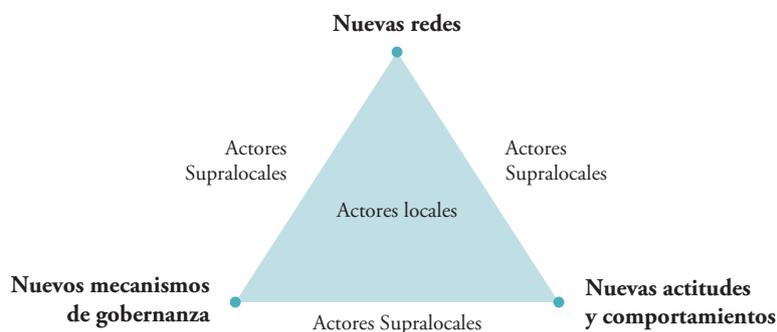
El interés de los estudios rurales por la innovación social es reciente, y se ha centrado, por un lado, en definir el propio concepto y acotar su significado (Butkevičiene, 2009; Bock, 2012; Neumeier, 2012; Bosworth *et al.*, 2016). Por otro, y en menor medida, les han prestado atención a aspectos tales como los factores de éxito (Neumeier, 2017), los impactos y trayectorias (Barlagne *et al.*, 2021; Kluvankova *et al.*, 2021; Ravazzoli *et al.*, 2021) o el papel desempeñado

por el enfoque LEADER (Secco *et al.*, 2017a; Chatzichristos y Nagopoulos, 2020), además de centrarse en modelos organizativos específicos, como es el caso de las empresas de economía social (Martens *et al.*, 2020).

Una de las definiciones más interesantes del concepto de *innovación social* en la literatura sobre desarrollo rural es la de Neumeier (2012), para quien este tipo de innovación está esencialmente vinculado a nuevas actitudes, comportamientos y percepciones, y es susceptible de desplegarse en cualquier tipo de iniciativa de desarrollo (empresarial, económica, social, ambiental, institucional...)

Sin embargo, la innovación social se refiere, además, a cambios y reconfiguraciones en las relaciones sociales entre los actores locales, y también de fuera del área local. Son cambios que conducen a nuevas formas de acción y que atienden a objetivos de carácter colectivo, siendo su principal resultado «la creación de valor social» (Vercher, 2021). Las relaciones sociales constituyen, por tanto, el epicentro de toda innovación social. Se trata de innovaciones que reflejan nuevos patrones de interacción entre las personas o grupos que participan en las iniciativas de desarrollo territorial: por ejemplo, en la forma que tienen de organizar sus actividades personales o profesionales, de tomar decisiones, de llevar a cabo acciones colectivas, de imaginar su comunidad local en el futuro o de percibir determinadas problemáticas inmediatas. Así pues, los procesos que incorporan innovaciones sociales implican reconfiguraciones en tres dimensiones interconectadas: i) *redes* (nuevos actores, nuevos roles dentro de una red existente...); ii) *actitudes y comportamientos* (nuevos valores, cambios en las motivaciones...), y iii) *mecanismos de gobernanza de la red/territorio* (nuevas formas de coordinación) (Secco *et al.*, 2017b; Vercher *et al.*, 2021) (Figura 1).

De lo anterior se deduce que la innovación social no es un fenómeno aislado, sino que suele aparecer en el marco de iniciativas más amplias (por ejemplo, de desarrollo rural o territorial), con múltiples elementos. Pero lo importante es que estas iniciativas incluyen algún componente de la innovación social, considerado como novedoso, al menos en su contexto (ya sea una cierta reconfiguración en las redes de relaciones, ya sea en las actitudes de los actores o, en su caso, en los mecanismos de gobernanza). Un aspecto importante a tener en cuenta cuando se analizan los procesos socialmente innovadores es el carácter intangible de las innovaciones sociales —superior, con frecuencia, a los aspectos tangibles— (Neumeier, 2012), lo cual hace con frecuencia más complejo su análisis. Así, por ejemplo, elementos fundamentales en procesos socialmente innovadores, de carácter básicamente intangible, son el aumento de la confianza entre los miembros de una comunidad rural, la introducción de formas organizativas más eficaces, la mejora de la capacidad de acción colectiva o de influencia política de un territorio ante instituciones regionales, o la inclusión de nuevos grupos sociales en procesos de tomas de decisiones, entre otros.

Figura 1. La innovación social como reconfiguración de las relaciones sociales

Fuente: *Elaboración propia.*

Las iniciativas socialmente innovadoras se inician a partir de una serie de desencadenantes, que pueden originarse en varias escalas territoriales y que activan una respuesta de los actores del territorio respecto a determinadas problemáticas o aspiraciones de la comunidad local (Mulgan *et al.*, 2007; BEPA, 2011). Así, por ejemplo, a través de procesos de reflexión y negociación, los diversos actores del territorio (sociales, económicos, políticos...) se implican en acciones que «preparan el escenario» para la introducción o desarrollo práctico de la innovación social (Secco *et al.*, 2017b). La construcción de narrativas es un ejemplo de este proceso de preparación de escenarios óptimos para las innovaciones sociales (Vercher *et al.*, 2021).

Las estructuras sociales y las relaciones de poder pueden facilitar o, en su caso, limitar, la capacidad de los actores locales para generar, introducir o desarrollar acciones prácticas con una destacada componente de innovación social (Cajaiba-Santana, 2014). De hecho, muchos procesos socialmente innovadores emergen como respuesta a situaciones de exclusión, desequilibrios de poder y conflicto (Moulaert *et al.*, 2013; Vercher *et al.*, 2021), y pueden dar lugar a escenarios donde dichos desequilibrios y tensiones se reducen (Herraiz *et al.*, 2019). No obstante, incluso en los casos de éxito, en los que se ponen en marcha procesos socialmente innovadores, la reconfiguración de las relaciones sociales puede dar lugar a prácticas de índole muy diversa y de efectos no siempre previsibles (Klein, 2017; Secco *et al.*, 2017b). Asimismo, las innovaciones sociales contemplan intensidades diferentes y pueden adoptar formas radicales o incrementales en función del grado en que desafían las relaciones de poder, las estructuras organizativas y, en general, la trayectoria de desarrollo de una comunidad local (Vercher *et al.*, 2021).

3. Innovación social y desarrollo en las áreas rurales

Hay desafíos sociales, económicos y medioambientales a los que ni el mercado ni el sector público responden bien. Para abordarlos de manera más adecuada y para ser más eficaces es necesario, como reconocen las propias autoridades europeas, un mayor protagonismo de la sociedad civil (Comisión Europea, 2013). Estamos, por tanto, ante una forma de innovación social, especialmente potente y útil cuando se habla de procesos de desarrollo económico y territorial en áreas rurales. Hay muchos datos y análisis que ponen de relieve ese potencial. Así, por ejemplo, es bien conocido que la crisis económica de 2008 acentuó muchos de los problemas ya existentes en las áreas rurales, como la falta de servicios y equipamientos, los procesos de despoblación, las desigualdades de género, o la presencia de colectivos en riesgo de exclusión social, entre otros (Valero *et al.*, 2016; Vercher *et al.*, 2020). Más recientemente, la crisis sanitaria de la COVID-19 ha sacado de nuevo a la luz estos y otros problemas, pero, al mismo tiempo, ha abierto ventanas de oportunidad en determinados espacios rurales ligadas a la percepción de seguridad, al atractivo de la naturaleza y al teletrabajo (Ruiz-Martínez y Esparcia, 2020).

Muchos de estos desafíos no pueden atenderse únicamente con innovaciones tecnológicas, ni tampoco exclusivamente con innovaciones empresariales y de mercado. Son necesarias nuevas formas de organización de los recursos territoriales, nuevos modelos empresariales, nuevas actitudes entre las comunidades rurales y sus entornos naturales y entre la población urbana y rural, así como nuevas formas de interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Schot y Steinmuller, 2018).

Estas u otras innovaciones sociales no sustituyen a otras posibles actuaciones. Por ello, la utilidad y el elevado potencial que estas tienen no justifican en modo alguno la retirada del sector público en la provisión de servicios en las áreas rurales (Bock, 2016; Fougère, Segercrantz y Seeck, 2017), obviando la importancia de determinados factores exógenos en los procesos de desarrollo local. Por ello, las complementariedades entre enfoques han de ser bien valoradas, y fomentar innovaciones sociales allí donde mayores pueden ser las sinergias y efectos multiplicadores. En todo caso, del enfoque de la innovación social deriva un doble denominador común que es necesario tener en cuenta en todo proceso de desarrollo en áreas rurales que pretenda ser verdaderamente eficaz. Nos referimos, por un lado, a la acción colectiva de las comunidades rurales para resolver una necesidad o aprovechar una oportunidad del territorio y, por otro, a la generación de nuevas capacidades y activos sociales que permitan hacer sostenible los procesos de innovación (BEPA, 2011).

Aquí destacaremos dos procesos que van en esta línea: i) el refuerzo de la cohesión interna, asociado en gran parte a un importante protagonismo de la sociedad civil, y ii) la mejora de los lazos externos y de la influencia sociopolítica. Ambos son no solo compatibles, sino complementarios y necesarios en el marco de los procesos de desarrollo social y económico de las comunidades rurales (Esparcia *et al.*, 2016).

Con relación al primero de estos dos procesos, si bien las innovaciones sociales pueden iniciarse tanto desde las esferas públicas, como de las privadas, es un hecho que la mayoría de los territorios rurales carecen o registran una menor densidad de los agentes tradicionales de innovación, tanto públicos (universidades, centros tecnológicos, administraciones con elevados presupuestos...) como privados (grandes empresas, concentración de pymes, industrias creativas y culturales...). En este contexto, la innovación social en áreas rurales depende en buen grado de la autoorganización de la sociedad civil (Bock, 2016; Ubels, Haartsen y Bock, 2019). En este sentido, en algunas situaciones, las áreas rurales son un contexto apropiado para la innovación social en tanto que representan comunidades pequeñas donde aún perviven formas más sociables y cohesionadas de vida (Bosworth *et al.*, 2016). En otros casos, la innovación social es una oportunidad para superar situaciones de exclusión e incorporar nuevos grupos sociales y/o económicos (mujeres, jóvenes, inmigrantes, pequeños productores...) en iniciativas de desarrollo local. En ambos escenarios, las innovaciones sociales pueden contribuir a generar nuevas y mejores relaciones sociales en el conjunto de la comunidad local y a reforzar su identidad, el sentido de pertenencia y sus habilidades (el clásico *capacity-building*) (Barlagne *et al.*, 2021).

Respecto al segundo de los procesos mencionados, uno de los aspectos definatorios de muchas áreas rurales, especialmente de las más remotas y aisladas, es la menor densidad de relaciones con el exterior. Esta desconexión se produce en relación con otras áreas rurales, así como con centros urbanos de elevada importancia económica y política (Bock, 2016). En algunos casos, las iniciativas socialmente innovadoras implican la participación en redes territoriales más amplias (y a diferentes escalas), que permiten desarrollar nuevas relaciones rural-urbanas y acceder a nuevos recursos (conocimiento, financiación...) (Noack y Federwisch, 2019). La consolidación de estas redes y la mejora en la coordinación con sus actores contribuyen a avanzar en el posicionamiento de las comunidades rurales en su entorno sociopolítico (gobiernos regionales, redes regionales e internacionales de desarrollo rural, redes de economía social, empresas a nivel nacional, ONG internacionales...). Ello puede repercutir, de nuevo, en su capacidad de acceso a recursos y en sus habilidades, así como en una mayor participación en los procesos de toma de decisiones.

4. Estudio de casos de iniciativas de innovación social

Como se ha señalado, la noción de innovación social es compleja, y su contribución en los procesos de desarrollo rural depende de cada contexto territorial, adoptando, a veces, formas muy diferentes. Para facilitar la comprensión de este fenómeno, en esta sección se presentan cuatro iniciativas socialmente innovadoras localizadas en dos países diferentes (España y Reino Unido) y referidas a cuatro áreas rurales diferentes: la parroquia escocesa de Birse, la isla de Formentera, la comarca de la Serranía Suroeste Sevillana y una comarca leridana de la Cataluña central.

El objetivo de este apartado es ilustrar, a partir de experiencias reales, cómo la innovación en las relaciones sociales (redes, actitudes y mecanismos de gobernanza) constituye un elemento central en procesos más amplios de desarrollo rural. En este caso, se trata de procesos que se insertan en ámbitos muy diferentes, como la gestión forestal y la propiedad de la tierra (*Birse Community Trust*, Escocia), la revitalización agraria y el abandono de tierras (*Cooperativa del Camp*, Formentera), la competitividad de territorios con tradición agraria cooperativa (*Manzanilla Olive*, Sevilla) y nuevas formas de gestión agraria cooperativa (*Biolord*, Lleida).

4.1. *Birse Community Trust (Escocia): Innovación social en la gestión y propiedad de la tierra y los bosques*

La parroquia de Birse es una pequeña área rural del noreste de Escocia, en la región de Aberdeenshire. Cuenta con algo menos de 800 habitantes distribuidos a lo largo de tres poblaciones. Su relativa cercanía a la ciudad de Aberdeen, núcleo de la industria del petróleo y el gas desde los años 1960, supuso importantes cambios sociales y económicos en esta área rural, principalmente fijación de población, nuevos pobladores y una desagrarización progresiva de la estructura económica y del empleo.

El bosque de Birse constituye el principal elemento del entorno natural que aglutina la identidad colectiva de la comunidad local. Entre las principales problemáticas tradicionales de este territorio —y de gran parte de la Escocia rural— encontramos la concentración de la propiedad de la tierra: más del 90 % de la tierra está en manos de tres grandes latifundistas. Al mismo tiempo, la parroquia de Birse (*parish* en inglés) dispone de competencias de gobierno muy limitadas (Rae, Hamilton y Faulds, 2019).

Los elementos anteriores definen el contexto de emergencia de la *Birse Community Trust* (BCT)². La BCT es un ejemplo pionero en Escocia de innovación social en el manejo de los recursos forestales por parte de la sociedad civil. La iniciativa tiene origen a finales de los años 1990 a través del descubrimiento y recuperación de los derechos de uso ancestrales por parte de la comunidad local sobre el Bosque de Birse, hasta entonces propiedad y uso prácticamente exclusivos de una familia latifundista local. Después de varios años de negociaciones entre un grupo de vecinos muy sensibles a esta cuestión —entre ellos, el descubridor de esos derechos ancestrales— y la familia latifundista, se logró un acuerdo para transferir los derechos de uso del bosque a una nueva organización comunitaria, basada en el modelo *development trust*³.

En la actualidad, la BCT gestiona con fines comerciales y tiene en propiedad otros dos bosques, además de un número considerable de elementos del patrimonio cultural local. En

² <https://www.birsecommunitytrust.org.uk>

³ Las *development trust* son organizaciones de propiedad comunitaria que se gestionan por la comunidad local, y representan el interés general. Para más información puede consultarse: www.dtascot.org.uk

este cometido, el marco legal abierto en Escocia en 2003 con la *Land Reform*⁴, ha supuesto un auténtico impulso al acceso de las comunidades rurales a la propiedad y al manejo de tierras y otros activos. A través de la BCT, no solo se ha transformado la estructura de la propiedad de la tierra en esta área, sino que existe un clima más cooperativo con los grandes latifundistas. Además, ha aumentado el protagonismo de la sociedad civil en el uso e inversión de los recursos naturales, se han generado nuevos usos sociales de estos recursos y han mejorado las capacidades y habilidades de liderazgo y gestión de aquellos miembros de la comunidad que participan en el equipo directivo de la BCT.

Desde la configuración de la BCT, la parroquia de Birse ha sumado tres nuevos mecanismos de gobernanza relacionados con la gestión de los bosques y otros asuntos de interés general para la comunidad local, reuniéndose de forma regular los grandes propietarios, las entidades públicas, varias asociaciones locales y la BCT. Todo esto, además de reforzar la identidad común de las tres poblaciones de la parroquia, ha construido nuevas relaciones en la comunidad y, en particular, entre la comunidad local y las organizaciones del sector público.

4.2. *Cooperativa de Camp (Formentera. Islas Baleares): revitalización agraria y nuevas formas de colaboración público-cooperativa*

Formentera es la segunda isla más pequeña de las Islas Baleares. Junto con Ibiza conforma las *Illes Pitiüses*, un territorio integrado y bien definido por su insularidad e historia. El entorno de Formentera es de gran interés ecológico y su paisaje es la base de su reconocimiento internacional como *hub* turístico (Pons y Rullan, 2014). Durante la segunda mitad del siglo XX, Formentera experimentó un cambio económico y territorial acelerado, marcado por el auge del turismo, el abandono de la agricultura y del paisaje rural, y una rápida urbanización. Reflejo de esa transformación es que, en la actualidad, casi el 50 % de los habitantes están empleados en la industria hotelera, mientras que poco más del 1 % se dedican a la agricultura (IBESTAT, 2020).

Una de las particularidades de Formentera se halla en su singular configuración institucional. En 2007, Formentera eliminó los ayuntamientos y redujo su planta administrativa al *Consell Insular de Formentera*, el cual ejerce a la vez una función insular y de ayuntamiento. Estamos, por tanto, ante una verdadera innovación en el sistema de gobierno y gobernanza territorial. La institución del *Consell* despliega su actividad a lo largo de un territorio con seis núcleos de población, y un 60 % de población en viviendas dispersas. En total, Formentera registra en torno a 12.000 habitantes y una densidad poblacional de unos 100 hab./km². Es importante subrayar que el *Consell de Formentera* conserva una cartera de competencias lega-

⁴ La *Land Reform Act (Scotland) 2003* (Scottish Parliament, 2003) tiene como objetivo eliminar las barreras al desarrollo sostenible de las comunidades rurales ligadas a la propiedad y gestión de la tierra. En virtud del este paraguas legal, las comunidades locales obtienen el *community right to buy*, es decir, el derecho de optar a la compra de tierras en venta y/o en abandono, siempre y cuando demuestren representatividad y capacidad organizativa suficiente.

les y un presupuesto relativamente elevados, en comparación con otras administraciones de alcance equivalente (Navarro, 2015).

En ese contexto, el proceso socialmente innovador que destacamos gira en torno a la creación de la Cooperativa del Camp de Formentera. Dos hechos explican su emergencia: i) el riesgo de pérdida de los bienes de dos cooperativas agrícolas anteriores, en inactividad desde hacía muchos años, y ii) la entrada en el gobierno en 2011 de un nuevo partido, independiente y de ámbito local. Esto último aportó un liderazgo político, del que carecían hasta ese momento.

Con la fusión de las dos antiguas cooperativas agrícolas y la creación de una nueva, los actores involucrados en esta iniciativa perseguían la revitalización de la agricultura local. Por un lado, algunos miembros de la asociación local de agricultores y ganaderos estaban interesados en proporcionar insumos para la ganadería (forrajes) a precios más bajos que los procedentes de Ibiza y la península. Y, por otro lado, el gobierno local, principal promotor de la iniciativa, concebía el proyecto como una estrategia para complementar la actividad turística con productos locales y paisaje rural, así como una vía de recuperación del carácter rural de Formentera, tradicionalmente ligado al sector primario.

Esta iniciativa comprende una novedosa coalición público-cooperativa para el desarrollo rural de Formentera, en la que el gobierno local financia la actividad de una cooperativa (agente privado colectivo), la nueva estructura de coordinación —y más importante— del sector. Asimismo, esta red de colaboración se amplía a través del *Cens de Terres*, abierto a la sociedad civil en general.

El *Cens de Terres* es la principal innovación social en esta iniciativa. Se trata de un mecanismo de coordinación, puesto en marcha en 2015 y concebido por el gobierno local, mediante el cual los propietarios de tierras pueden transferir sus parcelas a la cooperativa, cediéndole el derecho de cultivo durante un periodo determinado de tiempo (3, 5 o 10 años) y, a la vez, convirtiéndose en socios de ella. Se trata fundamentalmente de personas mayores, interesadas en evitar el abandono de las tierras de cultivo y con fuerte arraigo al territorio y a sus tradiciones. En el primer semestre de 2021, alrededor de 120 propietarios habían cedido sus tierras a la cooperativa (276 hectáreas) y esta sumaba más de 402 socios en 2021⁵.

Esta iniciativa es un buen ejemplo de creación de una red de colaboración donde los actores ligados a la cooperativa adoptan nuevos roles, derivándose de ello avances en la gobernanza territorial. La nueva coordinación entre el sector público, la cooperativa y la sociedad civil construye una serie de sinergias: i) los propietarios (sociedad civil) ahorran costes y encuentran incentivos para no abandonar sus tierras; ii) la cooperativa cultiva diferentes productos para satisfacer la demanda (gran parte de sus socios); y iii) el gobierno local implementa a través de la cooperativa su política orientada a promover el sector agrícola, los productos locales y el paisaje rural⁶.

⁵ <https://formenteraavui.com/2021/04/18/la-cooperativa-del-campo-seis-anos-reactivando-sector-agricola-la-isla/>

⁶ <https://www.periodicodeibiza.es/pitiusas/formentera/2021/06/07/1272301/formentera-firma-accion-concertada-cooperativa-del-campo.html>

4.3. *Manzanilla Olive (Andalucía): el territorio como elemento para la innovación en la coordinación entre cooperativas agrarias tradicionales*

La comarca de la Serranía Suroeste Sevillana está marcada por la larga tradición de cooperativismo en Andalucía, que abarca los productos de la aceituna de mesa y el aceite de oliva, entre otros. Entre un 12 % y un 36 % de la población de la región está empleada en el sector primario, por encima de la media autonómica y nacional. Además, una buena parte de su producción es exportada a otros países, siendo Estados Unidos el país que lidera el *ranking*. Asimismo, a esta dependencia del sector olivarero se le añade el inestable precio del aceite y de la aceituna de mesa. Por último, se ha de tener en cuenta que el hecho de tratarse básicamente de pequeñas explotaciones supone un elemento de debilidad en la cadena agroalimentaria, ya que se encuentran aisladas y sin una vertebración lo suficientemente fuerte como para permitirles competir con las grandes empresas.

Este último hecho fue detectado por la delegación territorial de Sevilla de la Consejería Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, pero también puso de relieve otros problemas, como la baja profesionalización y la inadecuación de las instalaciones. Por ello, planteó la posibilidad de formar una cooperativa de segundo grado, recurriendo a la cooperativa que en ese momento tenía más fuerza en la zona para que convenciera al resto de la importancia de ese proyecto. La cooperativa que asumió el liderazgo contaba con instalaciones que las otras no disponían, por lo que durante los tres primeros años fue utilizada como sede de la nueva cooperativa de segundo grado *Manzanilla Olive*. Tras llegar a diversos acuerdos, nueve cooperativas se sumaron a la iniciativa y formaron *Manzanilla Olive*, que comenzó a funcionar en septiembre de 2010.

Mientras *Manzanilla Olive* se iba consolidando, las mismas cooperativas que la formaban, junto con otras de comarcas cercanas, crean en 2014 la Asociación para la Promoción de las Aceitunas Sevillanas (APAS) de las variedades «Manzanilla» y «Gordal». Esta asociación nace para abordar las problemáticas relacionadas con estas dos variedades de aceitunas, más difíciles de vender debido a sus mayores costes productivos, y la intrusión de otras variedades no reguladas. Así, desde la asociación APAS se impulsa la creación en 2018 de la IGP «Aceituna Manzanilla y Gordal de Sevilla».

Observando el trabajo que estaban haciendo las cooperativas de la comarca para fortalecer el sector, el Grupo de Desarrollo Rural (GDR) «Serranía Suroeste Sevillana» planteó como uno de los objetivos del periodo LEADER 2014-2020 la mejora de la competitividad del sector agrario y la transformación. Así, el GDR y la asociación APAS lideraron un plan de investigación sobre diferentes aspectos de la aceituna que pusiera en valor la calidad y tradición de este producto. Para ello, contaron con el apoyo de otros ocho GDR de la provincia sevillana y de la Diputación Provincial.

En el aspecto comercializador, *Manzanilla Olive* ha contado con una ventaja añadida respecto a las empresas de la competencia: mientras que el resto son tan solo envasadoras,

Manzanilla Olive aglutina producción y transformación⁷. Uno de los aspectos clave fue dotar de formación a los gerentes que integraban las cooperativas de *Manzanilla Olive*, ya que era un hándicap importante.

Por tanto, estamos ante un proceso socialmente innovador que ha dado lugar a una renovación de la organización y estructura cooperativa tradicional en la Serranía Suroeste Sevillana, aportando un enfoque integral y creando una estructura comercial potente. Además, paralelamente, la asociación APAS defiende los intereses de los productos que comercializa *Manzanilla Olive*, por lo que ambas figuras son esenciales para la continuidad de la comercialización. Los resultados han sido positivos para la mayoría de las cooperativas integrantes, especialmente para las de menor volumen y menor profesionalización. Gracias a la integración de diferentes cooperativas, este proceso ha sido una fuente de conocimiento (realización de balances, implantación de sistemas de calidad...) y ha conseguido un volumen de venta más elevado, pudiendo abastecer a grandes supermercados tanto en el ámbito nacional como internacional.

La participación de diferentes entidades en las diferentes fases del proceso, y la generación de alianzas sólidas, han sido claves para recabar todo el apoyo e inversión necesarias para que el proyecto fuese técnica y económicamente viable y sólido. Así, han tenido un papel destacado las instituciones públicas (como la delegación territorial de la Junta de Andalucía y la Diputación de Sevilla), los sindicatos, la federación de cooperativas (FAECA-Cooperativas Agro-alimentarias de Andalucía), los Grupos de Acción Local (GDR) y, por supuesto, las cooperativas y los agricultores.

Estas alianzas han permitido construir una red de trabajo que anteriormente no existía, vertebrando el sistema agrario cooperativista y dotándolo de una serie de recursos esenciales para hacer frente a los desafíos que tenían y siguen teniendo.

4.4. Biolord (Cataluña): del abandono agrícola a la consolidación de la agroecología y nuevas formas de cooperativismo

En la Vall de Lord, una región situada en El Solsonès (Cataluña Central), sus habitantes se dedicaron tradicionalmente a la industria y al sector forestal y agrario. Sin embargo, en las últimas décadas han tenido lugar cambios importantes en su modelo económico. Debido a la proximidad de las pistas de esquí, el sector inmobiliario y de la construcción comenzó a crecer, a la vez que la industria y la gestión forestal fueron reduciendo su importancia. Esta situación provocó que muchos agricultores abandonaran sus parcelas, a la espera de que fueran reclasificadas como suelo urbano, lo que también supuso su encarecimiento, al entrar muchos de estos terrenos en las dinámicas de la especulación urbanística.

Estos problemas fueron detectados por un grupo de amigos, que vieron como una obligación moral y una necesidad la de crear una vía de desarrollo diferente a lo que el mercado

⁷ <https://www.manzanillaolive.es/es/>

estaba imponiendo. La creación de *Biolord* fue su respuesta⁸, al considerar necesario centrarse en el sector primario para aprovechar y preservar la tierra como recurso agrícola. Intentaron diversos tipos de cultivo, pero, dada la altitud (más de 900 m) y la escasez hídrica, parecía difícil encontrar uno que fuese viable técnica y económicamente. Una de las personas fundadoras de *Biolord* tenía entre sus redes de relaciones a uno de los técnicos del Institut d'Investigació i Tecnologia Agroalimentària (IRTA), que por aquellos años dirigía una parcela experimental con manzana de alta montaña. El centro de investigación fue quien proporcionó parte del conocimiento y apoyo para poner en marcha las plantaciones.

Desde el principio, el objetivo fue desarrollar una producción agraria sostenible, siguiendo los principios de la agricultura ecológica y utilizando herramientas más novedosas (protección física de los cultivos, monitoreo de las necesidades de agua...). Si bien han mantenido variedades locales, como la Bruna de Muntanya, han favorecido también la introducción de nuevas variedades que soportan mejor los condicionamientos geográficos. Actualmente, todas las producciones están certificadas en el *Consell Català de la Producció Agrària Ecològica*, por lo que el producto que venden tiene un triple valor añadido: ecológico, rural y social.

En sus inicios estos actores locales se agruparon en una asociación. Sin embargo, a medida que aumentaba el volumen de producción se precisaba una estructura comercial más sólida para poder competir con las grandes empresas. Así, la iniciativa se abrió a otras áreas de montaña cercanas, con objeto de alcanzar un mayor número de productores para disponer de la necesaria estructura comercial. Para ello crearon dos nuevas entidades jurídicas: una Agrupación de Defensa Vegetal (ADV), para el asesoramiento técnico a los productores (ya que no eran agricultores profesionales); y la cooperativa rural *Biolord*. Este modelo de cooperativa (vigente en Cataluña a partir de la Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas) aglutina a entidades de diferentes sectores con un objetivo en común, que en el caso de *Biolord* era el desarrollo de los territorios de montaña.

Actualmente, en la cooperativa *Biolord* participan productores de las comarcas de Solsonès, Cerdanya, Pallars Sobirà y Berguedà, si bien también está presente la comarca de Pallars Jussà por medio de socios colaboradores. Son 16 socios que gestionan 15 ha de manzana de alta montaña. Adicionalmente, en el seno de la cooperativa *Biolord* están RiuVerd, una empresa de inserción laboral de la comarca, y L'Arada, una cooperativa de trabajo asociado que se dedica a la promoción social y comunitaria de colectivos o territorios. Por último, en la estructura de *Biolord* se integran también socios colaboradores, personas o entidades interesadas en los objetivos de la cooperativa y que contribuyen de forma voluntaria. La cooperativa *Biolord* no se dedica solo a la producción y comercialización de su producto, sino que también lleva a cabo campañas para hacer más visible del papel de los agricultores. Además, ha creado un banco de tierras para facilitar la incorporación de nuevos agricultores.

El aspecto más relevante que ha aportado esta iniciativa ha sido la creación de una red de agricultores, con un modo de gestión renovado en relación al de las cooperativas tradi-

⁸ <https://biolord.cat/cooperativa/>

cionales, y con la implicación de otros agentes sociales que son clave para el desarrollo de su actividad. En la iniciativa de *Biolord* ha habido también un clásico proceso de *capacity building*, muy marcado en el grupo inicial. Sin embargo, este proceso se ha dado de una manera más incipiente en los nuevos miembros debido a la mayor distancia geográfica entre ellos, que ha reducido en cierta medida las posibilidades de contacto. Además del intercambio de experiencias y conocimientos, estos nuevos miembros han contado con recursos físicos a los que no tenían acceso de manera individual (cámara de frío, por ejemplo) y, sobre todo, una estructura comercial sólida. En definitiva, *Biolord* constituye un excelente ejemplo de iniciativa socialmente innovadora, que ha contribuido no solo al mantenimiento de unas determinadas producciones, sino a su transformación (a través de una empresa específica) y, en general, a la diversificación económica en el territorio.

5. Reflexiones finales

Las cuatro iniciativas aquí analizadas constituyen excelentes ejemplos de innovación social en contextos diferentes, pero todos ellos caracterizados por el protagonismo de los actores locales y por generar cambios significativos en las relaciones entre ellos, dando lugar a nuevas formas de gobernanza territorial. Estas iniciativas ejemplifican cómo la noción de *innovación social* ayuda a comprender e identificar factores sociales que siempre han estado presentes en los procesos de desarrollo local, también en territorios rurales, pero a los que no se les ha prestado la debida atención.

Los casos de estudio presentados en este trabajo ilustran la naturaleza heterogénea de los procesos socialmente innovadores, ligada a cada contexto territorial. Así, en el caso de *Birse Community Trust* (Escocia), la innovación social está vinculada a nuevas formas de propiedad de la tierra, a una mejor relación entre latifundistas y la comunidad local, a nuevas formas de gobernanza local, a un mayor número de vínculos de la comunidad local con entidades públicas nacionales y a un proceso de aprendizaje comunitario en la implementación de proyectos socioeconómicos.

En el caso de la *Cooperativa del Camp* (Formentera), la administración pública local desempeña un rol clave, en la medida que el sentimiento de arraigo al territorio por parte de varios actores públicos es fundamental para conformar una nueva alianza público-cooperativa dirigida a la reactivación de la agricultura local y a la recuperación del paisaje rural. En ese proceso, el papel de la sociedad civil es creciente, con formas originales de coordinación y recuperación de tierras, como el *Cens de Terres*.

Por su parte, *Manzanilla Olive* (Sevilla) es el ejemplo de un proceso socialmente innovador que refuerza la cohesión interna del territorio gracias a una mejor coordinación de las cooperativas agrícolas existentes y a la construcción de una red territorial de apoyo al sector de la aceituna de mesa y aceite de oliva, ligada a los recursos específicos del territorio.

Por último, la cooperativa *Biolord* (Lleida), representa una estructura totalmente novedosa en un territorio marcado por la creciente pérdida de la identidad agro-rural. La innovación social ha sido clave en la generación de una red de colaboración entre actores heterogéneos, superando el ámbito de la cooperativa agraria más tradicional y dando paso a una entidad integral donde existen otras empresas de servicios que dotan de recursos y experiencias a sus miembros. Además, ha mejorado la conexión con el exterior, ya que, a pesar de que en su nacimiento fuera una red local, ahora se encuentra presente en cuatro comarcas diferentes, generando una vertebración entre territorios previamente aislados y desconectados.

Por tanto, las experiencias de innovación social recogidas en este trabajo ponen de relieve la generación de capacidades en dos direcciones. Por un lado, la capacidad de reforzar la cohesión interna de las comunidades rurales y el papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo local; y por otro, la capacidad de construir nuevos vínculos que mejoran la conexión del territorio con el exterior, su influencia sociopolítica y, en general, su competitividad. Estas capacidades permiten enlazar con el concepto de «*capital social*» aplicado a los territorios rurales, en tanto que las primeras contribuirían a reforzar el capital social tipo *bonding* (es decir, la cohesión interna), mientras que las segundas contribuirían a reforzar el capital social tipo *bridging* (es decir, las conexiones con otros territorios y/o actores externos) (Escarpa, 2017).

Los territorios rurales pueden ser entornos propicios para el desarrollo de dinámicas relacionadas con la innovación social, pero requieren, sin embargo, de mayores incentivos para incorporar nuevos agentes que introduzcan nuevas ideas y nuevos vínculos con otros territorios. Durante las últimas décadas, una parte de las políticas de desarrollo rural en la UE han apostado por iniciativas de abajo-arriba (*bottom-up*), centradas en la (re)valorización de los recursos específicos y endógenos de los territorios. Pese a ello, los resultados de estas políticas siguen siendo muy limitados en gran parte de las áreas rurales, especialmente en las más remotas. La experiencia del desarrollo rural en España y el resto de países de la UE demuestra que los factores exógenos siguen siendo fundamentales. Las áreas rurales requieren de la intervención de actores externos a varias escalas, especialmente de instituciones públicas —pero no solo—, y, además, necesitan insertarse en contextos territoriales más amplios, propiciando nuevas relaciones rural-urbanas. Para tal fin, y como demuestra este trabajo, la innovación social es importante y debe apoyarse de forma más intensa.

Todo esto es especialmente relevante en un contexto post-COVID-19. Aprovechar las oportunidades que el nuevo escenario supone para las áreas rurales requiere de iniciativas innovadoras que creen vínculos con los potenciales nuevos pobladores y consigan enraizar su actividad en el territorio. Para acceder a financiación —programa *Next Generation* o los nuevos fondos FEADER y FEDR—, así como para conseguir mejores equipamientos digitales e implementar nuevos proyectos socioeconómicos, será necesario impulsar una mayor conexión de los nuevos actores y la comunidad local con las redes externas, así como generar cambios en la coordinación público-privada que superen las inercias actuales (clientelismo, ineficiencia...) y apostar por un renovado compromiso con la iniciativa local y las áreas rurales en general. Solo aquellas comunidades más *resilientes* y con capacidad de reconfigurar sus redes, actitudes y formas de gobernanza, estarán en condiciones de llevar a cabo estas transformaciones tan necesarias.

Referencias bibliográficas

- BARLAGNE, C.; MELNYKOVYCH, M.; MILLER, D.; HEWITT, R. J.; SECCO, L.; PISANI, E., Y NIJNIK, M. (2021): What Are the Impacts of Social Innovation? A Synthetic Review and Case Study of Community Forestry in the Scottish Highlands. *Sustainability*, 13, 4359. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su13084359>
- BENKO, G. Y LIPIETZ, A. (1994): *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Edicions Alfons El Magnànim, Generalitat Valenciana.
- BEPA (2011): *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- BOCK, B. (2012): «Social Innovation and Sustainability; How to Disentangle the Buzzword and its Application in the Field of Agriculture and Rural Development»; en *Studies in Agricultural Economics*, 114(2); pp. 57-63. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.7896/j.1209>
- BOCK, B. (2016): «Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection»; en *Sociologia Ruralis*, 56(4); pp. 552-573. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/soru.12119>
- BOSWORTH, G.; RIZZO, F.; MARQUARDT, D.; STRIJKER, D.; HAARTSEN, T., Y AAGAARD-THUESEN, A. (2016b): «Identifying Social Innovations in European Local Rural Development Initiatives»; en *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 29(4); pp. 442-461. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13511610.2016.1176555>
- BUTKEVICIENE, E. (2009): «Social Innovation in Rural Communities: Methodological Framework and Empirical Evidence»; en *Socialiniai Mokslai-Social Sciences*, 1(63); pp. 80-88.
- CAJAIBA-SANTANA, G. (2014): «Social Innovation: Moving the Field Forward. A Conceptual Framework»; en *Technological Forecasting & Social Change*, 82; pp. 42-51. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.05.008>
- COMISIÓN EUROPEA. (2013): *Guide to social innovation*. Disponible en: https://ec.europa.eu/eip/ageing/file/759/download_en%3Ftoken=mNGSe_T7 [consultado el 10/07/2021].
- ESPARCIA, J.; ESCRIBANO, J., Y SERRANO, J. (2016): «Una aproximación al enfoque del capital social y a su contribución al estudio de los procesos de desarrollo local»; en *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 34; pp. 49-71.
- ESPARCIA, J. (2017): *Capital social Y Desarrollo Territorial: Redes Sociales y Liderazgos en las nuevas Dinámicas Rurales en España*. Tesis Doctoral. Departamento de Sociología, UAB. Disponible en: <https://tdx.cat/handle/10803/457367>
- FOUGÈRE, M.; SEGERCRANTZ, B., Y SEECK, H. (2017): «A Critical Reading of the European Union's Social Innovation Policy Discourse: (Re)Legitimizing Neoliberalism»; en *Organization*, 24(6); pp. 819-843. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1350508416685171>

- CHATZICHRISTOS, G. Y NAGOPOULOS, N. (2020): «Regional Institutional Arenas for Social Innovation: A Mixed Methods Research»; en *Journal of Social Entrepreneurship*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19420676.2019.1705378>
- HERRAIZ, C., VERCHER, N., Y ESPARCIA, J. (2019): «Análisis relacional en iniciativas socialmente innovadoras. El caso de estudio de Alianza Mar Blava (Ibiza-Formentera)»; en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 58(3). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8647>
- IBESTAT (2020): *Municipio en Cifras*. Disponible en: <https://ibestat.caib.es/ibestat/estadisticas/municipis-xifres> [consultado el 15/11/2020].
- KLEIN, J. L. (2017): «La innovación social ¿un factor de transformación?»; en *Foro*, 1; pp. 9-26.
- KLUVANKOVA, T.; NIJNIK, M.; SPACEK, M.; SARKKI, S.; PERLIK, M.; LUKESCH, R.; MELNYKOVYCH, M.; VALERO, D.; BRNKALAKOVA, S. (2021): «Social Innovation for Sustainability Transformation and its Diverging Development Paths in Marginalised Rural Areas»; en *Sociologia Ruralis*, 62(2).
- MADUREIRA, L. Y TORRE, A. (2019): «Innovation Processes in Rural Areas»; en *Regional Science Policy & Practice*, 11(2); pp. 213-218. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/rsp3.12215>
- MARINOVA, D. Y PHILLIMORE, J. (2003): «Models of Innovation»; en SHAVININA, L. V. ed.: *The International Handbook on Innovation* (pp. 44-53). Paris, Elsevier.
- MARTENS, K.; WOLFF, A., Y HANISCH, M. (2020): «Understanding Social Innovation Processes in Rural Areas: Empirical Evidence from Social Enterprises in Germany»; en *Social Enterprise Journal* (pre-print). Disponible en: <https://doi.org/10.1108/SEJ-12-2019-0093>
- MERCHAND, M. A. (2007): «Convergencia entre teorías que explican por qué hay territorios ganadores y otros perdedores»; en *Revista Análisis Económico*, 49, Vol. XXII; pp. 195-222. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/413/41304910.pdf> [consultado el 20/04/2021].
- MOULAERT, F.; MACCALLUM, D., Y MEHMOOD, D. (2013): *The International Handbook on Social Innovation*. Gloucestershire, Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jors.12182>
- MULGAN, G.; TUCKER, S.; ALI, R., Y SANDERS, B. (2007): *Social Innovation: What it is, Why it Matters and how it can be Accelerated*. London, The Young Foundation.
- NAVARRO, A. C. (2015): «Formentera, territorio y poder público singular y único en la comunidad autónoma de las Illes Balears y en el conjunto de España»; en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 13; pp. 37-312.
- NEUMEIER, S. (2012): «Why do Social Innovations in Rural Development Matter and should they be Considered More Seriously in Rural Development Research?-Proposal for a Stronger Focus on Social Innovations in Rural Development Research»; en *Sociologia Ruralis*, 52(1); pp. 48-69. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2011.00553.x>

- NEUMEIER, S. (2017): «Social Innovation in Rural Development: Identifying the Key Factors of Success»; en *The Geographical Journal*, 183(1); pp. 34-46. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/geoj.12180>
- NOACK, A. Y FEDERWISCH, T. (2019): «Social Innovation in Rural Regions: Urban Impulses and Cross-Border Constellations of Actors»; en *Sociologia Ruralis*, 59(1); pp. 92-112. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/soru.12216>
- PIKE, A.; RODRIGUEZ-POSE, A., Y TOMANEY, J. (2011): *Handbook of Local and Regional Development*. London, Routledge Ltd. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203842393>
- PONS, A. Y RULLAN, O. (2014): «The Expansion of Urbanisation in the Balearic Islands (1956- 2006)»; en *Journal of Marine and Island Cultures*, 3(2); pp. 78-88. Disponible en: 10.1016/j.imic.2014.11.004
- RAE, A.; HAMILTON, R., Y FAULDS, A. (2019): *Too Big to be Local, Too Small to be Strategic? Scotland's Councils and the Question of Local Government Boundary Reform*. Disponible en: <https://fraserofallander.org/wp-content/uploads/2021/03/2019-Q1-Too-big-to-be-local.pdf> [consultado el 10/06/2021].
- RAVAZZOLI, E.; DALLA TORRE, C.; DA RE, R.; MARINI GOVIGLI, V.; SECCO, L.; GÓRRIZ-MIFSUD, E., Y NIJNIK, M. (2021): «Can Social Innovation Make a Change in European and Mediterranean Marginalized Areas? Social Innovation Impact Assessment in Agriculture, Fisheries, Forestry, and Rural Development»; en *Sustainability*, 13(4),1823. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su13041823>
- RUIZ-MARTÍNEZ, I. Y ESPARCIA, J. (2020): «Internet Access in Rural Areas: Brake Or Stimulus as Post-Covid-19 Opportunity?»; en *Sustainability*, 12(22), 9619. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su12229619>
- SALOM-CARRASCO, J. (2003): «Innovación y actores locales en los nuevos espacios económicos: un estado de la cuestión»; en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 36; pp. 7-30.
- SCHOT, J. Y STEINMUELLER, W. E. (2018): «Three Frames for Innovation Policy: R&D, Systems of Innovation and Transformative Change»; en *Research Policy*, 47(9); pp. 1554-1567. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011>
- SCOTTISH PARLIAMENT (2003): *Land Reform Scotland Act 2003*. Edinburgh.
- SECCO, L.; PISANI, E.; BURLANDO, C., Y CHRISTOFOROU, A. (2017a): «What Future for LEADER as a Catalyst of Social Innovation»; en PISANI, E.; FRANCESCHETTI, G.; SECCO, L. y Christoforou, A. eds.: *Social capital and local development*; pp. 417-438. Cham, Palgrave Macmillan.
- SECCO, L.; PISANI, E.; BURLANDO, C.; RE, D.; GATTO, P.; PETTENELLA, D., Y PROKOFIEVA, I. (2017b): *Set of Methods to Assess SI Implications at Different Levels*. SIMRA Project.

- TAATILA, V. P.; SUOMALA, J.; SILTALA, R., Y KESKINEN, S. (2006): «Framework to Study the Social Innovation Networks»; en *European Journal of Innovation Management*, 9(3); pp. 312-326. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/14601060610678176>
- UBELS, H.; BOCK, B. B., Y HAARTSEN, T. (2019): «The Dynamics of Self-Governance Capacity: The Dutch Rural Civic Initiative 'Project Ulrum 2034'»; en *Sociologia Ruralis*, 59(4); pp. 763-788. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/soru.12261>
- VALERO, D.; ESCRIBANO, J., Y VERCHER, N. (2016): «Social policies addressing social exclusion in rural areas of Spain and Portugal: the main post-crisis transformational trends»; en *Sociologia e politiche sociali*, 3/2016; pp. 83-101. Disponible en: https://www.francoangeli.it/riviste/Scheda_Rivista.aspx?IDArticolo=57676&Tipo=Articolo%20PDF&lingua=en&cidRivista=66
- VERCHER, N.; BARLAGNE, C.; HEWITT, R.; NIJNIK, M., Y ESPARCIA, J. (2021): «Whose Narrative is it Anyway? Narratives of Social Innovation in Rural Areas-A Comparative Analysis of Community-Led Initiatives in Scotland and Spain»; en *Sociologia Ruralis*, 61(1); pp. 163-189. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/soru.12321>
- VERCHER, N.; ESCRIBANO, J., Y VALERO, D. E. (2020): «Redes de Apoyo al Emprendimiento Femenino en Territorios Rurales»; en *Revista Obets*, 15(1); pp. 317-356. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/OBETS2020.15.1.11>
- VERCHER, N.; BOSWORTH, G., Y ESPARCIA, J. (2021): «Developing a framework on radical and incremental social innovation in rural areas»; en *Journal of Rural Studies* (en revisión).



REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES ENTRE LA REALIDAD Y EL DESEO

Manuel Pérez Yruela

Profesor de investigación Ad Honorem IESA-CSIC

Melchor Guzmán Guerrero

Doctor Ingeniero Agrónomo

Resumen

En este artículo se analiza el desarrollo territorial en sus diversas dimensiones: económicas, sociales, políticas... En primer lugar, se hace una revisión de las aportaciones que pueden extraerse del debate sobre la idea y la realidad del desarrollo territorial, subrayando las que pueden ser útiles para promoverlo. En segundo lugar, se analizan las fortalezas y debilidades de la aplicación de las políticas de desarrollo territorial en España, con especial referencia al programa LEADER. Y, en tercer lugar, se aportan algunas sugerencias de utilidad para mejorar la eficacia de las políticas de desarrollo territorial. Este trabajo se basa en la experiencia personal de sus autores sobre el tema, y en la abundante literatura e información que existe sobre desarrollo territorial, a la que ellos han contribuido.

Abstract

This article analyses territorial development in its diverse dimensions: economic, social, political... It begins with an overview of the lessons that can be drawn from the debate on the idea and reality of territorial development, emphasising the ones that can be most usefully promoted. Secondly, the authors discuss the strengths and weaknesses of applying territorial development policies in Spain, with special reference to the LEADER programme. The third part makes certain suggestions of use for enhancing the effectiveness of territorial development policies. This work draws on the personal experience of the authors in this area and on the abundant literature and information that exists on territorial development, to which they have contributed.

1. Introducción y objetivos

La dinámica del proceso de crecimiento económico guiado por el principio maximizador y de acumulación propio de las economías capitalistas de mercado, ha acabado teniendo, pese a su contribución al bienestar social, claros efectos negativos de carácter social, económico y medioambiental. Entre estos efectos está la desigualdad en el desarrollo de los territorios por la concentración en unos de actividad, riqueza y población y por la disminución en otros de esas características. Esta desigualdad ha sido mayor cuanto menores han sido las posibilidades y capacidades de los territorios para generar actividad económica suficiente para retener en ellos el volumen de población necesario para mantenerlos vivos. La evolución histórica de esas posibilidades y capacidades ha ido configurando el mapa de las asimetrías y desigualdades territoriales de cada sociedad. En España, ese mapa lleva décadas mostrando la tendencia hacia la despoblación de muchas zonas del país, con los efectos negativos que esto tiene, problema que ahora parece que acabamos de descubrir.

La desigualdad territorial ha estimulado reacciones de crítica y demanda de soluciones, como ha sucedido con otras formas de desigualdad. Los fundadores de la sociología analizaron la descomposición, por causa de la industrialización y de la economía de mercado, del orden tradicional de las comunidades rurales y de los territorios que las formaban¹. Este proceso también se dio en las zonas rurales españolas, en las décadas de 1960 y 1970, con las migraciones masivas desde las zonas rurales a las urbanas, causadas por la reducción del empleo que produjo la modernización y mecanización de la agricultura. El recuerdo de esa traumática «gran transformación» (Polanyi, 1944)² ha quedado en la memoria y ha hecho que afloren propuestas de política económica sobre el desarrollo territorial, para paliar esas desigualdades y para evitar la desaparición de un modo de vida, de sus tradiciones, de su patrimonio cultural y valores, que la sociedad dice querer conservar y al que bastantes ciudadanos de las grandes concentraciones les gusta volver, aunque sea ocasionalmente.

Otras reacciones surgieron a partir de la crisis económica de principios de los años 1970, cuando empezó a aumentar el desempleo en las zonas urbanas, especialmente en el sector industrial y en el de los servicios financieros. Esto hizo más difícil el trasvase de población de las zonas rurales a las urbanas y estimuló la aparición de iniciativas para reducir los desequilibrios territoriales mediante políticas públicas que incentivaran la actividad, generaran riqueza y empleo en los territorios menos favorecidos y retuvieran la población dentro de ellos (Vázquez Barquero, 1988).

A esta reacción ayudaron dos circunstancias. Primero, la identificación de territorios alejados de las grandes concentraciones en los que, de manera singular, existían ejemplos de desarrollo, que podían servir de referencia a otros para explorar caminos que también condujeran a la reducción de las desigualdades territoriales³. Segundo, la visión sobre la cohesión social y territorial que ha tenido Europa, donde empezó aquella gran transformación, surgiendo el estado de bienestar y, tras la creación de la Unión Europea, nació la Política Agrícola Común y los fondos estructurales en los que se materializa esa visión. Dentro de ellos hay que citar especialmente el Programa LEADER, que ha sido ejemplo de política pública destinada a ayudar a la activación económica y social de los territorios⁴.

Hay circunstancias más recientes que van a contribuir a reforzar la oportunidad y viabilidad de las políticas que reduzcan los desequilibrios territoriales. Primero, los avances en materia de comunicaciones, digitalización y conexión en red que son un instrumento de gran valor para reforzar la integración técnica, social y cultural de las zonas rurales con su entorno, y que podrán reducir las diferencias rural-urbanas de acceso a muchos servicios. Segundo, la experiencia que nos ha deparado la crisis sanitaria de la COVID-19 sobre la compatibilidad del trabajo presencial y el teletrabajo y sobre la posibilidad de realizar actividades económicas telemáticas casi en cualquier lugar, que puede repercutir en la revitalización de las zonas rurales. Tercero, el compromiso europeo en la lucha contra el cambio climático y la degradación del medio

¹ El trabajo clásico sobre este tema es el libro de F. Tonnies, *Comunidad y Sociedad* (1ª edición 1887).

² Karl Polanyi hizo además aportaciones notables sobre el enraizamiento social de la economía.

³ Una referencia clásica sobre estas evidencias empíricas es Stöhr (1990).

⁴ Sobre el modelo europeo de cohesión social y territorial puede verse Pérez Yruela (2012).

ambiente, que, a través del Pacto Verde Europeo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, permitirá asignar al medio rural un importante volumen de recursos del plan de recuperación *EU Next Generation* y de los fondos del marco de programación 2021-2027, siendo una oportunidad para la revitalización de los territorios.

El Gobierno de España se ha hecho eco de este problema en el ejercicio de prospectiva estratégica que ha publicado en el documento *España 2050* (2021). Entre los nueve desafíos para el futuro que recoge dicho documento, el sexto «Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible» es la propuesta más reciente sobre desarrollo territorial que hay en España, y sobre la que volveremos más adelante.

La cuestión del desarrollo territorial, por su permanencia estructural, pertenece al debate científico, al activismo social y a la agenda política. Es en el ámbito político desde donde se puede optar por dejar que la dinámica económica de concentración siga su curso o por tratar de corregir sus efectos no queridos mediante políticas públicas.

Este deseo no debe hacernos olvidar que la aplicación de un enfoque territorial del desarrollo tiene requerimientos muy exigentes desde el punto de vista económico, social e institucional, que dificultan su implementación. La idea fuerza del desarrollo territorial podrá convertirse en realidad solo si se resuelven esas limitaciones, tarea que no es fácil, pero no imposible. De no ser así, acabará siendo un ejemplo más de retórica política sin compromiso real.

El trabajo que aquí presentamos se estructura del siguiente modo. En primer lugar, y tras esta breve introducción, se hace una revisión de las aportaciones que pueden extraerse del debate sobre la idea y la realidad del desarrollo territorial, subrayando las que pueden ser útiles para promoverlo. En segundo lugar, se analizan las fortalezas y debilidades de la aplicación de las políticas de desarrollo territorial en España, con especial referencia al programa LEADER. Y, en tercer lugar, se aportan algunas sugerencias de utilidad para mejorar la eficacia de las políticas de desarrollo territorial. Este trabajo se basa en la experiencia personal de sus autores sobre el tema, y en la abundante literatura e información que existe sobre desarrollo territorial⁵, a la que han contribuido.

2. El debate sobre desarrollo territorial

Sintéticamente, se puede decir que el debate sobre el enfoque territorial del desarrollo se nutre, desde el punto de vista económico, de la visión tradicional de que las actividades especializadas tienden a concentrarse en un territorio porque las relaciones de proximidad entre ellas crean un entorno que favorece la concentración: fácil acceso a la innovación tecnológica

⁵ Parte importante del argumento y contenido de este artículo se basa en el trabajo de M. Pérez Yruela, J. M. Sumpsi, E. López e I. Bardají (2016), donde se recoge la experiencia de varios proyectos desarrollados entre 2000 y 2014 sobre desarrollo rural con enfoque territorial en cuatro comarcas españolas (financiado por la Fundación La Caixa) y en comarcas de varios países latinoamericanos (Bolivia, Ecuador –por parte de DAP– y Honduras –por parte de AGADER–, proyecto EXPIDER I 2005-2006; y Costa Rica, Venezuela y Chile, proyecto EXPIDER II 2007-2008, ambos financiados por el BID y la AECID; Costa Rica, Ecuador, Perú y R. Dominicana, proyecto PIDERAL (2012-2014), financiado por la AECID y gestionado por el IICA). También, se fundamenta en los trabajos de M. Guzmán *et al.* (2002, 2003, 2006, 2007, 2008, 2011 y 2013). Otras fuentes sobre aspectos concretos se citarán cuando se utilicen en el texto.

por imitación; especialización por complementariedad entre las actividades de empresas diversas para fabricar entre todas determinados productos; disponibilidad de fuerza de trabajo especializada; facilidad de acceso a servicios empresariales adaptados a la especialización del territorio... También, porque la concentración se produce cuando existe tradición artesanal o empresarial previa que lo facilita; cuando hay cerca materias primas necesarias para la actividad; cuando están próximos o son de fácil acceso los mercados a los que van dirigidos los productos que se fabrican; cuando hay capital disponible para poner en marcha la actividad, o cuando existen las infraestructuras de transporte, comunicaciones y otras que facilitan todo lo anterior⁶.

Aunque estos análisis se hacen sobre actividades industriales, hoy tenemos ejemplos de procesos de concentración en territorios rurales de actividades agrarias, agroindustriales y de otros sectores, creadas por condiciones similares a las anteriores. Por ello, estas ideas anteriores pueden ser útiles para analizar las condiciones materiales y sociales que han hecho posible el desarrollo de territorios como, por ejemplo, el de la agricultura intensiva de Almería, Granada y Huelva, el de la industria agroalimentaria de la comarca cordobesa de Los Pedroches, o el de la industria del frío de la comarca Subbética, también cordobesa, entre otros casos en distintos lugares de España.

Desde el punto de vista sociológico, la aportación principal ha sido mostrar que las variables económicas por sí solas no explican casos como los anteriores y otros similares de desarrollo territorial. El territorio, según decía Becattini⁷ analizando el desarrollo territorial en Italia, no es una tabla rasa sobre la que se mueven las fuerzas económicas sin otro criterio que la rentabilidad de la inversión y la adaptación necesaria para sostenerla en el tiempo. El territorio es el locus en el que se desenvuelve la vida de actores individuales y colectivos que mantienen con él un cierto sentido de pertenencia y son capaces de cooperar y competir a la vez para desarrollar actividades económicas. Son actores que se guían por valores y objetivos que complementan y condicionan los de la mera racionalidad económica.

O como decía A. O. Hirschman (1988), el desarrollo depende de cómo «hacer aflorar y movilizar recursos y habilidades escondidos, dispersos o mal utilizados». Lo que hace falta, añadía, es combinar esos elementos con la intervención de un *agente* capaz de unirlos, un agente que comprende no solo el deseo de conseguirlo, sino que percibe también la naturaleza del camino para alcanzarlo.

La aportación sociológica pone el foco en la importancia que tienen en el desarrollo territorial los actores sociales, individuales y colectivos, y las características de la propia sociedad. Esta idea que ahora puede parecer obvia, no lo era tanto incluso durante un largo periodo del siglo XX, donde predominaba la visión estructuralista que daba muy poco peso al papel de los actores sociales en el cambio social.

⁶ Estas ideas se deben a A. Marshall, recogidas en el capítulo «La concentración de industrias especializadas en localidades particulares», de su libro *Principios de Economía* (A. Marshall, 1957, 1ª ed.1890). En los años 1980 el concepto de «distrito industrial» fue recuperado para analizar el caso del desarrollo territorial de la zona norte de Italia, conocida como «tercera» Italia (Bagnasco, 1984).

⁷ Becattini (2006) añadió al concepto de distrito industrial de Marshall las condiciones sociales que explican el desarrollo.

En España se ha utilizado una tipología de actores diseñada para un estudio de desarrollo territorial comparado⁸, en el que se ha constatado la importancia de la presencia de *actores externos* (generalmente públicos y en menor medida emprendedores privados) y de *actores internos innovadores* tanto en actividades tradicionales como en nuevas para explicar el desarrollo territorial. Por el contrario, se ha evidenciado que el peso de los *actores tradicionales no innovadores* y de los *actores pasivos* es parte de la explicación de la ausencia de iniciativas de desarrollo.

En América Latina se ha constatado que, tras las iniciativas de desarrollo territorial, suele haber una *coalición social innovadora*⁹. Este concepto es complejo y difícil de definir. Se puede decir que es el resultado de interacciones espontáneas entre los actores internos del territorio y algunos externos a él, de actores que tienen recursos diferentes y complementarios y disponen de un proyecto territorial explícito o implícito formado a partir de su interacción continuada con aspectos como el capital natural y la estructura agraria y productiva del territorio, los mercados y ciudades a los que pueden ofertar su producción, la capacidad de inversión y el gasto público. Parece que el concepto quiere resumir los procesos sociales y económicos históricos que subyacen a todo proceso de desarrollo territorial, un proceso que cuenta con actores emprendedores e innovadores para aprovechar los recursos disponibles. También sugiere la importancia del liderazgo que tienen en estos procesos las redes de colaboración.

Además de la aportación sobre el papel de los actores sociales, conviene recordar otra. Se trata de la evidencia de que la economía no contempla en sus análisis y explicaciones que los actores económicos no actúan solos, aislados de los demás (Granovetter, 1985). Intervienen en contacto con otros, en un marco cultural e institucional compartido, cuyas relaciones no se rigen siempre por la mera racionalidad económica, sino también por valores, actitudes y condicionantes institucionales (altruismo, sentimientos, lealtades, normas, costumbres...).

Los actores económicos actúan condicionados por su enraizamiento en la trama de relaciones sociales a la que pertenecen, lo que en unos casos puede no ser favorable a un curso de acción guiado por la racionalidad económica que implica el desarrollo territorial y, en otros, sí puede serlo. La vida cotidiana está llena de ejemplos de casos en los que estos condicionamientos se convierten en obstáculos para el desarrollo de los territorios rurales, y de otros en los que operan a favor (Zelizer, 2011). Finalmente, de los proyectos y experiencias referidos, concluimos que las políticas de desarrollo territorial deben formar parte de un conjunto de políticas integradas y articuladas, que son el ecosistema que facilita poder aplicarlas con eficacia.

⁸ El tema de los actores sociales en el desarrollo rural puede ampliarse en Pérez Yruela *et al.* (2000). El trabajo de Pérez Yruela (2019) sobre el singular caso de la Cooperativa del Valle de los Pedroches (COVAP) es una muestra de cómo abordar el análisis de las iniciativas de desarrollo territorial utilizando variables económicas y sociales.

⁹ Este concepto lo ha desarrollado RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Se puede consultar en Berdegué *et al.* (2011) y Shejtman y Berdegué (2004).

3. Las políticas de desarrollo territorial en España

El programa LEADER

La política de desarrollo territorial específica más importante de España es la asociada al programa LEADER, que la UE inició en 1992. Este programa ha tenido éxito como modelo de política de desarrollo territorial. Se ha extendido a todas las zonas rurales de la UE y su metodología se ha aplicado también a la pesca y, después, a zonas urbanas a través del programa de Desarrollo Local Participativo (DLP). También se ha querido aplicar en otros países, especialmente en los de América Latina¹⁰.

En el periodo 2015-2020, ha habido en los países de la UE unos 2.600 Grupos de Acción Local (GAL) acogidos a la metodología LEADER (se comenzó con 217 en 1992); en su gran mayoría (2.100) en territorios rurales (292 en España) y unos 500 territorios costeros (40 en España). Además, existe un número, aún no dado a conocer, de territorios, que pueden ser urbanos, rurales o mixtos, acogidos al programa de DLP que actúa con metodología LEADER y que puede financiarse con recursos del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE).

Lo más importante del programa LEADER son las características¹¹ en las que se basa su aplicación. Estas recogen los requerimientos económicos, sociales e institucionales para que surja el «círculo virtuoso» del desarrollo territorial. Varias de ellas se refieren a rasgos de la conducta social e institucional con que deben actuar los grupos GAL, que son el actor colectivo llamado a asumir el liderazgo del proceso. Estas actividades se refieren, entre otras, a la propia organización de los GAL; a su composición y funcionamiento para que represente todos los intereses y ejerzan el liderazgo; a la movilización de la población en torno al proyecto de desarrollo para reforzar su participación; a la identificación y apoyo a actores sociales innovadores, tanto tradicionales como de nuevas actividades; a la creación de vínculos y alianzas entre actores sociales que den lugar a coaliciones sociales innovadoras; a la mejora de la cohesión y el capital social en el territorio; a la mejora de los conocimientos y habilidades de la población local; y a sortear los obstáculos culturales que no operan a favor del desarrollo.

¹⁰ En octubre de 2000 tuvo lugar en Madrid un Encuentro de Expertos de América Latina y Europa sobre desarrollo rural con enfoque territorial organizado y financiado por FAO, la Universidad Politécnica de Madrid y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España, para discutir sobre políticas, instrumentos, y experiencias de desarrollo rural territorial en América Latina y en la UE, con especial interés en el modelo LEADER. De él surgieron los proyectos citados en la nota 5. Los resultados del encuentro se publicaron en Pérez Correa y Sumpsi (2002).

¹¹ Las especificidades de la iniciativa LEADER son muy conocidas y aquí solo vamos a recordarlas de manera muy sintética (Champetier, 2016): i) *enfoque de abajo a arriba* (la población local es la mejor experta para impulsar el desarrollo de su territorio; los actores locales público-privados participan en la toma de decisiones); ii) *enfoque territorial* (se centra en pequeños territorios homogéneos, de límites geográficos definidos, con cierta identidad territorial, tradiciones comunes y necesidades y expectativas compartidas); iii) *asociación y gestión local* (el Grupo de Acción Local debe ser equilibrado y representativo de los grupos de interés locales tanto públicos como privados; gestiona el programa; toma decisiones de proximidad); iv) *enfoque multisectorial integrado* (estrategia de desarrollo territorial multisectorial integrado; proyectos coordinados como un todo coherente); v) *trabajo en red* (divulgar e intercambiar conocimientos, experiencias, innovaciones, ideas e información, así como para promover el apoyo mutuo); vi) *innovación* (buscar y fomentar soluciones nuevas e innovadoras para los problemas locales y territoriales y para aprovechar las oportunidades, asumir ciertos riesgos en los proyectos...); vii) *cooperación* (ampliar el trabajo en red a otras zonas y regiones fuera y dentro del país).

Pese al programa LEADER, el enfoque territorial del desarrollo de las zonas rurales en la UE es una política secundaria o complementaria dentro de la Política de Desarrollo Rural (PDR) de la UE. La principal política europea sigue siendo la destinada, con una perspectiva sectorial, a la agricultura y la ganadería. La política de desarrollo territorial se abre paso con dificultad frente a la política agraria, que atiende a intereses y objetivos más afines con el modelo económico dominante.

Desde su comienzo en 1992 hasta 2013, el programa LEADER ha contado con fondos económicos para diversificar la economía, mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales y financiar los gastos de los grupos GAL. Estos fondos han sido por lo general inferiores al 2 % de todo lo dedicado a las políticas de desarrollo regional, y menos del 1,5 % del presupuesto global de la PAC. En ese periodo, el crecimiento de los grupos GAL fue mucho mayor (su número se ha multiplicado por 11) que el de los recursos públicos destinados al programa LEADER (se ha multiplicado por 7,6). La financiación pública media por Grupo no ha sido demasiado generosa, pasando de 1,84 a 0,34 millones de euros por grupo y año (Pérez Yruela *et al.*, 2016). Estos recursos son escasos para realizar las exigentes tareas de los GAL.

La percepción general que recogen las evaluaciones sobre la contribución del programa LEADER al crecimiento económico de las zonas rurales es que ha sido positiva, aunque moderada: más cercana a la idea de freno del deterioro de la situación de esas zonas, que de mejoría manifiesta. En cuanto a la contribución a la creación de empleo, la percepción es que ha sido débil. Por ejemplo, durante LEADER II (1994-1999) se crearon o consolidaron unos 100.000 empleos entre todos los territorios europeos que accedieron al programa. En el caso español, se estima que entre 1991 y 2009 se crearon o consolidaron casi 150.000 empleos, unos 8.300 por año. Son cifras comparativamente muy modestas (Guzmán, Gallardo y Guerrero, 2011).

No obstante, los resultados de las evaluaciones sobre el impacto del programa en la calidad de vida de las zonas rurales, es más positiva, pese a que la proporción de fondos destinados a ello sea escasa. Esto podría explicarse por dos razones. Una de ellas sería por el efecto acumulado de todas las inversiones en las zonas rurales procedentes de las políticas europeas y nacionales, que es fácil que hayan influido en esa percepción. Puede haber sido así especialmente en países como España, Italia, Irlanda, Portugal o Grecia, y en los países del Este que se han incorporado recientemente a la UE, con un nivel de desarrollo comparativamente más bajo.

Otra razón sería porque la metodología LEADER ha tenido un cierto efecto dinamizador y movilizador en la sociedad rural, que ha impulsado el aumento de la participación social, la articulación de los actores sociales y su protagonismo en la estrategia de desarrollo endógeno. A su vez, todo esto ha tenido consecuencias positivas en la visualización de la identidad territorial y en la identificación social con ella.

Las características de la metodología LEADER son al mismo tiempo su punto fuerte y débil, como se dijera ya en la evaluación de LEADER I (CEMAC, CRES, SEGESA y PRO RURAL, 1999): fuerte, por su potencial y resultados cuando se aplica bien; débil, por la dificultad para aplicarla bien, que es más frecuente de lo que pudiera parecer. Esto hace que en el funcionamiento real del programa LEADER se encuentren distancias entre la teoría y la práctica.

Como decíamos antes, parte de las características del funcionamiento del programa LEADER se refiere a rasgos de la conducta social e institucional, que tienen que ver con la forma de actuar colaborativamente para el desarrollo, lo que requiere capacidades específicas. Además, no se ha tenido una definición precisa, lo que hace que los GAL puedan interpretarlas de forma diferente. Es un tema al que se ha prestado poca atención, tanto en las investigaciones sobre el programa, como en las evaluaciones. La solución ha quedado más a la experiencia de cada caso, al método de prueba y error, y a la identificación de buenas prácticas o al aprendizaje continuo. Todo esto plantea retos importantes para la aplicación de la metodología LEADER.

En la actualidad, la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR) reconoce una cierta situación de crisis del programa¹², cuyo origen lo sitúan en la evolución reciente que ha tenido. Ha pasado de una iniciativa de enfoque territorial aplicable solo a zonas desfavorecidas, a extenderse a todas las zonas rurales de los países de la UE, convirtiéndolo así en un programa más de la Política de Desarrollo Rural (PDR)¹³.

Conviene recordar el optimismo e ilusión con la que se vivió la llegada de la iniciativa LEADER, por la novedad del programa y sus características. Era la primera vez que había una política de desarrollo con enfoque territorial en las zonas rurales, con fondos para poner en marcha actividades económicas que generaran empleo y mejoraran la calidad de vida de esos territorios. Además, era un programa de características atractivas (participativo, cercano al territorio, con un modelo de gestión local de los recursos que era ágil y práctico).

También, fue importante el hecho de que, en las primeras fases del programa, especialmente en 1992-1994, fuera necesario un esfuerzo previo de los territorios para presentar un proyecto de cuya calidad iba a depender que obtuvieran o no la calificación de comarca LEADER. Esto produjo un autoconocimiento de los territorios y movilizó a líderes locales para convencer a otros actores a que se sumaran al esfuerzo de elaborar la propuesta, creando así una red de colaboración entre ellos. Creó, en definitiva, un ambiente favorable para que aflorara un cierto sentido de identidad territorial, latente en muchos territorios, y creó también unas expectativas sobre los resultados esperados demasiado altas.

Ese impulso inicial, especialmente en lo que respecta a la preparación de los primeros proyectos, a la movilización de líderes y actores sociales y a las expectativas creadas en los territorios, es ya historia, y recordarlo puede llevarnos a la nostalgia porque no es fácil de recuperar. No obstante, debe destacarse como valor añadido de LEADER sus aportaciones metodológicas y organizativas para el desarrollo de los territorios rurales, y el «efecto demostración» que ha tenido en el contexto europeo, principalmente en las zonas agrícolas deprimidas y con graves problemas de desarticulación territorial.

Convertir el programa LEADER en una parte más de la política europea de desarrollo rural (integrada en el segundo pilar de la PAC), ha supuesto cambios significativos en el papel

¹² Esto se manifiesta claramente en el documento *LEADER/CLLD* de la Web de la REDR.

¹³ Esta situación también la comparte el que fuera presidente de la REDR, Yves Champetier en el texto de 2016 referenciado en la bibliografía.

y funciones de los GAL respecto al que tuvieron en esas primeras fases del programa¹⁴. El encaje en la política de desarrollo rural limita la visión multisectorial innovadora, parte esencial del enfoque LEADER, y ha hecho más compleja la gestión. El aumento de la burocracia, la reducción del nivel de autonomía en la gestión local del programa y la dependencia de las Autoridades de Gestión (AA. GG.), han sido otras consecuencias.

Este modelo se ha ido alejando de la realidad de los problemas territoriales, y está siendo lento, con excesivos procedimientos administrativos y con una baja eficacia, como demuestra que España esté entre los países que en menor proporción acaba gastando los recursos inicialmente disponibles de este programa y de otros fondos europeos. Un indicador indirecto de este diagnóstico¹⁵ es el nivel de ejecución de los fondos europeos de los que España ha dispuesto en el periodo 2014-2020. A 31 de diciembre de 2020, España solo había ejecutado el 43 % de los fondos estructurales y de inversión (52.552 M€) que tenía asignados, ocupando el último lugar en este indicador, que está por debajo de la media europea (52 %). España suele presentar tasas de ejecución bajas, cuestión que se atribuye a varias razones, entre ellas la elevada y compleja burocracia de la ejecución de estos fondos y las dificultades de cofinanciación nacional de los programas que lo requieren.

Una valoración reciente sobre LEADER en España confirma estas observaciones (Esparcia y Mesa, 2020)¹⁶ y ofrece conclusiones complementarias interesantes sobre la situación actual de los grupos GAL y sus posibles remedios, vista desde la opinión de sus propios gerentes y desde la de las autoridades de gestión (AA. GG.). No obstante, son opiniones que no son coincidentes en aspectos importantes como, por ejemplo, el que se haya producido un cambio como el comentado.

Según esta evaluación, la mayoría de los grupos GAL cree que el programa LEADER ha dejado de ser el de los comienzos, flexible, gestionado en los territorios con el enfoque ascendente y participativo. Ha pasado a ser un programa de las administraciones regionales para los territorios rurales, con un enfoque más descendente (de arriba abajo) que ascendente (de abajo arriba), que, además, ha reducido los recursos, ha aumentado la carga administrativa y ha limitado la autonomía de los GAL. Los grupos GAL creen que todo esto debe mejorar y en cierta manera volver a los comienzos. Además, dicen sentirse menos capacitados para actuar y tener más dificultades para obtener buenos resultados en temas relacionados con las variables sociales del desarrollo, variables a las que, pese a su importancia, generalmente se les presta menos atención.

En cuanto a la comparación de la gestión del programa LEADER en España con el modelo de precondiciones necesarias para las políticas de desarrollo territorial, pone de manifiesto dos carencias: una, es la falta de capacidades, tiempo y recursos para gestionar los aspectos sociales del desarrollo territorial antes citados; y otra, es la carencia de mecanismos de coordinación para articular las políticas públicas dirigidas a los territorios, incluidas las que gestiona LEADER.

¹⁴ A partir de 2007, LEADER se incorporó a los programas de desarrollo rural, integrándose en el segundo pilar de la PAC y se duplican el número de GAL.

¹⁵ <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-espana-pais-mas-retrasado-ejecucion-fondos-estructurales-antiguo-presupuesto-ue-20210301175456.html>

¹⁶ Esta evaluación se realizó con los resultados de 209 encuestas a Grupos de Desarrollo (el 83 % de los que hay en España) y 16 a Autoridades de Gestión (AA. GG.) y Organismos Pagadores (el 94 % de los existentes). El trabajo de campo se llevó a cabo en 2018.

La estrategia de desarrollo territorial España 2050

Finalmente, vamos a referirnos a la parte del documento estratégico *España 2050*, que contiene la propuesta más reciente para un programa de desarrollo territorial, como respuesta a las desigualdades territoriales en España.

El documento tiene una visión realista sobre el futuro de la desigualdad territorial. Según su diagnóstico, la tendencia a la concentración urbana y a la debilitación de los municipios rurales se mantendrá, especialmente entre los más pequeños. La población que vive en los municipios con menos de 10.000 habitantes ha pasado entre 1981 y 2020 de ser el 27 % al 20 %. Las estimaciones para 2050 es que disminuirá hasta el 12 % y la población que resida en ellos caerá de 9 a 5 millones de personas, que además estará más envejecida (España 2050, 2021).

No obstante, se prevé que algunas ciudades medias y municipios de entre 5.000 y 10.000 podrán seguir creciendo si aprovechan las oportunidades. En este sentido, el Informe sostiene que el destino de los pueblos dependerá de su tamaño actual, su pirámide demográfica, su proximidad con las ciudades cercanas, su capacidad para ganar dinamismo económico y garantizar el acceso a servicios de calidad, o el propio compromiso y arraigo de su ciudadanía. Los municipios rurales bien conectados que aprovechen las oportunidades de la transición ecológica y la digitalización para potenciar su atractivo residencial y convertirse en comunidades vivas con proyectos económicos, educativos o culturales, podrán retener o incluso atraer población.

Las medidas concretas que propone el documento para el desarrollo territorial son¹⁷, entre otras, las siguientes:

- Aumentar las oportunidades económicas y laborales de los municipios de menor tamaño, aprovechando recursos endógenos y favoreciendo el desarrollo rural. Esto implica:
 - fomentar su diversificación productiva (para ello, serán necesarias tareas de acompañamiento y asesoramiento sobre la viabilidad de los negocios);
 - actualizar e implementar de forma efectiva la *Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural*, teniendo en cuenta la heterogeneidad del territorio, valorando los potenciales beneficios de la colaboración público-privada, empoderando a los GAL, y prestando atención a la protección del patrimonio y los recursos naturales (la experiencia de los fondos LEADER es una buena referencia en este sentido);
 - reducir la brecha digital entre zonas rurales y urbanas, garantizando que el 100 % de la población tenga cobertura de 100 Mbps en 2025;
 - implementar un «mecanismo rural de garantía» que asegure que se tengan en cuenta las necesidades de las comunidades rurales en el diseño e implementación de leyes y políticas sectoriales.

¹⁷ El documento incluye medidas de otros desafíos que afectarían al de desarrollo territorial que no vamos a comentar. Además, hay otro documento del gobierno «Plan de recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico», que directamente tiene que ver con el desarrollo territorial.

- Aumentar el acceso a servicios, tanto públicos como privados, en los municipios de menor tamaño, para lo que se requiere:
 - desarrollar una ordenación del territorio más integral, no centrada necesariamente en los límites administrativos municipales;
 - adecuar la oferta de infraestructuras y servicios públicos en los núcleos rurales en función de criterios de demanda, cobertura de necesidades básicas y eficiencia;
 - facilitar la integración de los núcleos rurales en los sistemas metropolitanos e incentivar la creación de agrupaciones de municipios mediante una mejora de las comunicaciones, de modo que puedan beneficiarse de servicios ya existentes sin recurrir al uso del vehículo privado.

Hay que reconocer que es la primera vez que en España se aborda la cuestión de una política de desarrollo territorial, aunque de forma incompleta e inconcreta a nuestro juicio. La propuesta remite al programa LEADER, incluido el objetivo de la diversificación económica, tan importante en él desde el principio, que es lo que lo diferencia de un programa de desarrollo rural. Es de suponer que asume así que la política de desarrollo territorial es algo más que la de desarrollo rural. Esto sin perjuicio de que la actividad agraria siga siendo importante, incluso la más importante, en muchos de esos territorios. Aunque, no hace mención explícita a esta distinción.

No hace referencia tampoco a una cuestión fundamental: la necesidad de un modelo de gestión que articule y coordine todas las políticas que inciden en los territorios. La referencia a las variables sociales, que tanta importancia tienen en la gestión del desarrollo territorial, es escasa. Por último, de los cinco objetivos concretos cuantificados para 2050 que se recogen, ninguno se refiere a los municipios rurales o medios, todos aluden a concentraciones urbanas.

El espacio y atención que el documento da a las ciudades y a sus problemas es mucho mayor que el que le da a los municipios medios y pequeños. No se dedica atención a las causas económicas y políticas de los desequilibrios territoriales, que casi se ven como una evolución natural de la sociedad, en la que la ciudad ha sido la protagonista del cambio social y del progreso, frente a los otros territorios que están a la zaga. Es una visión poco realista, que deberíamos empezar a revisar. En los municipios rurales también ha habido y hay progreso y cambio social. La agricultura española y la sociedad rural han sido un ejemplo de modernización y adaptación a los cambios de la sociedad española, manteniendo y mejorando su papel como suministradora de algo tan esencial como los alimentos (Pérez Yruela, 1990)¹⁸. Son rasgos de un análisis realizado, tal vez sin intención, desde la ciudad hacia los pueblos, algo que también habría que cambiar. Esto exige una verdadera revisión de la concepción de las políticas públicas que durante demasiado tiempo han favorecido un enfoque centrado en la ciudad.

¹⁸ Bastaría aquí recordar el comportamiento que el sector agroalimentario ha tenido en la pandemia de COVID-19, garantizando el suministro de los alimentos a toda la población, para dejar clara su capacidad de repuesta y la dependencia que las ciudades tienen de este sector.

4. Conclusiones

A la vista de lo dicho hasta aquí, creemos de utilidad las siguientes sugerencias, breves y susceptibles de ser desarrolladas.

Política nacional de desarrollo territorial

- Formular una política nacional de desarrollo territorial, basada en unidades territoriales como las que existen en la aplicación del programa LEADER, que parta de un diagnóstico práctico y realista (sólida investigación previa), que identifique las características, necesidades y potencialidades de los territorios, y tenga perfiles diferentes según los resultados de ese diagnóstico.
- Situar la gestión de esa política al más alto nivel, con capacidad de coordinación en todas las que converjan en desarrollo territorial. Podría ser, por ejemplo, un Ministerio de Desarrollo Territorial (o Desarrollo Territorial y Rural) y Consejerías equivalentes en las CC. AA., donde sería más fácil la coordinación de la visión territorial y agraria del desarrollo.
- Crear órganos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la participación en el diseño y gestión de las políticas de desarrollo territorial.
- Disponer de un sistema de indicadores de las unidades territoriales para poder monitorizar su evolución en tiempo real, como parte del avance de la digitalización aplicada a los territorios, y poder utilizarla en las decisiones sobre desarrollo territorial.
- Definir los niveles de acceso a los servicios públicos con visión territorial y no solo local, en el contexto de la dimensión de los territorios y de la movilidad dentro de ellos, como están haciendo en sanidad o educación.
- Reforzar la organización y el papel de las mancomunidades o figuras equivalentes en el desarrollo territorial y revisar el que podrían desempeñar las diputaciones provinciales.

Metodología LEADER

- Incorporar el programa y la metodología LEADER en la política nacional de desarrollo territorial.
- Aplicar la normativa europea por parte de las autoridades regionales, evitando obligaciones que no contemple la norma general; simplificar los procedimientos de gestión, financiación y control a lo largo de toda la cadena de los programas de desarrollo rural, y dotar a los grupos GAL de la adecuada autosuficiencia estratégica, operativa y presupuestaria.

- Promover una reflexión y revisión a fondo de la definición y criterios de aplicación de las características de LEADER, que reformulen la filosofía original del programa adaptándolo a los cambios de los territorios y de la política de desarrollo territorial.
- Reforzar los grupos GAL, como actores colectivos llamados a ejercer el liderazgo en la promoción del desarrollo de los territorios, para que estén representados todos los intereses y puedan desempeñar adecuadamente las tareas sociales (es primordial incrementar la integración de la mujer y los jóvenes).
- Evitar que las diferencias políticas puedan bloquear o entorpecer la labor de los grupos GAL, como a veces ha sucedido.
- Construir un sistema de acompañamiento que sea ayuda real para los territorios y responda a sus demandas.
- Aumentar los fondos para iniciativas económicas viables, que ayuden a la diversificación económica y a la mejora de los equipos técnicos de los grupos GAL.
- Mejorar el conocimiento del medio rural y del trabajo de los grupos GAL entre los empleados públicos.
- Mejorar la confianza entre la Administración y los grupos GAL, dejando espacio para el compromiso y la acción entre los diferentes actores públicos y privados implicados en el proceso, lo que favorece la construcción de territorios cohesionados.
- Reforzar de manera significativa las capacidades para el manejo de las cuestiones sociales del desarrollo territorial.

Como hemos repetido en el texto, las condiciones institucionales, sociales y económicas para aplicar con rigor una política de desarrollo territorial son tan exigentes que es difícil que puedan ponerse en práctica. Parte de las sugerencias que acabamos de hacer requieren cambios institucionales difíciles, con costes políticos y económicos que no son imposibles, pero que tienen efectos disuasorios. Hay que alterar, por ejemplo, pautas de funcionamiento sectorial arraigadas en las administraciones públicas; sus resultados son de largo plazo y no tienen un brillo espectacular, afectan a una parte comparativamente pequeña y dispersa de la población y puede haber fracasos en el empeño porque se actúa sobre un tejido frágil.

En España, el momento parece favorable para una política nacional de desarrollo territorial, porque la posición del gobierno actual sobre este problema (desarrollo territorial justo y sostenible) así lo indica. No obstante, todavía falta lo importante, como es desarrollar y concretar esos buenos propósitos en normas y presupuestos.

Si no se consiguen estos objetivos máximos, nos seguirá quedando la metodología LEADER en sus nuevas expresiones programáticas. Un programa que continuará con las limitaciones y problemas que ahora tiene y con los créditos que ha acumulado por su actuación eficaz en los muchos años de funcionamiento. Lo recomendable es que las asociaciones regionales de desa-

rrollo rural y la Red Rural Nacional planteen la necesidad de un debate y un acuerdo con las autoridades de gestión (AA. GG.) para resolver los problemas que han deteriorado su eficacia.

Esto debería ayudar, por una parte, a reducir la brecha entre la valoración política de las bondades del enfoque LEADER, que hasta ha llegado a extenderse a otras políticas, y la realidad en la que se mueven los grupos GAL: reducción de recursos, reducción de autonomía, sobrecarga burocrática y descoordinación con otras políticas que inciden en los territorios. Por otra parte, debería servir para tener en cuenta las sugerencias sobre el programa que hemos hecho antes, en las que coincidimos con muchos de los analistas que se han ocupado de este tema.

El mundo rural puede y debe asumir el protagonismo de su desarrollo. Se puede aprender a consensuar y a convivir y trabajar juntos con diferentes ideologías e intereses, y avanzar en una cultura de la convivencia basada en la confianza, tomando decisiones *in situ*, acertando y equivocándose con normalidad.

Referencias bibliográficas

- BAGNASCO, A. (1984): *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bolonia, il Mulino.
- BECATTINI, G. (2006): «Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial»; en *Economía Industrial*, 359; pp. 21-27.
- BERDEGUÉ, J. A. et al. (2011): *Serie Políticas para el Desarrollo Territorial. Propositiones para el Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile, RIMISP.
- CEMAC; CRES; SEGESA, Y PRO RURAL (1999): *Ex-Post Evaluation of the LEADER I. Community Initiative (1983-1993)*. Bruselas, CEMAC.
- CHAMPETIER, Y. (2016): «LEADER: retour vers le futur». Este artículo está basado en la intervención de Yves Champetier en el seminario «Atteindre des résultats à travers le CLLD: mettre en pratique la méthode»; organizado por la REDR en Båstad (Suecia), el 7-8 diciembre.
- ESPARCIA, J. Y MESA, R. (2020): *LEADER en España: cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora*. Colección: Desarrollo Territorial Serie: Estudios y Documentos 32. UDERVAL, Universidad de Valencia.
- GRANOVETTER, M. (1985): «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness»; en *American Journal of Sociology*, 91(3); pp. 481-510.
- GUZMÁN, M. (2002): «Políticas de Desarrollo Rural en la Unión Europea: El caso de Andalucía»; en GASTÓ, J. ed.: *Ordenación Territorial. Desarrollo de Predios y Comunas Rurales*. Santiago de Chile, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal (Monografías de Ecología y Territorio).
- GUZMÁN, M. et al. (2002): *Metodología para la Evaluación de Programas de Desarrollo Rural*. Madrid, Portal Infoagro (www.infoagro.com).
- GUZMÁN, M.; COBACHO, M. A., Y MARTÍNEZ, E. coords. (2003): *Resultados de la Iniciativa Comunitaria LEADER II y del Programa Operativo PRODER*. Sevilla, Consejería de Agricultura y Pesca y Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero.
- GUZMÁN, M.; CHAMPETIER, Y.; MARTÍNEZ, E.; ECHEVERRI, R., Y GUERRERO, J. E. (2007): *Porvenir del mundo rural: compromisos institucionales con el territorio*. Albacete, VI Congreso de Economía Agraria (19-21 de septiembre).
- GUZMÁN, M.; MARTÍNEZ, E.; PÉREZ YRUELA, M., Y MOSCOSO, D. J. (2006): *Nuevos enfoques de Desarrollo Rural en América Latina*. Córdoba, IESA-CSIC (Documentos de trabajo).
- GUZMÁN, M. et al. (2008): «Política de Desarrollo Rural en España»; en REGIDOR, J. G. coord.: *Desarrollo Rural Sostenible: un nuevo desafío*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y Editorial Mundi-Prensa.
- GUZMÁN, M.; GALLARDO, R., Y GUERRERO, J. E. (2011): «El enfoque ascendente en los Programas de Desarrollo Rural en España»; en VV. AA.: *LEADER en España (1991-2011). Una contribución activa al Desarrollo Rural*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

- GUZMÁN, M.; GALLARDO, R., Y GUERRERO, J. E. (2013): «La ruralidad en España y la Unión Europea. Análisis de su evolución e implicación en las políticas aplicadas al territorio»; en VV. AA.: *«Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: Implicações para as políticas públicas»*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA-Brasil) y Observatório de Políticas Públicas a Agricultura (OPPA).
- HIRSHMAN, A. O. (1988): *The Strategy of Economic Development*. London, Westview Press (1ª ed., 1958).
- OCDE (2016): *New rural policy linking up for growth*. Paris.
- OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA (2021): *España, 2050*. Madrid, Ministerio de la Presidencia.
- PÉREZ YRUELA, M. (2019): *COVAP en su entorno social*. Libro colectivo sobre la Cooperativa Agrícola del Valle de los Pedroches (en prensa).
- PÉREZ YRUELA, M. *et al.* (2016): «El enfoque territorial del desarrollo en zonas rurales: de la teoría a la práctica»; en ORTEGA, A. C. Y MOYANO, E., eds.: *Desarrollo en territorios rurales. Estudios comparados en Brasil y España*. Campinas, Alinea Editora; pp. 25-74.
- PÉREZ YRUELA, M. (2012): *El modelo de cohesión social en Europa. Con un apéndice sobre América Latina*. Córdoba, IESA (Documentos de trabajo).
- PÉREZ YRUELA, M. (2002): «Los actores sociales en el desarrollo rural»; en PÉREZ CORREA, E. y SUMPSI, J. M., eds.: *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid, MAPA; pp. 83-96.
- PÉREZ YRUELA, M. *et al.* (2000): *La nueva concepción del Desarrollo Rural. Estudio de casos*. Córdoba, IESA-CSIC.
- PÉREZ YRUELA, M. (1990): «La sociedad rural»; en GINER, S. ed.: *La sociedad española*. Madrid, Espasa Calpe; pp. 199-241.
- POLANYI, KARL. (1944): *The Great Transformation*. Boston, Beacon Press.
- RED EUROPEA DE DESARROLLO RURAL (2020): «Logros del LEADER»; en *Revista Rural de la UE*, p. 29.
- SHEJTMAN, A. Y BERDEGUÉ, J. A. (2004): «Desarrollo territorial rural»; en *Debates y Temas Rurales*, 1. Santiago de Chile, RIMISP.
- STÖHR, W. B. ed. (1990): *Global Challenge and Local Response*. Londres, Mansell.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.
- ZELIZER, V. A. (2011): *Economic Lives. How Culture Shapes the Economy*. Princeton, Princeton University Press.



INNOVACIÓN Y ALIMENTACIÓN SOSTENIBLE

POLÍTICAS Y MODELOS COOPERATIVOS DE LOGÍSTICA Y COMERCIALIZACIÓN¹

Javier Sanz Cañada

Instituto de Economía, Geografía y Demografía (CSIC)

Carolina Yacamán Ochoa

Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

En este artículo se trata la cuestión de la alimentación sostenible y su importancia en el desarrollo de los territorios, tanto rurales como urbanos. Planteamos la necesidad de apoyar este tipo de modelos alternativos de alimentación por razones no solo medioambientales, sino también sociales y culturales, estando en sintonía con los ODS de Naciones Unidas y el Pacto Verde Europeo. Concretamente, se estudian las nuevas fórmulas de institucionalidad cooperativa y las políticas de fomento que, en el ámbito de la logística y la distribución, pueden tener un mayor impacto a corto y medio plazo en el impulso a la alimentación sostenible en España: los *food hubs* (centros logísticos) *asociativos*, los *supermercados cooperativos* y, finalmente, las políticas de *compra responsable de alimentos* en centros de las *administraciones públicas* (central, regional y local). Se concluye que, para la consolidación de un sistema de alimentación sostenible, alternativo al dominado por la gran distribución, es necesario emprender un salto de escala, que traspase el ámbito del consumo más concienciado para conquistar segmentos más amplios de consumidores.

Abstract

This article takes up the question of sustainable food and its importance for local development in both rural and urban communities. We discuss the need to support this type of alternative food models not just for environmental reasons, but also due to social and cultural considerations, in line with the sustainable development goals of the United Nations and the European Green Deal. It specifically discusses the new formulas for cooperative institutionalism and the development policies in the distribution and logistics areas that can have the greatest short and medium-term impact on sustainable food systems in Spain: associative food hubs (logistical facilities), supermarket cooperatives and, lastly, responsible food procurement policies in government (at the central, regional and local levels). The article builds up to the conclusion that consolidating a sustainable food system, as an alternative to the system dominated by major distributors, requires a qualitative leap that reaches out beyond environmentally aware consumers to engage broader segments of the consuming public.

1. Introducción

En los últimos años están proliferando en los territorios rurales y periurbanos españoles una gran diversidad de pequeñas iniciativas de producción agroalimentaria con una clara orientación hacia fórmulas de alimentación sostenible. Aunque todavía con un peso no muy significativo, estas experiencias emergentes tienen una estrecha relación con los colectivos y movimientos de orientación agroecológica.

La agroecología, como enfoque científico, analiza las actividades agroalimentarias desde una perspectiva ecológica. Además, aporta una visión transversal sobre el análisis de los agroecosistemas y los sistemas agroalimentarios locales, combinando las dimensiones económicas, sociales, agronómicas y ambientales (Sanz Cañada y Gómez Aparicio, 2021). Pero además

¹ Este trabajo ha sido realizado en el ámbito del proyecto coordinado del Plan Estatal de Investigación: *Salto de Escala y Logística Asociativa en Ciudades-Región: la Comunidad de Madrid* (PID2020-112980GB-C22), 2021-25, cuyo investigador principal es Javier Sanz Cañada.

de constituir un enfoque científico, la agroecología implica la aplicación de un conjunto de prácticas conducentes a producir alimentos de forma sostenible, así como un movimiento social que reivindica la mejora en las condiciones de vida de los agricultores y de los artesanos agroindustriales y que concibe la alimentación sostenible y saludable como un derecho básico de todos los ciudadanos (Wezel *et al.*, 2009).

No obstante, el ámbito más amplio de la alimentación sostenible comprende también empresas de producción artesanal y empresas con certificación ecológica (que incorporan algunos, pero no la totalidad, de los principios de la agroecología), así como explotaciones de ganadería extensiva u otras producciones bajas en insumos. En cualquier caso, todas estas iniciativas de alimentación sostenible, tanto a nivel agrario como agroindustrial, suelen tener una alta capacidad de innovación social, por el hecho de poner en práctica nuevas ideas y de representar nuevas formas de organización, tanto a la hora de producir como de distribuir físicamente o de comercializar los alimentos.

El desafío de impulsar la alimentación sostenible se fundamenta, en primer lugar, en argumentos sobre la insostenibilidad ambiental del sistema agroalimentario convencional, debido a las numerosas externalidades negativas que este genera. La erosión, la pérdida de biodiversidad o la contaminación de suelos y acuíferos son solo algunos ejemplos de las externalidades producidas por los modelos de agricultura intensiva. La transformación agroindustrial, la logística y el transporte generan también importantes externalidades en forma de vertidos, contaminación del aire, atascos de circulación o consumo de energía no renovable, entre otras.

Actualmente, es indudable que la contribución al cambio climático es una de las más graves externalidades generadas por el sistema agroalimentario dominante. Un estudio reciente realizado a escala internacional sobre emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) señala que las emisiones provenientes del sistema agroalimentario representan el 34 % del total de los GEI emitidos por actividades antrópicas (Crippa *et al.*, 2021). La mayor parte de ellas corresponde a la agricultura y a los cambios de usos del suelo por deforestación (71 %) y el resto proviene de las actividades vinculadas a la cadena de suministro (industria, comercio minorista, transporte, producción de combustible, gestión de residuos...).

Además de por razones ambientales, el desafío de la alimentación sostenible se fundamenta también en los objetivos vinculados a los ejes económico y social del concepto de sostenibilidad, como son generar riqueza de forma equitativa entre los distintos agentes de la cadena agroalimentaria, fomentar un desarrollo rural equilibrado o impulsar relaciones de conocimiento mutuo y empoderamiento entre productores y consumidores. La decisión de las sociedades, en materia alimentaria, sobre cómo y qué alimentos consumimos, así como sobre cómo redistribuir el poder a lo largo de la cadena alimentaria, son elementos que configuran un enfoque político de la sostenibilidad agroalimentaria.

Los argumentos mencionados, tanto los ambientales como los de otra índole más amplia, ofrecen razones de peso para tratar este tema en el libro de la colección *Mediterráneo Económico*, dedicada a los retos y oportunidades de los territorios rurales.

2. Oportunidades y limitaciones de la alimentación sostenible

La importancia ambiental, socioeconómica y cultural de la alimentación sostenible explica el creciente interés de los poderes públicos por adoptar políticas de fomento de estos modelos alternativos al modelo de la gran distribución, y explica también que estos modelos se estén traduciendo en tendencias de cambio en las preferencias de los consumidores.

Segmentos cada vez más amplios de consumidores demandan atributos en los alimentos tales como la salud, el respeto al medioambiente o la producción local. La crisis de la COVID-19 está impulsando las tendencias que ya se consolidaban en España con anterioridad a la pandemia.

Más concretamente, el consumo nacional de alimentos ecológicos llevaba creciendo a tasas de dos dígitos anuales durante más de un quinquenio. Entre 2013 y 2019, el gasto en alimentos y bebidas ecológicos per cápita creció el 132 %, frente a solo un 3,4 % de incremento en el gasto alimentario total per cápita (MAPA, 2020 y elaboración propia). Es también previsible que los atributos saludables y locales o de cercanía continúen ganando importancia a la hora de decidir la cesta de la compra en un mundo poscoronavirus. Además, nuevos segmentos de consumo perciben cada vez con mayor claridad que la salud del planeta y la salud de las personas se encuentran interrelacionadas, como aparece reflejado en el enfoque *One Health* (una sola salud) de la Organización Mundial de la Salud².

No obstante, los deseos de muchos consumidores de acceder a una alimentación más saludable, más respetuosa con el medioambiente y más vinculada al territorio local, pueden verse confrontados con las barreras que limitan su capacidad de compra, como está sucediendo en el caso de las personas más afectadas por la crisis económica resultante de la crisis sanitaria. Por otra parte, el desarrollo de la entrega a domicilio durante la pandemia ha impulsado el crecimiento de la demanda de distribución de «última milla», lo que persistirá probablemente después de la pandemia.

Sin embargo, es un hecho que las iniciativas de alimentación sostenible apenas han conseguido extenderse más allá de la frontera de los consumidores más concienciados o activistas mediante redes alimentarias alternativas, como los grupos de consumo, los mercados agroecológicos o las plataformas de venta *on-line*. De ahí que su impacto real en la transición de los sistemas agroalimentarios locales haya sido cuantitativamente escaso. Es por ello necesario que la alimentación sostenible emprenda un salto de escala que extienda el consumo de alimentos sostenibles a segmentos más amplios de consumidores.

Desde otro punto de vista, cabe señalar que la generalización del modelo de la gran distribución ha supuesto en España a lo largo de las últimas cuatro décadas la formación de un oligopolio de distribución minorista, en el que un número reducido de grandes firmas han acaparado un alto porcentaje de la cuota de mercado y de la toma de decisiones relativas al conjunto de la cadena agroalimentaria. Estas firmas ejercen un rol dominante sobre la indus-

² <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/one-health>

tria y, más aún, sobre el sector de la producción agraria. Asimismo, se ha ido consolidando de forma generalizada un modelo de competitividad basado en la minimización de costes y precios, que ha determinado que la presión transmitida sobre los márgenes comerciales de la cadena alimentaria sea muy elevada, lo que repercute especialmente en la viabilidad económica del sector agrario. Las manifestaciones que tuvieron lugar en 2019 en los meses anteriores al comienzo de la pandemia de la COVID-19, en protesta por los bajos precios percibidos por los agricultores, hablan del enorme desequilibrio competitivo que existe entre la gran distribución y los agricultores.

Además, las experiencias agroecológicas y de alimentación sostenible emergentes suelen ser vulnerables a causa de su pequeño tamaño y su escasa capacidad de inversión, o bien por estar desarticuladas entre sí (González de Molina y López García, 2021). Ello nos indica que, para ser competitivas, e incluso para poder pervivir, requieren dos condiciones básicas: la acción colectiva y las políticas públicas de fomento, que no hacen sino remunerar los bienes públicos que se generan (servicios de los ecosistemas, rentas dignas para los productores...).

En la estrategia de minimización de costes impuesta por la gran distribución, los costes logísticos y de distribución comercial, muy influidos por el desarrollo de las tecnologías de la información, tienen un papel especialmente relevante. La logística aborda las tareas de distribución física de los alimentos, tales como el abastecimiento de insumos, el intercambio de productos, el almacenamiento, la preparación de pedidos y el transporte a los puntos de entrega.

Sin embargo, las pequeñas experiencias de alimentación sostenible incurren generalmente en España en unos altos costes, derivados de la atomización actual de su logística y su distribución comercial. Por ello, para abaratar los precios al consumo no les cabe otra opción que disminuir dichos costes. Es un hecho que los costes de distribución derivados de la dispersión de los puntos de venta directa en circuitos de proximidad suelen ser muy elevados unitariamente. Del mismo modo, las necesidades de inversión para la optimización de los procesos logísticos y comerciales suelen ser muy costosos para asumirlos de manera individualizada. Asimismo, estas pequeñas iniciativas incurren también en una alta huella ecológica por el hecho de no poder agrupar apenas el transporte de mercancías, y tienen verdaderos problemas de accesibilidad a la multiplicidad de puntos de entrega.

En consecuencia, en un momento de crisis climática y de pandemia de la COVID-19, la logística y la comercialización asociativas han de contribuir a superar los puntos de estrangulamiento que impiden a los productores de alimentos sostenibles emprender un salto de escala en España. Desde el punto de vista logístico y comercial, dos requisitos básicos para el salto de escala son, en nuestra opinión, los siguientes: lograr precios al consumidor razonables para distintos segmentos de consumo y, en segundo lugar, mejorar la accesibilidad de los consumidores a la compra de alimentos sostenibles. No obstante, la eficiencia y el alcance de este proceso se ven muy favorecidos cuando tienen lugar políticas públicas de fomento de las actividades logísticas y comerciales.

En las dos siguientes secciones de este capítulo exponemos cuáles son, a nuestro juicio, las nuevas fórmulas de institucionalidad cooperativa y las políticas de fomento, en logística y distribución, que pueden tener un mayor impacto a corto y medio plazo en el salto de escala de la alimentación sostenible en España.

Los *food hubs* y los *supermercados cooperativos* de orientación agroecológica son dos tipos de institucionalidad asociativa que, en el ámbito de la logística y de la distribución minorista respectivamente, están emergiendo en diferentes puntos de la geografía española y constituyen innovaciones sociales en materia organizativa. Un tercer tipo de institucionalidad está constituido por las políticas de *compra alimentaria sostenible y responsable* en los comedores de titularidad pública, lo que tiene un gran efecto motor en el fomento de la alimentación sostenible, tanto por sus potencialidades de expansión a nuevos segmentos de la población como por sus efectos educativos y de demostración.

3. La institucionalidad asociativa en el área de la alimentación sostenible

Los centros logísticos cooperativos de productores locales (*food hubs*)

Los *food hubs* son centros logísticos de pequeños productores, transformadores e incluso distribuidores de alimentos locales, que disponen de instalaciones permanentes destinadas a la realización de funciones logísticas y de intercambio mayorista. La noción de *food hub* tiene su origen en Estados Unidos, donde nace como una estrategia que parte de la iniciativa privada para dar solución a los problemas logísticos de abastecimiento de alimentos frescos y diversos en amplias zonas del medio rural de muchos estados norteamericanos (Barham *et al.*, 2012), en los denominados *food deserts* (áreas de desabastecimiento alimentario). Poco después, a lo largo de la década de 2010, comienza a emplearse el término *food hub* para el suministro de alimentos locales en los mercados urbanos europeos (Morganti y Gonzalez-Feliú, 2015).

También irrumpen en la década precedente *food hubs* específicos de las redes alternativas de alimentos sostenibles. Estas iniciativas son analizadas por la literatura especializada como modelos de innovación social, es decir, como nuevas fórmulas organizativas de pequeños agricultores, agroindustrias y distribuidores, que comparten finalidades colectivas de transformación social y transición ecológica (Berti y Mulligan, 2016; Cleveland *et al.*, 2014; Manikas *et al.*, 2019; Yacamán *et al.*, 2020).

Dentro de la categoría precedente, los *food hubs* cooperativos, a los que nos referimos a partir de ahora, son propiedad de los propios socios y son gestionados democráticamente en asambleas y comisiones. Su misión es realizar una gestión sostenible de la cadena de suministro mediante una estrategia logística, lo que implica llevar a cabo funciones relativas al abasteci-

miento, almacenamiento con y sin frío, *picking* o preparación de pedidos, transporte e incluso logística inversa de bio-residuos.

Los objetivos de los *food hubs* cooperativos son no solo concentrar la oferta, reducir los costes logísticos y minimizar la huella de carbono, sino también mejorar la accesibilidad de los pequeños productores a los variados y dispersos puntos de entrega del mercado regional. En un mundo post-COVID, la comercialización asociativa necesita cada vez más ofrecer respuestas a las nuevas demandas de los consumidores mediante sistemas de comercialización en común y mediante plataformas de distribución capilar.

En España, emergen en la actualidad experiencias de *food hubs* cooperativos de alimentos sostenibles, a saber: *Sub-bética Ecológica y Alimentando Córdoba* en la provincia de Córdoba; *Madrid km0*, en la comunidad madrileña; *Vallaecolid*, en la ciudad pucelana; *CIAP* (Centre d'Intercanvi Agroalimentari de Proximitat) en Barcelona; *Ekoalde* en Pamplona; *Ecotira* en Valencia, y *Sareko* en San Sebastián. Se ubican principalmente en entornos urbanos, aunque la iniciativa más señera (*Sub-bética Ecológica*, con más de una década de antigüedad) se localiza en una comarca rural cordobesa.

Las mayores diferencias que presentan los distintos centros logísticos en España tienen que ver con la tipología de servicios que ofrecen a los propios productores (*picking*, transporte, almacenamiento...) y con su modelo de gobernanza. Algunos centros de acopio pueden diferenciarse también en función de que los destinatarios del abastecimiento de alimentos sean específicos, como es el caso de citado *Sareko*, destinado a la restauración comercial de la ciudad donostiarra.

Además de resolver colectivamente las necesidades logísticas en tanto principal finalidad de los *food hubs*, las estrategias asociativas también suponen una ventaja adicional para la compra de insumos en común, a precios y condiciones de financiación más ventajosas. En el caso de los centros logísticos hortofrutícolas, otra función adicional es la planificación conjunta de la producción de los hortelanos, con la finalidad de que puedan complementarse temporalmente a nivel comercial en los mercados. Estos centros logísticos pueden incorporar también servicios de asesoramiento y formación a los socios, así como formar parte de proyectos más amplios que incluyan otro tipo de instalaciones, como un obrador, cocinas comunitarias, una tienda o incluso aulas polivalentes.

Los *food hubs* también pueden constituir un germen de integración cooperativa de las actividades de comercialización, sobre todo mediante canales cortos de distribución. La ampliación de la cartera de clientes es uno de los objetivos comerciales más inmediatos. La elaboración de un catálogo comercial común y la contratación de un agente comercial son algunas fases subsiguientes. Otra de las potencialidades de la acción comercial asociativa es abordar colectivamente la promoción y el marketing. En suma, el gran reto de los *food hubs* debe ser conseguir la integración cooperativa de las actividades logísticas y de comercio mayorista de los pequeños productores locales, de modo que la alimentación sostenible pueda dar el salto de escala que precisa.

Los supermercados cooperativos

El *Informe del Consumo Alimentario en España 2020*, elaborado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2021), destaca que los supermercados y los hipermercados son los establecimientos de compra elegidos por los ciudadanos españoles. Representan un total del 61 % del gasto total de compras de los alimentos en los hogares, relegando a un segundo plano al pequeño comercio tradicional (14 %) y a otros canales de compra. Por tanto, es evidente que tenemos que recurrir a estas fórmulas de libre servicio para extender la distribución minorista de los alimentos sostenibles. La falta de tiempo de muchos consumidores responsables y concienciados para realizar la compra en diferentes establecimientos o en distintas páginas web, supone una limitación a la expansión de otras fórmulas de adquisición de alimentos sostenibles, como es el caso de los grupos de consumo.

Los *supermercados cooperativos* son fórmulas asociativas de distribución comercial minorista cuyos consumidores son los socios de la cooperativa. Es necesaria la condición de socio para la compra de productos. Estos supermercados basan su funcionamiento en que los socios aportan pequeñas cantidades monetarias al capital social (en algunos, solo al inicio, pero en otros se paga una cuota mensual) y de trabajo mensual (unas horas por persona socia). Aunque estos supermercados también contratan a profesionales empleados a tiempo completo, es un hecho que los costes salariales se ven bastante reducidos gracias a las horas de trabajo realizadas por los socios en tareas tales como reponer, inventariar, caja, pesado de frutas y hortalizas o limpieza, entre otras.

Los *supermercados cooperativos* disponen de una gran oferta de productos ecológicos y/o locales a precios razonables. Con el fin de que los consumidores realicen la totalidad de la compra de alimentos, de productos de limpieza e higiene personal en un solo establecimiento, los supermercados cooperativos han decidido vender también una gama diversa de productos convencionales de gran consumo, en porcentajes que suponen más del 20 % del número total de referencias.

Aunque este tipo de fórmulas ya existía desde hace tiempo (los conocidos como «economatos»), esta nueva versión de las cooperativas de consumo surge como alternativa real a los supermercados convencionales, pues tienen como principal objetivo contribuir a la venta y expansión de los alimentos producidos y distribuidos mediante prácticas sostenibles.

La referencia pionera de este modelo de cooperativismo de consumo es el supermercado *Park Slope Food Coop*, que abrió sus puertas en 1973 en Brooklyn (Nueva York). En tiempos más recientes, el modelo se fue extendiendo a Europa. En 2016 abrió sus puertas *La Louve* en París y, en 2018, *Bees Coop* en Bruselas y *Camilla* en Bolonia. En los últimos años se han incorporado nuevos supermercados cooperativos en un buen número de ciudades de Francia, Bélgica e Italia. En España, son varios los establecimientos que han abierto sus puertas recientemente: *La Osa* y *Biolibere* en Madrid³; *Som Alimentació* en Valencia; *A Vecinal* en Zaragoza;

³ La iniciativa *Supercoop*, ubicada en el barrio madrileño de Lavapiés, solo funciona actualmente como tienda *on-line*, aunque se espera que se convierta también en un supermercado físico en un futuro próximo.

Supercoop en Manresa; *La Feixa* en Mataró, y *Terranostra* en Palma de Mallorca. Anteriormente, ya existían algunos ejemplos más antiguos de tiendas cooperativas de consumo responsable, generalmente agroecológico, como *Árbore* en Vigo, *Almocafre* en Córdoba, *La Ortiga* en Sevilla, *Landare* en Pamplona, *Labore* en Bilbao o *La Garbancita Ecológica* en Madrid, entre otras.

El modelo de gobernanza de estas iniciativas es de carácter participativo. Las decisiones estratégicas se toman en asamblea, y los socios pueden organizarse voluntariamente en comisiones de trabajo temáticas, tales como compras, comunicación o economía, entre otras. Así, los consumidores se hacen partícipes de su propia alimentación, colaborando en actividades como la selección de los proveedores y de los productos con los que se abastecen. Este modelo de gobernanza ascendente se adapta bien al ideario de los movimientos agroecológicos y de la alimentación sostenible. Se pretende que los asociados forjen vínculos comunitarios con los demás asociados y que se fomente el sentimiento de pertenencia a una comunidad, lo que también aparece reforzado por la realización del trabajo de los socios en el supermercado (Martín Galicia, 2020).

La oferta diversa de alimentos y productos de droguería, ecológicos y locales, pero también convencionales, junto con la máxima preocupación por conseguir, vía reducción de precios, que la alimentación sostenible sea asequible para el mayor número de personas, son factores que justifican que los supermercados cooperativos sean piezas básicas del salto de escala de la alimentación sostenible.

4. Políticas de compra pública responsable de alimentos

La política de *compra pública alimentaria responsable* consiste en la incorporación de criterios de sostenibilidad a la gestión directa o a la subcontratación de los servicios de restauración colectiva que asumen las administraciones, tales como los centros educativos, los centros sanitarios, las residencias, las sedes de la administración pública, los centros penitenciarios... Su misión es garantizar el acceso a dietas saludables a un buen número de personas, mediante la incorporación de alimentos ecológicos, frescos, de temporada y de proximidad en los menús. La *compra pública responsable* es, además, una herramienta útil para la difusión de los hábitos alimentarios saludables; un ejemplo de ello son los comedores escolares, donde se transmite a las familias, a través de los niños, información sobre la alimentación saludable.

La compra pública es la política que tiene mayor incidencia, a escala cuantitativa e incluso a corto plazo, en la comercialización de los pequeños productores y, por tanto, en el fomento de la alimentación sostenible (FAO, 2019). Numerosas experiencias internacionales demuestran que las políticas de *compra pública alimentaria responsable* han logrado resultados económicos, ambientales y sociales exitosos a nivel local y regional (Becot *et al.*, 2014; Boutelle, 2018; Rocha, *et al.*, 2015).

VSF *Justicia Alimentaria* (2013) estimó que se destinaban entre 2.000 y 3.000 millones de euros a la compra pública alimentaria, lo que presumiblemente ha ido creciendo desde 2012. Ya solo la magnitud de lo que supone el gasto de la Administración Central del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, en los comedores de los centros educativos y de los centros sanitarios, demuestran que la compra pública responsable tiene un gran potencial transformador a la hora de promover el salto de escala de la alimentación sostenible.

En España, los programas más exitosos han pivotado sobre comedores escolares que se abastecen con productos ecológicos y de proximidad. El programa *Ecoalimentación, alimentos ecológicos para el consumo social en Andalucía*, puesto en marcha entre los años 2004 y 2007 por la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía (González de Molina, 2009), fue pionero en nuestro país. Uno de los programas con mayor impacto social, que comenzó en 2013 y continúa actualmente, es el de *Ecocomedores escolares de Canarias*, que cuenta con una red de 52 centros escolares, 85 productores ecológicos de las siete islas y alrededor de 11.000 comensales; la estrategia del programa se establece de forma ascendente mediante mesas técnicas de asesoramiento agronómico, de logística, de equilibrio nutricional y de participación ciudadana. También se están impulsando programas de compra pública responsable en comedores escolares del País Vasco (*Ekolapiko*, desde 2006), de Asturias (*Alimentación saludable y de producción ecológica en los comedores escolares*, desde 2009) y, más recientemente, de la Comunidad Valenciana y de Baleares.

Una primera y crucial fase de la puesta en marcha de un programa de *compra pública responsable* es la definición de los pliegos de prescripciones técnicas de contratación. Es en ellos donde se especifican los criterios de sostenibilidad en el suministro de alimentos. Los pliegos son quizás la herramienta más influyente que tienen las políticas públicas para promover el consumo alimentario responsable.

La incorporación de criterios de sostenibilidad en los pliegos puede realizarse de dos maneras: como condiciones específicas de ejecución de un contrato, o bien como criterios de valoración de las ofertas que se licitan. En el primer caso, los umbrales que se asignan para cada criterio han de ser cumplidos ineludiblemente por el adjudicatario, mientras que en el segundo se utilizan para baremar las ofertas presentadas. Un ejemplo habitual del primer caso son las cláusulas sobre porcentajes mínimos de alimentos ecológicos en los menús. Como ejemplo del segundo caso, cada incremento de «x» puntos en el porcentaje de alimentos ecológicos en el menú, por encima del umbral mínimo establecido como condición específica, se puede puntuar en la baremación de las ofertas con «y» puntos.

Los tipos de criterios empleados por los programas de compra pública alimentaria son de índole ambiental, ético, sociolaboral y nutricional (Álvarez, 2020; GOSA, 2020; VSF Justicia Alimentaria, 2020). La compra verde, es decir, realizada solo en función de criterios ambientales, fue la pionera en materia de compra pública alimentaria responsable. Inició su andadura durante la década de 1980 en una serie de países centro y noreuropeos.

Los criterios ambientales continúan siendo hoy en día los más extendidos en el ámbito de la compra pública alimentaria internacional. Los porcentajes mínimos de alimentos ecológicos y/o locales que han de incorporarse a los menús, por grupos de productos, son quizás las cláusulas que figuran con mayor asiduidad como condiciones específicas de ejecución. Se suelen fijar estos porcentajes cada año de forma progresiva, de modo que se facilite la adaptación de las cocinas y de sus proveedores al sistema de compra pública sostenible. También se pueden incluir cláusulas sobre la limitación progresiva del uso de embalajes y envases desechables en el suministro de alimentos a los comedores. Otras cláusulas ambientales hacen referencia a la obligación (o a la puntuación positiva) de que se utilicen vehículos eléctricos en el suministro de alimentos a los comedores. Cada vez es más habitual que los pliegos exijan como condición específica la presentación de un plan de gestión de residuos en las ofertas.

Entre los criterios sociolaborales, puede figurar como condición específica que las ofertas presenten un plan de formación de sus empleados; dicho plan ha de tener como misión ayudar al personal de cocina a adaptar los pedidos, los menús y la forma de cocinar a la temporalidad estacional o al requerimiento de cocinar productos frescos con una alta frecuencia. Asimismo, que la empresa pertenezca a la economía social puede incluirse en las cláusulas como un requisito obligatorio o bien como un factor de baremación. El empleo de trabajadores con discapacidad o de personas en riesgo de exclusión social, o bien la introducción en los menús de algunos alimentos con etiqueta de comercio justo, corresponden a criterios de inspiración ético-social.

Recientemente, comienzan a incorporarse a algunas licitaciones criterios nutricionales (GOSA, 2020). El número de veces por semana que es preceptivo incluir en los menús frutas y verduras frescas, o bien la obligatoriedad de cocinar exclusivamente con aceite de oliva, son ejemplos de cláusulas nutricionales. En sentido contrario, también se pueden agregar cláusulas que prohíban utilizar determinados productos poco saludables, como, por ejemplo, los alimentos que tienen en su composición aceite de palma.

5. Reflexiones finales

En un momento de crisis climática y de pandemia, el impulso a la logística y a la comercialización asociativas, junto con las políticas de compra pública de alimentos, pueden contribuir conjuntamente, si se interrelacionan de forma apropiada, a superar los puntos de estrangulamiento que impiden emprender un salto de escala de la alimentación sostenible en España.

Las redes de distribución de proximidad han constituido para muchos sistemas agroalimentarios locales un factor clave de resiliencia que ha hecho posible el acceso de los consumidores a alimentos saludables en fresco, incluso en los momentos más difíciles del comienzo de la pandemia. La urgencia de desarrollar súbitamente sistemas de reparto de «última milla», así como de atender necesidades de la población en materia de vulnerabilidad alimentaria, han potenciado un caldo de cultivo de iniciativas innovadoras de logística y distribución asociativas, como son los *food hubs* y los *supermercados cooperativos*. Aunque de forma bastante dispar

según comunidades autónomas, algunas políticas regionales y locales han contribuido también a impulsar estas fórmulas en España.

De cara al futuro, la institucionalidad y los modelos de gobernanza que comienzan a crearse en torno a los *food hubs* cooperativos pueden aprovechar estas sinergias colectivas para incorporar a las funciones logísticas también funciones de comercialización mayorista y promoción en común. Asimismo, sería deseable que la interacción entre los *food hubs* y los *supermercados cooperativos* comience a hacerse realidad en un futuro próximo, en aras de engranar la oferta local de alimentos sostenibles con la demanda de los consumidores.

La digitalización constituirá previsiblemente la principal herramienta para incrementar la eficiencia de los centros logísticos y de los establecimientos de distribución minorista. Su finalidad será minimizar los costes de distribución física y comercial y la huella ecológica, así como mejorar la accesibilidad de los consumidores a la compra de alimentos sostenibles. El esfuerzo en digitalización de los pequeños productores solo puede acometerse de forma colectiva. Las herramientas tecnológicas han de dirigirse a generar un sistema único que integre e interconecte, entre otros, los siguientes subsistemas: transporte, gestión de pedidos y de stocks, sistema contable, sistema promo-comercial y plataformas de venta en línea (Bouré *et al.*, 2019).

Debido a la precariedad económica inherente a las pequeñas iniciativas de producción sostenible de alimentos, opinamos que en la viabilidad del arranque de los *food hubs* y de los *supermercados cooperativos* pueden incidir positivamente dos tipos de políticas: las de subvención a las instalaciones e inversiones en capital fijo, y las políticas de acompañamiento a la creación y dinamización del proceso participativo (Sanz Cañada y Yacamán, 2021). Algunas ciudades españolas firmantes del *Pacto de Milán* han apoyado este tipo de iniciativas en tiempos recientes.

La puesta en marcha de una política regional o local de *compra pública alimentaria responsable*, por modesta que sea, tiene que tener en cuenta, previamente a su puesta en marcha, que ha de existir una oferta y una logística local organizadas que puedan abordar un suministro diario, cuantitativamente importante, regular y diversificado, sin incurrir en fallas, en distintos puntos de entrega. Por otra parte, hay que tener en cuenta que a los cocineros y a los gestores de los comedores públicos les complica mucho la tarea de contactar a numerosos proveedores para gestionar el suministro diario de alimentos. Además, la demanda de los comedores de diferentes servicios de preelaboración (lavado, corte, pelado, conservación o congelación) añade otra fuente de variabilidad que complica la gestión logística de los pequeños productores. En nuestra opinión, los *food hubs* asociativos pueden ser útiles a la hora de sincronizar la política de *compra pública alimentaria responsable* con la logística de la oferta de alimentos sostenibles.

Finalmente, pensamos que, por motivos de la Acción por el Clima, por toda otra serie de razones ambientales (mejora de la fertilidad de los suelos, reducción de la contaminación difusa, incremento de la circularidad...), por argumentos de salud pública, por objetivos de desarrollo rural sostenible y de generación de empleo, entre otros, no cabe otra opción de progreso para nuestra sociedad que impulsar la alimentación sostenible.

Sin embargo, es necesario que traspase el ámbito del consumo más concienciado para conquistar segmentos de consumo más amplios. Promover el salto de escala de la agroecología y de la alimentación sostenible, mediante el fomento de la logística y la comercialización cooperativas y de la compra pública responsable, se encuentra en el epicentro de los objetivos políticos de los fondos *Next Generation* de la UE: transición ecológica y transformación digital. Por otra parte, la finalidad de promover la alimentación sostenible concuerda tanto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, como con la estrategia *From farm to fork* (Del campo a la mesa) del Pacto Verde de la UE. Aprovechemos el momento.

Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ, R. (2020): *Recomendaciones para la licitación del servicio de comedor escolar con criterios de sostenibilidad*. Grupo de Compra Pública, Consejo Alimentario Municipal de Valencia; <https://consellalimentari.org/es/grupos-de-trabajo/#grup-compra-publica>
- BARHAM, J.; TROPP, D.; ENTERLINE, K.; FARBMAN, J.; FISK, J., Y KIRALY, S. (2012): *Regional Food Hub Resource Guide*. Washington DC, U.S. Department of Agriculture, Agricultural Marketing Service.
- BECOT, F.; CONNER, D.; NELSON, A.; BUCKWALTER, E., Y ERICKSON, D. (2014): «Institutional demand for locally-grown food in Vermont: Marketing implications for producers and distributors»; en *Journal of Food Distribution Research*, 45(2); pp. 99-117.
- BERTI, G. Y MULLIGAN, C. (2016): «Competitiveness of small farms and innovative food supply chains: The role of food hubs in creating sustainable regional and local food systems»; en *Sustainability*, 8, 616.
- BOURÉ, M.; CHIFFOLEAU, Y., Y AKERMANN, G. (2019): *Diversité des usages du numérique dans les circuits courts alimentaires et impacts potentiels sur leur durabilité*. RMT Alimentation Locale, INRAE & Open Food France.
- BOUTELLE, C. E. (2018): «Direct farm-to-institution marketing: The common challenges and keys to success of Northeast producers»; en *Food Systems Master's Project Reports* 8. University of Vermont, USA.
- CLEVELAND, D. A.; MÜLLER, N. M.; TRANOVICH, A. C.; MAZAROLI, D. N., Y KAI HINSON, K. (2014): «Local food hubs for alternative food systems: A case study from Santa Barbara County, California»; en *Journal of Rural Studies*, 35; pp. 26-36.
- CRIPPA, M.; SOLAZZO, E.; GUIZZARDI, D.; MONFORTI-FERRARIO, F.; TUBIELLO, F. N., Y LEIP, A. (2021): «Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions»; en *Nature Food*, 2; pp. 1-12.
- FAO (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAD PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN) (2019): *Fortalecer las políticas para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Compras públicas de alimentos*. Roma, FAO.
- GONZÁLEZ DE MOLINA, M. (2009): *El desarrollo de la agricultura ecológica en Andalucía (2004-2007)*. Vilassar de Dalt, Icaria.
- GONZÁLEZ DE MOLINA, M. Y LÓPEZ-GARCÍA, D. (2021): «Principles for designing agroecology-based local (territorial) Agri-food Systems: a critical revision»; en *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 45(7); pp. 1050-1082.
- GRUPO OPERATIVO DE SOSTENIBILIDAD ALIMENTARIA /GOSA (2020): *Guía de recursos para licitaciones más sostenibles*. GOSA Canarias.

- MANIKAS, I.; MALINDRETOS, G., Y MOSCHURIS, S. (2019): «A community-based agro-food hub model for sustainable farming»; en *Sustainability*, 11, 2017.
- MARTÍN GALICIA, F. (2020): «Un nuevo modelo de cooperativismo de consumo»; en *Cuadernos de las cooperativas de consumidores*, 29; pp. 4-10.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN / MAPA (2020): *Análisis de la caracterización y proyección de la producción ecológica en España en 2019*. Madrid, MAPA.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN / MAPA (2021): *Informe del Consumo Alimentario en España 2020*. Madrid, MAPA.
- MORGANTI, E. Y GONZÁLEZ-FELIÚ, J. (2015): «City logistics for perishable products. The case of the Parma's food hub»; en *Case Studies on Transport Policy*, 3; pp. 120-128.
- ROCHA, J. H.; MOYANO, E., Y SACCO DOS ANJOS, F. (2015): «Agricultura familiar, mercados institucionales y políticas sociales en Brasil. Análisis de la red social creada en el marco del Programa de Adquisición de Alimentos en el municipio brasileño de Boa Vista (Roraima)»; en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 241; pp. 13-47.
- SANZ CAÑADA, J. Y GÓMEZ APARICIO, L. coords. (2021): «Agroecology and Circular Bioeconomy»; en OLMOS ARANDA, E. Y VENEGAS CALERÓN, M. eds.: *CSIC scientific challenges: towards 2030. Vol. 6 Sustainable Primary Production*. Madrid, Ed. CSIC; pp. 40-59.
- SANZ CAÑADA, J. Y YACAMÁN, C. (2021): «Logística y distribución asociativa»; en VV. AA.: *Libro Blanco sobre Alimentación Sostenible*. Madrid, Fundación Alternativas y Fundación Carasso (en prensa).
- VSF JUSTICIA ALIMENTARIA (2013): *Compra pública en sistemas alimentarios locales. Impactos ambientales, sociales y económicos*. Barcelona, VSF.
- VSF JUSTICIA ALIMENTARIA (2020): *Guía: Incorporación de criterios de sostenibilidad alimentaria en la Compra Pública*. Barcelona, VSF.
- WEZEL, A.; BELLON, S.; DORÉ, T.; FRANCIS, C.; VALLOD, D., Y DAVID, C. (2009): «Agroecology as a science, a movement and a practice. A review»; en *Agronomy for Sustainable Development*, 29; pp. 503-515.
- YACAMÁN, C.; MATARÁN, A.; MATA, R.; MACÍAS, A., Y TORRES, A. (2020): «Peri-urban organic agriculture and short food supply chains as drivers for strengthening city/region food systems. Two case studies in Andalucía, Spain»; en *Land*, 9; p. 177.



IMPORTANCIA DE LA PRODUCCIÓN ALIMENTARIA CON CALIDAD DIFERENCIADA EN EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES¹

Encarnación Aguilar-Criado

Universidad de Sevilla

Santiago Amaya-Corchuelo

Universidad de Cádiz

Carmen Lozano-Cabedo

UNED

Resumen

En este capítulo, se analiza el tema de los productos agrarios cuya calidad diferencial está vinculada a un determinado territorio. Se comienza, en primer lugar, analizando los cambios experimentados en los modelos productivistas de la agricultura, y las nuevas orientaciones de la agricultura hacia la calidad alimentaria. En segundo lugar, se analizan los vínculos entre «producto» y «territorio», como elemento de diferenciación de unos productos que incorporan como valor añadido la territorialidad, la identidad cultural, la historia y la sostenibilidad ambiental, y que contribuyen al desarrollo de las áreas rurales. En tercer lugar, se estudia el tema de la certificación, mostrando su complejidad y algunas paradojas. La conclusión es que este valor añadido dota a estos productos de ventaja competitiva para circular en los mercados globales y responder a las aspiraciones de muchos consumidores del siglo XXI.

Abstract

This chapter features an analysis of the issue of farm products whose differential quality is tied to a specific territory. It starts with a review of the changes seen in farm production models and the new trends in agriculture that put a primacy on food quality. Second is an analysis of the linkage between «product» and «territory», as a factor differentiating certain products whose added value depends on that territoriality, cultural identity, history and environmental sustainability, and which contribute to the development of rural areas. The third part takes up the issue of certification, revealing its complexity and certain paradoxes. The conclusion is that this added value gives these products a competitive advantage for circulating in global markets and responding to the aspirations of many 21st century consumers.

1. Introducción

El desarrollo experimentado por Europa occidental tras la Segunda Guerra Mundial exigió un fuerte proceso de tecnificación de la actividad agraria para aumentar la productividad y asegurar el abastecimiento alimentario a una población en constante crecimiento. La denominada Revolución Verde, basada en la mejora vegetal y el uso masivo de los agroquímicos, dio impulso a una «nueva» agricultura, que fue sustituyendo a las formas tradicionales de producción (Hervieu, 1997).

¹ Este texto es el resultado de distintos proyectos de investigación del Plan Nacional de Investigación que la profesora Aguilar-Criado ha liderado en los últimos años, y en el que han participado, entre otros, los demás autores de este artículo. Los ejes temáticos han sido la calidad agroalimentaria y la nueva ruralidad, concretada en diversos estudios sobre varios productos con marcas de calidad como aceite de oliva, jamón ibérico, queso, cordero, chorizo y vino. Entre esos proyectos cabe destacar *Territorio, calidad e innovación: el diseño de la nueva ruralidad* (SEJ2007-63537/SOCI); *Las indicaciones geográficas como estrategia de desarrollo territorial: la experiencia española y brasileña* (Programa hispano-brasileño de cooperación PHB2008-0043-PC); *La producción de calidad: nuevas estrategias rurales para nuevos consumidores* (CSO2010-22074-C03-01) y *Las marcas de calidad en el mundo rural: nuevos retos para productores y consumidores* (CSO2013-42468-P). Los autores de este artículo agradecen a los demás miembros de este equipo su contribución a estos resultados, sobre todo a Ignacio López Moreno, Paula Felizón y Mario Fernández Zarza.

Surgieron nuevas formas de organización productiva, y la agricultura pasó a ser proveedora de materia prima para un sector agroindustrial que, a partir de los años 1960, se convertiría en el eje de la producción de alimentos. La posición subordinada de la agricultura fue intensificándose conforme el sector de la distribución iba adquiriendo mayor importancia por su capacidad para controlar las condiciones de calidad y el precio de los productos (Buck *et al.*, 1997; Sanz Cañada, 2002). La producción de alimentos quedaría integrada, desde entonces, en el ámbito de la gran industria y en un escenario cada vez más alejado de los consumidores.

El final de la década de 1990 significa el inicio de una nueva etapa de modernidad en el área de la alimentación, una etapa marcada por la creciente sensación de inseguridad de los consumidores respecto a los alimentos (Díaz y Gómez Benito, 2005). A ello contribuyeron diversos acontecimientos sanitarios ocurridos en el sector ganadero, como la enfermedad de las *vacas locas* (1996), la de la dioxina de los pollos (1999) o la listeriosis (2019), cuestionando los modelos intensivos de producción y el papel de las grandes cadenas de producción, elaboración y distribución de alimentos.

2. La nueva ruralidad y la calidad territorial como respuesta

Previamente, los sistemas intensivos de producción agraria ya habían comenzado a mostrar diversas externalidades negativas en el medioambiente, debido, sobre todo, al uso masivo de fertilizantes y plaguicidas, a la creciente especialización productiva y a la expansión de los monocultivos. También comenzaron a surgir algunas contradicciones en el ámbito económico de la UE, como la aparición de los primeros excedentes agrícolas en algunos sectores o la exigencia de inversiones cada vez más elevadas para seguir el ritmo de la modernización y difíciles de asumir por los titulares de las pequeñas explotaciones. En ese contexto, se produciría también el auge de los agronegocios, ligados a las firmas multinacionales.

La gestión de esas contradicciones y externalidades negativas constituyó uno de los grandes retos que tuvieron que afrontar las políticas europeas en el cambio de centuria, dando lugar a un cambio de paradigma en materia de desarrollo rural y agrario. Así, frente a la visión sectorial (agraria), economicista y unilineal que había predominado en la etapa productivista, los espacios rurales comenzaron a percibirse desde una perspectiva más amplia, contemplando la multiplicidad de funciones que pueden desempeñar y abarcando aspectos tan diversos como la protección del medioambiente, la producción de alimentos de calidad territorial o la dimensión residencial, recreativa y de ocio (Cloke *et al.*, 2006). La noción de *nueva ruralidad* define esta nueva orientación de los espacios rurales hacia el paradigma de la multifuncionalidad.

En unos espacios rurales cada vez más globalizados, el vínculo entre *producto y territorio* se erige en un elemento de calidad diferenciada para muchos productos alimentarios. El origen local de unos alimentos que incorporan nociones de identidad cultural, historia y sostenibilidad ambiental, se convierte en el valor añadido que dota a estos productos de ventaja competitiva

para circular en los mercados globales y para responder a los nuevos valores de la sociedad del siglo XXI.

El aumento de las marcas de calidad diferenciada constituye, por tanto, un fenómeno ligado a las nuevas funciones de los espacios rurales y a las nuevas demandas de los consumidores (Lash y Urry, 1998). Eso explica que la promoción de dichas marcas se haya convertido en uno de los principales objetivos de la UE en la medida que enlaza con el enfoque territorial que se incorporaría a la PAC con la reforma de la Agenda 2000 (O'Connor *et al.*, 2006).

Esta nueva concepción del «territorio», que, de mero soporte de actividades se convierte en un recurso para el desarrollo (Esparcia y Escribano, 2012), resulta crucial para entender la potencialidad de los productos con anclaje territorial, siendo un tema central en las numerosas iniciativas de los programas europeos *Leader* y *Proder* (López-Moreno *et al.*, 2016; Pérez-Chueca y Aguilar-Criado, 2013; Quiñones *et al.*, 2016; Rubio, 2010).

La expansión de los *productos agroalimentarios de calidad* asociados a territorios concretos da lugar a un cambio de imagen de *lo rural* que, gracias a este tipo de productos, aparece asociado a valores como *calidad, naturaleza, tradición e historia* (Fernández-Zarza *et al.*, 2018). Los espacios rurales pasan a situarse en el centro de las reivindicaciones contemporáneas convirtiéndose en objetos de consumo para amplios sectores de la población (Expeitx, 1996). En realidad, esta nueva forma de percibir los territorios rurales es consecuencia de la crisis del paradigma productivista basado en la lógica de la cantidad y la eficacia productiva, y su sustitución por un nuevo paradigma en el que la calidad, tanto de los productos como de los procesos, pasa a ser el objetivo central.

La expansión de los alimentos de calidad territorial se debe también a los cambios operados en las pautas de consumo de las sociedades postindustriales, desde un modelo de consumo de masas a otro diferenciado, en el que ya no se priman los productos homogéneos e indiferenciados, sino aquellos que incluyen algún tipo de atributo distintivo. A ello contribuye también la existencia de consumidores cada vez más preocupados por comer de forma saludable tras los escándalos sanitarios a los que ya hemos hecho mención (Escobar-López *et al.*, 2019). Todo ello explica que el vínculo entre alimentos, salud y naturaleza aparezca íntimamente ligado a las nuevas funciones de los espacios rurales y sea objeto de las nuevas orientaciones de las políticas europeas de desarrollo rural (Díaz, 2005).

En un contexto marcado por la paulatina estandarización de los alimentos, cuyo origen y composición se desconocen o se pierden en el proceso de elaboración y transformación, es un hecho que los productos de calidad territorial se erigen, en la actualidad, como productos más seguros (Lozano-Cabedo y Aguilar-Criado, 2012), en la medida que se garantiza su trazabilidad. Son alimentos que aparecen ligados a un ecosistema concreto, a un saber-hacer, a variedades tradicionales, o una trayectoria histórica específica. El consumo de estos productos supone, además, una forma de *saborear* la naturaleza (Lozano-Cabedo, 2011), un modo simbólico de apropiarse de un paisaje, de una forma de vida y de unos conocimientos considerados parte

de nuestros sustratos culturales y que, por tanto, permiten satisfacer las necesidades de arraigo de los consumidores.

Entre los *sellos* que garantizan la calidad de estos productos han adquirido especial relevancia las *Denominaciones de Origen Protegidas* (DOP) y las *Indicaciones Geográficas Protegidas* (IGP), unas certificaciones que aseguran la vinculación del producto con un determinado territorio. También tienen una significativa importancia otras certificaciones, como la *Producción Ecológica* (AE) y la *Agricultura Integrada* (AI), que garantizan que el producto se ha obtenido mediante métodos de producción específicos que eliminan o reducen, respectivamente, la utilización de insumos químicos o sintéticos (Garrido y Moyano, 2004).

A partir de estos sellos o marcas de calidad de rango europeo, se ha desarrollado también una amplia gama de certificaciones de carácter regional o local, que son reconocidas institucionalmente y que subrayan la vinculación del producto con su territorio.

3. Territorializando los alimentos: las *Indicaciones Geográficas de calidad*

La protección de los atributos de calidad asociados al origen geográfico de los alimentos tiene una larga trayectoria en la región mediterránea. De hecho, su regulación surgió en el sur de Europa a partir de la segunda década del siglo XX, para salvaguardar de copias e imitaciones las especificidades que poseían los vinos producidos en determinadas zonas. España se incorporó a este proceso en 1932 con un Decreto en el que se establecía la figura de las DOP, en principio solo aplicable al vino, aunque a partir de 1970² se establecieron disposiciones para que esta certificación pudiera englobar a otros productos, como aceite de oliva, queso y jamón curado (Gómez y Caldentey, 1998; Pizarro, 2021).

Con el tiempo se fueron aprobando diferentes normativas nacionales para la regulación de la variedad de certificaciones que estaban proliferando con grados diversos de protección. Esa diversidad llevó a la UE a fijar, en 1992³, un marco legal común para los EE. MM. y a establecer las dos figuras de referencia ya citadas: la DOP y la IGP, a la que se incorporará posteriormente la figura de la ETG (Especialidad Tradicional Garantizada) (Pizarro, 2021).

La diferencia entre estas tres certificaciones estriba en el grado de vinculación con el territorio. Mientras que, en el caso de las DOP, este elemento tiene que estar presente en las tres fases del proceso: producción, transformación y elaboración, a las IGP solo se les exige que los lazos con el territorio estén presentes en una de esas tres etapas. En el caso de las ETG solo se refieren al carácter de la materia prima y a la elaboración tradicional del producto.

² En una disposición adicional a la Ley 25/1970 del Estatuto de la viña, del vino y de los alcoholes y su reglamento aprobado por Decreto 835/1972, de 23 de marzo, se indica que el gobierno podrá hacer extensiva estas denominaciones a «*aquellos productos agrarios cuya protección de calidad tenga especial interés económico o social*».

³ El Reg. 2081/92 del Consejo sobre protección de indicaciones geográficas y denominaciones de origen para productos agrícolas y alimenticios, y el Reg. 2082/92, relativo a la certificación de las características específicas de los productos agrícolas y alimenticios y sus modificaciones. Estos reglamentos fueron derogados por los Reg. 510/2006 y 509/2006, siendo los que desarrollan los criterios de registro de las denominaciones de calidad de las producciones agroalimentarias no vínicas.

Lógicamente, los países que ya tenían una regulación propia tuvieron que adaptarse al marco europeo comunitario y establecer equivalencias entre las figuras ya existentes y las establecidas por la UE⁴.

Estas certificaciones vienen a ratificar, por tanto, el vínculo que estos productos mantienen con su entorno territorial, convirtiéndose en su elemento distintivo. Es a partir de esta relación singular con el territorio, como el producto agroalimentario incorpora las características específicas del lugar, tanto las que provienen de factores naturales (y que derivan de su ecología o su clima), como de factores humanos (unas técnicas, un *saber-hacer* y unos conocimientos tradicionalmente ligados a la zona y sus habitantes).

La suma de estos elementos tangibles e intangibles conforman los atributos requeridos para alcanzar la cualificación requerida por la ley. Asimismo, es importante subrayar que lo específico de estas certificaciones de calidad es que no solo defienden los intereses de los consumidores, al garantizarles que el producto que consumen integra un conjunto de características predefinidas, sino también de los productores, al asegurarles el monopolio en la utilización de la reputación asociada al mismo (Barco, 2007; De La Calle, 2002).

Otro de los sellos de calidad que posee una larga trayectoria en España es el de la agricultura ecológica, siendo nuestro país uno de los primeros de la UE en regular este sistema de producción. Así, a finales de los años 1980, se reconocía la denominación genérica de *Agricultura Ecológica* para los productos en cuya producción, elaboración y conservación no se hubieran empleado productos químicos de síntesis⁵. Esta normativa tuvo que adaptarse, en 1991, al Reg. 292/91 *sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios*, en el que se determinaban los requisitos que debía cumplir un producto agrícola o un alimento para poder llevar algún tipo de referencia al método de producción ecológico. Es este temprano interés por regular la agricultura ecológica lo que, entre otros factores, ha permitido que España sea, en la actualidad, el tercer país a nivel mundial en superficie de producción ecológica y el primero a nivel europeo (Willer *et al.*, 2021).

Sin embargo, la principal amenaza al desarrollo de los productos de calidad territorial proviene del proceso de *convencionalización*, es decir, la entrada del *agribusiness* en el sector agroalimentario (Guthman, 1998). Así, las grandes empresas han comenzado a incluir, en sus estrategias de marketing, algunos de los referentes atribuidos a los alimentos localizados: *natural, bio, de calidad, elaboración artesana, casera*, etc. para diferenciar sus productos y ajustarse a las demandas del consumidor.

Lógicamente, este fenómeno supone un claro riesgo para los sellos de calidad ya que sus rasgos intrínsecos, aquéllos que los dotan de singularidad, se utilizan para publicitar productos estandarizados, perdiendo con ello su valor añadido. Además, dichas corporaciones están

⁴ La Orden de 25 de enero de 1994 del MAPA precisa la correspondencia entre la legislación española y la europea en materia de protección de los productos agroalimentarios, estableciendo la equivalencia entre *Denominación de Origen* y *Denominación de Origen Protegida* y entre *Denominación Específica e Indicación Geográfica Protegida*.

⁵ Este Reglamento fue, posteriormente sustituido por el Reg. (CE) nº 834/2007, y más tarde se ha aprobado el Reg. (UE) 2018/848 sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos.

comenzando a dominar los aspectos más lucrativos de este tipo de agricultura, es decir, el proceso de comercialización y venta del producto. Es esta una situación que está propiciando que se reproduzca, en este sector, el sistema ya imperante en la producción convencional, lo que puede reducir la autonomía de los agricultores y anular las externalidades positivas (económicas, ecológicas, sociales y culturales) asociadas a los alimentos de calidad diferenciada (Marsden *et al.*, 2000).

En esta línea, algunos autores (Alrøe *et al.*, 2006) se preguntan si la orientación de muchas de las producciones ecológicas hacia la exportación contribuye o no al desarrollo rural sostenible. Piensan que esa orientación supone en la práctica un mayor gasto energético, genera problemas ambientales, perpetúa la desvinculación entre productor y consumidor y fomenta que los productos ecológicos alcancen altos precios en el mercado por la presencia de intermediarios.

4. Las marcas de calidad y sus paradojas

Más allá del citado proceso de *convencionalización*, existen otros problemas, derivados de la complejidad de los procesos de implantación de las marcas de calidad. Podemos decir que estos procesos son polivalentes, en la medida que suponen tanto un espacio de concertación entre productores e instituciones, como un ámbito de expresión de poder y conflicto entre intereses de distinto signo. Son, además, procesos muy complejos en los que los actores involucrados tienen que construir un proyecto colectivo para re-pensar y re-diseñar el producto a etiquetar (Marsden y Smith, 2004), lo que significa elaborar una normativa que lo defina y lo singularice.

Este proceso puede aumentar la cohesión y sinergia entre algunos actores del territorio (Lozano-Cabedo y Aguilar-Criado, 2012), pero también puede excluir a aquellos otros que formaban parte del sistema previo de elaboración del producto —ya sea por su incapacidad de asumir los costes de transformación o por disconformidad con el nuevo sistema— y que, con la nueva legalidad, se ven desposeídos del capital simbólico que su producto tenía al ser legalmente monopolizado por el nuevo sello.

La creación de un sello de calidad conlleva la creación de un cuerpo normativo y un marco institucional de gobernanza para regular las características del producto y controlar su cumplimiento. Es un escenario inevitablemente restrictivo por cuanto que implica seleccionar determinadas materias primas y técnicas preexistentes, así como acotar unos determinados límites territoriales, definiendo así las características consustanciales a la certificación de la nueva marca. Es claro que todo esto limita los usos y manejos tradicionales y genera nuevas relaciones de poder entre los actores implicados (Ménard, 1990; Wilkinson, 1997), dando lugar a cambios sociales en los territorios.

Las dinámicas de «inclusión» y «exclusión» son consustanciales a los procesos de certificación de la calidad, por cuanto conllevan prohibición y homogeneización de determinadas prácticas y saberes locales, implicando también una pérdida de la diversidad cultural (Bowen y de Master, 2011). El resultado es un nuevo producto, creado a partir de una eficiente com-

binación entre la tecnología tradicional y las innovaciones técnicas y sanitarias modernas; un producto que, además, utiliza el discurso de la tradición y su anclaje territorial como parte sustancial de su atractivo comercial. Hemos de tener en cuenta que la construcción de este proceso supone invertir capital, tiempo y energía por todos los actores involucrados. Dada la creciente jerarquización entre productores y distribuidores de las actuales cadenas alimentarias (Massot, 2012), veremos cómo el aumento del coste final del producto determinará la diversificación de las estrategias adoptadas por los pequeños productores para hacer frente al nuevo escenario.

Alcanzar la certificación de los sellos de calidad supone someter los procesos de producción a estrictos sistemas de regulación. Los *Consejos Reguladores* supervisan la calidad del producto a partir de un complejo sistema de certificación que permite garantizar su trazabilidad. Por ejemplo, en la DOP del jamón ibérico de bellota se estipulan las características de la raza del cerdo, la edad de los animales y su alimentación, el periodo de curación de sus derivados y los métodos de elaboración permitidos. Se seleccionan así determinadas características del modelo tradicional de producción del cerdo ibérico de *montanera*⁶ sobre la base de los parámetros establecidos por la UE para las DOP (Amaya-Corchuelo y Aguilar-Criado, 2012).

Esta precisa combinación entre tradición (usos, manejos y saberes locales) e innovación y requerimientos tecnológicos (de higiene y salubridad) es otro de los requerimientos de las normativas reguladoras de la calidad. Sucede también en el caso de otro de los productos estrella del caso español, como es el aceite de oliva, sometido en la actualidad a un sistema de extracción y envasado de alto nivel tecnológico, y de seguridad e higiene. La adaptación a este modelo de calidad estandarizada implica la difusión de lo que se denomina la *nueva cultura del aceite*, un término que se refiere a las prácticas y valores asociados únicamente a la dimensión científico-técnica de la calidad. Y es que el paso a la producción de calidad en el aceite de oliva ha requerido transformar las tradicionales prácticas productivas, industriales, comerciales y de consumo, en otras en las que la modernización y la tecnificación de los procesos son indispensables. Pero también ha incidido en una reconfiguración de las relaciones de poder en el sector oleícola, así como en la transformación de los procesos de identificación local y en las dinámicas de gobernanza de los territorios olivareros (Farré *et al.*, 2020). Las viejas ruedas de molino y los tanques de hierro han sido sustituidos por depósitos de aluminio y acero inoxidable gestionados mediante sofisticada tecnología que, además, permiten controlar en todo momento factores como la temperatura o la humedad para que el aceite no pierda sus propiedades.

Otro tanto ocurre en el caso de la industria quesera, que ha visto desaparecer utensilios tradicionales de madera por líneas de producción en cadena con prensas, saladeros y mesas de moldeado. Asistimos en este sector al paso de la producción doméstica a otra de carácter industrial. Los cambios incluyen medidas de higiene que se extienden al control de los trabajadores, así como de las herramientas, maquinaria y vestimentas, sujetas a la actual reglamentación de higiene alimentaria.

⁶ «Montanera» es tanto el periodo de maduración de las bellotas procedentes de encinas, alcornoques y robles, entre noviembre y febrero, como también, la temporada de engorde de los cerdos en base a dicho fruto.

Más allá de las necesarias medidas de seguridad, los estrictos controles de calidad que fijan las DOP terminan por hacer inviable la producción para muchos productores. Estar o no dentro de la certificación de DOP se convierte así en una estrategia que los mismos productores eligen en función de la capacidad y tamaño productivo de su industria, así como de los precios de la materia prima y de la demanda del mercado. De ahí que, en 2011 y según los datos del entonces *Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*, apenas un 10 % de la producción de jamones ibéricos y de aceite de oliva virgen se acogieran a alguno de los sellos existentes. Lo que sucede es que cada campaña, y en función de los costes y beneficios de los precios del producto en el mercado, cada productor decide qué cantidad de su producción destina a su certificación y cuál vende sin certificación. De hecho, muchos elaboradores han optado por acogerse a sellos de rango inferior, sellos que no son DOP, sino marcas territoriales con valor natural añadido.

Este es el caso del queso de cabra o de oveja de la *Sierra de Cádiz*. El producto mantiene un vínculo tradicional con un territorio de singulares valores naturales. Su materia primera proviene de la leche de dos razas autóctonas: *la cabra payoya* y *la oveja merina grazalemeña*, respectivamente (López *et al.*, 2015). Fue así como una producción doméstica dio lugar a muchas fábricas de quesos actuales. La suma del entorno natural, de la materia prima y el *saber-hacer* han determinado la calidad de un producto que, con el sello de *Parque Natural de la Sierra de Cádiz*, ha recibido numerosos premios nacionales e internacionales. Esta razón es la que ha llevado a los productores a renunciar a la creación de una DOP que les exigiría mayores requerimientos, pero que consideran innecesarios (López-Moreno, 2014).

Por eso, más allá del valor que las DOP adquieren en los mercados globales, es un hecho que, en la escala local, funcionan otros parámetros de calidad, basados en sistemas menos formalizados y más propios de la economía de proximidad, como el conocimiento y la confianza entre comprador y productor. Y este es uno de los criterios que el productor maneja a la hora de elegir el tipo de estrategias a seguir en cuanto al porcentaje de su producción a certificar o incluso de su retirada de la DOP, una decisión que ha sido bastante común en los actuales momentos de crisis, especialmente entre los pequeños productores.

La función del sello de calidad está por tanto relacionada con la distancia geográfica entre productor y consumidor. Allí donde hay proximidad entre ambos, actúan otros parámetros menos formalizados y que tienen que ver con la cultura local. El conocimiento y la confianza entre productor y consumidor se consagran así en los elementos fundamentales que amparan la calidad del producto y garantizan su venta de cara al consumidor. Es un mecanismo menos formalizado que el de las DOP, y al que se acude cada vez más en momentos de crisis económica, un modelo que es bastante común fuera del ámbito de la UE y que tiene en los *canales cortos* una de sus principales vías de comercialización.

El caso del *Chorizo de Toluca*, un embutido vinculado a formas tradicionales de producción local en el valle mexicano del mismo nombre, es un ejemplo del valor que la proximidad entre productor y consumidor adquiere en el momento de la transacción. Esta cercanía, unida al conocimiento compartido de la calidad del producto, de su materia prima y del *saber-hacer* del

productor, determina que la confianza juegue un papel tan importante, como el de cualquiera de las certificaciones institucionales antes mencionadas (Fernández-Zarza *et al.*, 2021).

5. La calidad como innovación: los retos de la ruralidad

El cambio hacia un nuevo sistema alimentario basado en la calidad, la higiene y la seguridad, así como la sostenibilidad ambiental, constituye, sin duda, la gran transformación experimentada por el sector agrario en los últimos cuarenta años. En ese contexto, los productos agrarios y sus productores (pequeños agricultores familiares, empresarios y agroindustrias) están sujetos, sin duda, a la lógica del mercado global y buscan obtener la máxima rentabilidad.

No obstante, el impacto negativo de los modelos de agricultura altamente tecnificados en el medioambiente y las nuevas demandas de los consumidores han hecho que las producciones tengan que adaptarse a las nuevas normativas sanitarias y ambientales y sean más acordes con esas demandas de la población (Lozano-Cabedo y Gomez-Benito, 2017). Los procesos de innovación tecnológica han facilitado la adaptación del sector agroalimentario a los nuevos escenarios productivos. Son escenarios que están ya bastante asimilados por los productores, que han tenido que realizar diversas inversiones para satisfacer las nuevas exigencias en materia de producción y comercialización, asumiendo el mundo de las marcas y certificaciones.

Los consumidores, por su parte, se mueven desorientados en el complejo mundo de marcas y etiquetas utilizadas para certificar la trazabilidad y calidad de los productos. Una situación, a veces, tan confusa, que el humorista Forges se refería a ella en una de sus geniales viñetas, cuando a la petición de compra de un kilo de patatas, el vendedor respondía: «¿*Biónicas, deconstruidas, hidrogenéticas?* ...» y ante la respuesta de «*no, normales*», el vendedor le espetaba: «*ya no tengo esas antiguallas*»⁷. Permítannos esta licencia humorística para reflejar la innegable realidad de unos alimentos ya configurados con diversos signos de distinción. La viñeta refleja, de forma muy lúcida, una realidad también problemática, que atañe a productores y consumidores y que representa algunos de los retos que se tienen que afrontar para consolidar el desarrollo de los productos de calidad diferenciada.

La certificación institucionalizada versus territorializada

Es un hecho en el actual sistema agroalimentario que los estándares de calidad demandados por el mercado y regulados por las instituciones de certificación coexistan, como hemos señalado, con otros tipos de relación producción/consumo en los que la calidad del producto es negociada localmente según los atributos específicos de cada territorio (Belletti *et al.*, 2017; Lozano-Cabedo, 2011; Quiñones *et al.*, 2016).

⁷ Diálogo recogido de una de las viñetas del humorista gráfico Antonio Fraguas «Forges» expuesta en la muestra conmemorativa «La Ciencia según Forges» Casa de la Ciencia. CSIC. Sevilla, junio, 2021.

La relación entre las normativas institucionalizadas y las dinámicas locales reflejan algunas de las ya citadas paradojas que se producen en el ámbito de la certificación y en lo que respecta al poder que se les concede a las entidades certificadoras y de control. Se trata de un proceso muy complejo, especialmente para las marcas de mayor nivel (DOP e IGP), cuya reglamentación, sujeta a la normativa europea, requiere de su estricto cumplimiento, siendo el correspondiente *Consejo Regulador* el encargado de implementar diversos controles para certificar la especificidad y calidad del producto. Este procedimiento, que se extiende igualmente a otros sellos de certificación, como el de la *Agricultura Ecológica* o la *Agricultura Integrada*, corre a cargo de empresas certificadoras, contratadas a tal efecto y de cuyo estricto y riguroso cumplimiento dan cuenta las numerosas inspecciones a la que son sometidos los distintos procesos de elaboración.

Nadie duda de la necesidad de estos controles, ya que son la única garantía de la especificidad del producto y son también un eficaz sistema de protección de los productores frente a posibles copias. En realidad, esta fue la función original de este tipo de figuras de protección. El problema es que el requisito de la certificación, normalmente desarrollado por una empresa especializada de carácter privado, somete a los procesos de producción a tantos controles y a tanto gasto económico, que, según critican productores y elaboradores, se encarece el producto final y se dificultan los procedimientos de elaboración sin que apenas el consumidor perciba sus efectos en la calidad del producto.

Ambas cuestiones suscitan el recelo de muchos empresarios, que optan, en unos casos, por abandonar estas marcas y, en otros, por certificar solo una parte de la producción con sellos de menor rango de protección. La opción por la certificación parcial del producto es una estrategia utilizada, sobre todo, por los pequeños productores, y que hemos comprobado en los casos del *jamón ibérico de bellota* (Fernández Zarza *et al.*, 2018), el *aceite de oliva* (Farré, Lozano-Cabedo y Aguilar-Criado, 2020) y el *queso de la Sierra de Cádiz* (López-Moreno, 2014). En estos casos, los productores optan por un sello de certificación de menor rango al comprobar que la calidad de sus producciones es reconocida por los consumidores sin necesidad de recurrir a otros sellos de mayor grado de protección.

Las nuevas demandas en materia de certificación se centran ahora en la convergencia entre las certificadoras y los territorios, abogando por *Sistemas Participativos de Garantía* muy utilizados en otros países como Brasil (Velleda, Sacco y Lozano, 2014). Estos sistemas incorporan en el proceso de certificación no solo a los productores y elaboradores, sino también a los consumidores, lo que, además de dotar de garantías y transparencia al proceso, abarata su coste.

En el caso del aceite de oliva, el «conocimiento experto» es fundamental en la certificación de sus distintos tipos de calidad. Como se sabe, este producto está regulado por la UE y el COI (Consejo Oleícola Internacional), que estandarizan la calidad del aceite de oliva⁸ en diferentes

⁸ El Reg. (CE) 2568/1991 describe las características químicas y/o sensoriales del aceite de oliva y sus métodos de análisis. Existen modificaciones en el Reg. (CE) 1989/2003, en el Reg. (CE) 640/2008 respecto al análisis sensorial, y en el Reg. (CE) 338/2013 respecto a los métodos de análisis. Respecto al COI, el Reg. T. 15/nº 3/Rev. 8 establece la clasificación comercial (COI, 2105a) y el Reg. T. 20/nº 15/Rev. 7 se refiere al análisis sensorial.

categorías⁹. De este modo, el aceite de oliva pasa a ser el único producto agroalimentario sujeto, por norma de la UE, a un método de análisis sensorial para determinar sus distintas categorías de calidad según parámetros organolépticos. Ello ha requerido la creación de *paneles de cata* en cada territorio productor, formados por catadores entrenados según un método regulado, dado que son los únicos autorizados para clasificar los distintos tipos de aceite. Con los *paneles de cata* el sector oleícola se apropia así del conocimiento *experto* a escala del territorio donde se produce el aceite de oliva, siendo una forma de resistir la estrategia globalizadora de las grandes industrias comercializadoras, unas industrias que, en su afán homogeneizador, suelen cuestionar el rigor científico-técnico de las certificaciones emitidas por los *paneles* (Farré *et al.*, 2019).

Más allá de la especificidad del aceite de oliva, este caso señala el camino para resolver uno de los retos a los que actualmente se enfrentan los procedimientos de certificación de la calidad. El modelo de expertos locales es, sin duda, una estrategia de resistencia ante los procesos globalizadores de la cadena agroalimentaria y una clara alternativa para superar las desigualdades existentes en la cadena del valor.

La promoción institucional y la información a los consumidores

Es evidente que uno de los objetivos de las distintas figuras de calidad hasta aquí enunciadas es señalar la singularidad de un determinado producto. Es también evidente que la vinculación territorial de estos sellos de calidad los ha integrado dentro de las estrategias de la PAC, especialmente las de su segundo pilar, lo que explica que se hayan convertido en uno de los ejes estratégicos de los Grupos de Desarrollo Rural.

Las cifras oficiales del MAPA muestran, en efecto, que en España se ha producido un crecimiento exponencial de estas certificaciones, desde las 15 existentes en 1995, hasta las 361 reconocidas en 2020, a las que se sumarán los 19 productos en espera de su reconocimiento. Nuestro país es uno de los que más productos agroalimentarios de calidad diferenciada tiene registrados por la UE, solo por detrás de Italia y a escasa distancia de Francia, y eso que esos datos se refieren solo a las marcas de rango europeo. Si le sumamos los distintos sellos de rango regional, comarcal o local, constatamos un panorama en el que estas figuras han proliferado hasta límites tales, que los consumidores tienen dificultades para identificar el verdadero valor del producto que compra.

Esta proliferación de los sellos de calidad es un problema que debe ser afrontado por los productores y las administraciones públicas, esmerándose en hacer campañas explicativas sobre las cualidades de los productos diferenciados, así como sobre sus singularidades y procesos de elaboración, características todas ellas que explican su mayor coste. Abordar este reto es muy importante para corregir la actual sobreinformación que sufren los consumidores a nivel visual, y para generar un consumo consciente y responsable en sus decisiones de compra.

⁹ Aceite de Oliva Virgen Extra (AOVE), Aceite de oliva Virgen (AOV) y Aceite de Oliva (AO).

Se trata de un tema crucial para superar la actual paradoja entre, de un lado, el esfuerzo que el productor hace para obtener un producto singular y, de otro, el desconocimiento que tiene el consumidor respecto a la naturaleza del producto que compra. Este reto ha sido asumido por la UE, desarrollando programas de promoción a los que pueden acceder los productores. Dichos programas han sido bien acogidos, si bien diversas agencias (AREPO¹⁰, 2020) y expertos han planteado algunas mejoras, relativas sobre todo a la participación de los distintos Estados miembros de la UE, con el fin de dar información y apoyo técnico y facilitar la implicación de los pequeños agricultores.

6. Reflexiones finales

El modelo europeo de agricultura y ganadería ha de alinearse definitivamente con la transición ecológica que se plantea en la UE. Es una apuesta en la que se redefine el modo de producir alimentos, reconectando la agricultura con el medioambiente, acercando a productores y consumidores e incitando el consumo de productos locales respetuosos con el entorno natural. Y todo ello en el marco del *Pacto Verde Europeo* y sus dos estrategias: «De la granja a la mesa» y «Biodiversidad», documento publicado en 2020.

En la doble estrategia del *Pacto Verde* caben, sin duda, los productos con los distintos signos de calidad aquí estudiados, unos productos que están, además, en sintonía con los últimos documentos de FAO (2018 y 2021), en los que se afirma que las IG «facilitan un terreno prometedor a la sostenibilidad gracias al vínculo con el origen y su capacidad de reproducción de los recursos locales, al proteger su territorio, activos naturales y culturales, destacando la reputación del producto» (FAO, 2018:7).

¹⁰ La *Asociación de Regiones Europeas de Productos de Origen* (AREPO) es una red de regiones y asociaciones de productores que se ocupa de promover los productos de calidad territorial. Representa a 33 regiones y a más de 700 asociaciones de productores (más del 50% de las IG en la UE).

De hecho, en la UE, las IG ya cumplen varios objetivos del *Pacto Verde*, puesto que «responden a la demanda de los ciudadanos de productos tradicionales con los más altos niveles de seguridad y calidad alimentaria; garantizan la diversidad culinaria en el centro de unos hábitos dietéticos sanos y equilibrados; aseguran la sostenibilidad económica gracias a las condiciones de competencia leal y a los mayores ingresos de los productores; y garantizan la producción sostenible de alimentos mediante la protección del paisaje rural y la gestión y reproducción sostenibles de los recursos naturales. Además, en el contexto actual en el que cada vez se presta más atención al consumo de productos locales, cabe destacar que las IG son los únicos productos con una certificación oficial que garantiza su origen y sus características diferenciales» (AREPO, 2021:2).

Estamos, en definitiva, ante el reto de una «nueva ruralidad», que se concreta en el ambicioso paquete de medidas incluidas en el citado *Pacto Verde Europeo*, con el objetivo todo ello de diseñar un sistema alimentario justo, saludable y más respetuoso con el medioambiente (Comisión Europea, 2021:1). Es un ambicioso plan de medio y largo plazo que, lógicamente, despierta recelos entre los agricultores por cuando les supone un cambio importante de escenario, reclamando ayudas y mayores plazos para adaptarse al mismo.

En todo caso, es tiempo de consenso para culminar el desarrollo de las producciones de calidad diferencial vinculadas a los territorios locales, un modelo que ya está suficientemente aceptado entre nuestros agricultores y que es cada vez más demandado por los consumidores. Se trata de seguir aprovechando el conocimiento y la experiencia desarrollada desde el principio de esta centuria; de seguir investigando en una tecnología productiva más respetuosa con el medioambiente; de asesorar a los productores, y de fomentar campañas de promoción de este tipo de productos de calidad diferencial. En definitiva, lograr una agricultura y ganadería sostenible y un sistema alimentario saludable es un objetivo inaplazable. Solo de ese modo, el mundo rural podrá definir su futuro, un futuro que será sostenible, o no será.

Referencias bibliográficas

- AMAYA-CORCHUELO, S. Y AGUILAR-CRIADO, E. (2012): «La construcción de la calidad alimentaria: tradición, innovación y poder en las DOP del jamón ibérico en España»; en *Revista de Economía Agrícola*, 59(2); pp. 39-52.
- ALRØE, H. F.; BYRNE, L., Y GLOVER, L. (2006): «Organic agriculture and ecological justice: ethics and practice»; en HALBERG, N.; ALRØE, N. F.; KNUDSEN, M. T., Y KRISTENSEN, E. S. eds.: *Global Development of Organic Agriculture; Challenges and Prospects*. Wallingford, CAB International; pp. 75-112.
- AREPO (2021): «Evaluación por parte de la Comisión Europea de las indicaciones geográficas y las especialidades tradicionales protegidas en la UE», julio 2021.
- BARCO ROYO, E. (2007): «Denominaciones de origen. La incidencia de la localización y deslocalización»; en *Distribución y Consumo*, nº 96; pp. 27-41.
- BELLETTI, G.; MARESCOTTI, A., Y TOUZARD, J. M. (2017): «Geographical Indications, Public Goods, and Sustainable Development: The Roles of Actors' Strategies and Public Policies»; en *World Development*, 97; pp. 45-57.
- BOWEN, S. Y DE MASTER, K. (2011): «New rural livelihoods or museums of production? Quality food initiatives in practice»; en *Journal of Rural Studies*, 27; pp. 73-82.
- BUCK, D.; GETZ, C., Y GUTHMAN, J. (1997): «From farm to table: The organic vegetable commodity chain of northern California»; en *Sociologia Ruralis*, 37; pp. 3-20.
- CALDENTEY, P. Y GÓMEZ MUÑOZ, A. (1996): «Productos típicos, territorio y competitiva»; en *Agricultura y Sociedad*, 80-71; pp. 57-82.
- CAMARERO, L. Y GONZÁLEZ, M. (2005): «Los procesos recientes de transformación de las áreas rurales españolas: una lectura desde la reestructuración ampliada»; en *Sociología. Revista de la Facultad de Letras*. Universidade de Porto, vol. 15; pp. 95-123.
- CLOKE, P.; MARSDEN, T., Y MOONEY, P. (2006): *The Handbook of Rural Studies*. Londres, Sage.
- COMISIÓN EUROPEA (2021): *Un pacto verde europeo*. Disponible en: <https://ec.europa.eu>
- DÍAZ, C. coord. (2005): *¿Cómo comemos?: cambios en los comportamientos alimentarios de los españoles*. Madrid, Ed. Fundamento.
- DÍAZ, C. Y GÓMEZ BENITO, C. (2005): «Consumo, seguridad alimentaria y salud. Una perspectiva de análisis desde las Ciencias Sociales»; en *Revista Internacional de Sociología*, 63(40); pp. 9-19.
- DE LA CALLE, L. (2002): «Denominaciones de origen y protección económica». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 194; pp. 27-48.

- ESCOBAR-LÓPEZ, S; ESPINOZA-ORTEGA, A; LOZANO-CABEDO, C.; AGUILAR-CRIADO E., Y AMAYA-CORCHUELO, S. (2019): «Motivations to consume ecological foods in alternative food networks (AFNS) in Southern Spain»; en *British Food Journal*, 2019-0051. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/Bfj-01>
- ESPARCIA, J. Y ESCRIBANO, J. (2012): «La dimensión territorial en la programación»; en *Anales de Geografía*, (32)2; pp. 227-252.
- ESPEITX, E. (1996): «Los nuevos consumidores o las nuevas relaciones entre campo y ciudad a través de los productos de la tierra»; en *Agricultura y Sociedad*, vol. 80-8.
- FAO (2018): *Fortalecimiento de los sistemas alimentarios sostenibles a través de las indicaciones geográficas: Un análisis de los impactos económicos*. Roma, Ed. Organización Naciones Unidas.
- FAO (2021): *El potencial nutricional y sanitario de los alimentos con Indicación Geográfica*. Roma, Ed. Organización Naciones Unidas.
- FARRÉ RIBES, M.; LOZANO-CABEDO, C. Y AGUILAR-CRIADO, E. (2020): «La ‘nueva cultura del aceite’ como eje de transformación en los territorios olivereros andaluces»; en *AIBR-Revista de Antropología Iberoamericana*, 15(1); pp. 79-104.
- FARRÉ-RIBES, M.; LOZANO-CABEDO, C., Y AGUILAR-CRIADO, E. (2019): «The Role of Knowledge in Constructing the Quality of Olive Oil in Spain»; en *Sustainability*, 11; 4029. Disponible en: www.mdpi.com/journal/sustainability
- FERNÁNDEZ-ZARZA, M.; AMAYA-CORCHUELO, S., Y AGUILAR-CRIADO, E. (2018): «Institutional density and public policies in two cases of geographical indications from Mexico and Spain»; en *Journal of Agrarian Change*; pp. 1-19. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/joac.12276>
- FERNÁNDEZ-ZARZA, M.; AMAYA-CORCHUELO, S., Y AGUILAR CRIADO, E. (2018): «Placer, salud y sociabilidad. El hecho alimentario a través del jamón ibérico»; en *Dialectología y tradiciones populares*. Vol. LXXIII, nº 2; pp. 425-452.
- FERNÁNDEZ-ZARZA, M.; AMAYA-CORCHUELO S.; BELLETI, G., Y AGUILAR-CRIADO, E. (2021): «Trust and Food Quality in the Valorisation of Geographical Indication Initiatives»; en *Sustainability*, 13. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su13063168>
- GARRIDO, F. Y MOYANO, E. (2004): «Agricultura, sociedad y medio ambiente en la España actual»; en MARRÓN, M. J. Y GARCÍA, G. coords.: *Agricultura, Medio Ambiente y Sociedad*. Madrid, Serie Estudios. MAPA; pp. 29-56.
- GUTHMAN, J. (1998): «Regulating meaning, appropriating nature: The codification of California organic agriculture»; en *Antipode*, 30; pp. 135-154.
- HERVIEU, B. (1997): *Los campos del futuro*. Madrid, MAPA.
- LASH, S. Y URRY, J. (1998): *Economías de Signos y Espacios*. Buenos Aires, Amorrutu Ed.

- LÓPEZ-MORENO, I. Y AGUILAR-CRIADO, E. (2013): «La nueva economía rural europea. Especialización territorial de calidad en la Isla de Texel y la Sierra de Cádiz»; en *Gazeta de Antropología*, 29(2); artículo 04.
- LÓPEZ-MORENO, I. (2014): *Labelling the origin of food products. Towards sustainable territorial development?* Ede, Ponsen and Looijen.
- LÓPEZ-MORENO, I.; AGUILAR-CRIADO, E.; LOZANO-CABEDO, C. Y PÉREZ-CHUECA, A. (2015): «Quality labels and institutional density in the agro-food sector: the case of Andalusia (Spain)»; en *Spanish Journal of Rural Development*, nº 3. Vol. VI; pp. 9-19.
- LOZANO-CABEDO, C. Y GÓMEZ-BENITO, C. (2017): «A Theoretical Model of Food Citizenship for the Analysis of Social Praxis»; en *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 30(1); pp. 1-22.
- LOZANO-CABEDO, C. (2011): *El sabor de la naturaleza: agricultura ecológica en los Parques Naturales andaluces*. Sevilla, Fundación Blas Infante.
- LOZANO-CABEDO, C. Y AGUILAR-CRIADO, E. (2012): «Territorialising organic production: collective actions and public policies in Andalusia»; en *Sviluppo Locale*, Vol. XV, nº 37-38; pp. 45-66.
- LOZANO-CABEDO, C. Y AGUILAR-CRIADO, E. (2010): «Natural, tradicional y de la tierra. La promoción de la calidad agroalimentaria en los nuevos espacios rurales andaluces», en SOLER, M. Y GUERRERO, C. coords.: *Patrimonio cultural en la nueva ruralidad andaluza*. Sevilla, Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Consejería de Cultura; pp. 126-139.
- MASSOT, A. (2012): «Los mecanismos de la PAC 2020, principales vectores del proceso de reforma en curso»; en *Revista Española de Estudios Rurales y Pesqueros*, 232; pp. 13-68.
- MARSDEN, T. K.; BANKS, J. Y BRISTOW, G. (2000): «Food supply chain approaches: exploring their role in rural development»; en *Sociologia Ruralis*, 40; pp. 424-438.
- MARSDEN, T. K. Y SMITH, E. (2004): «Ecological Entrepreneurship: Sustainable Development in Local Communities through Quality Food Production and Local Branding»; en *Geoforum*, Vol. 36, nº. 4; pp. 440-451.
- MENARD, C. (1990): *L'economie des organisations*. Paris, La Decouverte.
- O'CONNOR, D.; RENTING, H.; GORMAN, M., Y KINSELLA, J. (2006): «The Evolution of Rural Development in Europe and the Role of EU Policy»; en O'CONNOR, D.; RENTING, H.; GORMAN, M., Y KINSELLA, J. eds.: *Driving Rural Development Policy and Practice in Seven EU Countries*. Assen, Royal van Gorcum; pp. 1-30.
- PÉREZ-CHUECA, A. Y AGUILAR, E. (2013): «Aportaciones al análisis comparativo entre modelos de desarrollo rural en Europa»; en *Gazeta de Antropología*, 29(2).
- PIZARRO, D. (2021): «La protección de los productos agrícolas por su origen geográfico: un recorrido legislativo»; en XXVIII *Informe Socioeconómico de la Agricultura y Ganadería Familiar*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales; pp. 137-143.

- QUIÑONES-RUIZ, X. F.; PENKER, M.; BELLETTI, G.; MARESCOTTI, A.; SCARAMUZZI, S.; BAZZINI, E.; PIRCHER, M.; LEITGEB, F., Y SAMPER-GARTNER, L. F. (2016): «Insights into the black box of collective efforts for the registration of Geographical Indications»; en *Land Use Policy*, 57; pp. 103-116.
- RUBIO, P. (2010): «Modelización de los cambios y evolución reciente del sistema rural español»; en *AGER*, 54; pp. 203-235.
- SANZ CAÑADA, J. (2002): «El sistema agroalimentario español: estrategias competitivas frente a un modelo de demanda en un contexto de mercados imperfectos»; en GÓMEZ BENITO, C. Y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J. eds.: *Agricultura y Sociedad en el cambio de siglo*. Madrid, McGraw Hill; pp. 143-179.
- VELLEDA CALDAS, N.; SACCO DOS ANJOS, F., Y LOZANO-CABEDO, C. (2014): «La certificación de productos ecológicos en España y Brasil»; en *Agrociencia Uruguay*, 18(1); pp. 163-171.
- WILKINSON, J. (1997): «A New Paradigm for Economic Analysis?»; en *Economy and Society*, 26(3); pp. 305-39.
- WILLER, H.; TRÁVNÍČEK, J.; MEIER, C., Y SCHLATTER, B. eds. (2021): *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2021*. Bonn, FIBL e IFOAM.



CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR AEROESPACIAL Y DE DEFENSA AL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES UN ANÁLISIS DESDE LA EXPERIENCIA DE AIRBUS ESPAÑA

Isabel del Pozo de Poza

Directora de programa para los fondos NextGen en Airbus España

Resumen

En este artículo, su autora analiza el papel que, a través del grupo empresarial Airbus, desempeña el sector aeroespacial y de defensa en la economía española. En primer lugar, hace una breve aproximación histórica a la formación de Airbus y a la participación de España. En segundo lugar, presenta las grandes divisiones en las que se organiza Airbus en el territorio nacional (aviones comerciales, aviones militares, helicópteros, programas espaciales...). En tercer lugar, analiza el contenido del plan de acción propuesto por Airbus para afrontar los retos futuros, mediante la digitalización y la innovación social y tecnológica. Finalmente, señala el carácter descentralizador de las distintas fases de la cadena de valor del sector aeroespacial y de defensa, lo que le convierte en un sector-motor para el desarrollo de los territorios.

Abstract

The author of this article discusses the role played by the aerospace and defence industry, through the Airbus group, in the Spanish economy. The work begins with a brief historic overview of the formation of Airbus and Spain's participation. Second is a description of the major divisions into which Airbus is organised in Spain (commercial aircraft, military aircraft, helicopters, space programmes...). Third, the article analyses the content of the plan of action proposed by Airbus for dealing with future challenges by means of digitisation and social and technological innovation. And, lastly, it describes the decentralised nature of the different phases of the value chain in the aerospace and defence industry, making the sector an engine for the development of local communities.

1. Introducción

En julio de 1967, Francia, Alemania y Reino Unido se unieron para firmar un acuerdo de cooperación en el sector de la aviación. Se creaba así el consorcio *Airbus Industrie*, un germen del que ha florecido una de las empresas más importantes, dando empleo a más de 130.000 trabajadores en todo el mundo.

Durante los años 1950 y 1960, los acuerdos entre las principales potencias europeas servían como pilares para la creación de una sociedad más fuerte e igualitaria, pilares en los que se sostiene la actual UE, una potencia económica mundial. En octubre de 1971, España, a través de la empresa Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA), se une al consorcio *Airbus Industrie* con una participación del 4,2 %, pasando a participar de manera directa en el primer gran consorcio multinacional de la historia de la aviación. España creaba así un lazo con Airbus que sigue más fuerte que nunca medio siglo después.

CASA se creó en 1923, y, en 1971, tras la absorción de la compañía Hispano Aviación S.A., se convertía en la principal compañía española en el sector aeroespacial. En 2000, fruto de la unión de las empresas *Aérospatiale-Matra* (francesa), *DaimlerChrysler Aerospace* (alemana) y *CASA* (española), se crea el grupo aeronáutico europeo EADS, actualmente denominado Airbus.

Airbus es una compañía pionera en una industria aeroespacial sostenible para un mundo seguro y unido. Airbus innova constantemente para proporcionar soluciones eficientes y tecnológicamente avanzadas, ofrece aviones comerciales modernos y energéticamente eficientes, así como servicios relacionados. Airbus es también líder europeo en defensa y seguridad, y uno de los líderes mundiales en el sector espacial. Asimismo, proporciona las soluciones y servicios más avanzados del mundo en helicópteros tanto civiles como militares.

En la actualidad, Airbus es la empresa tractora de la industria aeroespacial y de defensa en España, liderando gran parte de los programas nacionales y de cooperación del sector. *Airbus España* produce un gasto anual en la cadena de suministro de aproximadamente 2.200 millones de euros, al tiempo que genera exportaciones por valor de más de 4.300 millones de euros al año, y realiza una contribución al PIB de 3.570 millones de euros. Airbus tiene más de 50 convenios con 8 universidades y ha concedido más de 2.000 becas entre 2017 y 2019.

2. Los ecosistemas de Airbus España y su localización en el territorio

Airbus España consta de tres divisiones: *Airbus Operations*, *Airbus Helicopters* y *Airbus Defence and Space*, localizadas en diversos lugares del territorio nacional, constituyendo los *ecosistemas* del grupo empresarial en España. A continuación, presentamos estos ecosistemas de manera breve y solo con un objetivo informativo.

Airbus Operations (aviones comerciales)

Cuenta en España con aproximadamente 3.000 empleados y produce, entre otros componentes, los estabilizadores horizontales para la gama de aviones comerciales de Airbus en sus instalaciones de Getafe, Illescas y Puerto Real. La instalación de Getafe (Madrid) es responsable del diseño, ingeniería y fabricación de componentes para todos los aviones Airbus, incluyendo el montaje y prueba de los citados estabilizadores horizontales para los A350 XWB y A330 de fuselaje ancho, así como para la familia A320 de pasillo único.

La planta de Getafe es también responsable de la producción del cono de cola del A350 XWB (sección 19). La planta de Airbus en Getafe es el centro neurálgico de la compañía en España y cuenta con actividades industriales de todas las divisiones de Airbus. Es la tercera mayor instalación aeroespacial europea, después de Toulouse y Hamburgo. La ciudad de Getafe ha crecido en torno a dos polos principales: el Campus de la Universidad Carlos III,

y la planta de Airbus. Es por ello que, además de hacerlo de modo directo, Airbus también interviene indirectamente en el crecimiento de la ciudad, gracias a las industrias auxiliares y a los servicios que se crean alrededor de la planta.

Las instalaciones de Illescas (Toledo) han mantenido a Airbus a la vanguardia de los materiales compuestos en la aviación, contribuyendo al éxito de los diferentes programas de Airbus. En Illescas se fabrican los componentes del empenaje y del fuselaje de popa para las versiones de los aviones Airbus y para el avión de combate Eurofighter. La cubierta inferior del ala del A350 (el componente de fibra de carbono más grande de este avión) también se produce en la planta de Illescas. El caso de Illescas es también el de un territorio que ha ido creciendo alrededor de la planta de Airbus. En tan solo una década, el municipio toledano ha triplicado su población, y en la actualidad atrae inversiones de multinacionales interesadas en todo lo referente a la logística.

Las instalaciones de Puerto Real (Cádiz) producen las cajas laterales del estabilizador horizontal para los aviones A350 XWB y A330, y los elevadores para la familia A320, entre otros componentes. La industria aeroespacial y de defensa ha estado siempre ligada a Andalucía, y la presencia de Airbus desde hace casi 100 años ha creado un importante ecosistema en esta región.

Airbus Helicopters

Tiene su sede en Albacete, y es la compañía de helicópteros líder en España, además del proveedor por excelencia de nuestras Fuerzas Armadas y de los principales organismos públicos. *Airbus Helicopters* emplea a más de 500 personas en actividades que van desde el diseño, fabricación, mantenimiento y servicios relacionados, hasta funciones de gestión de programas y ventas. La división también está presente en la sede de Airbus en Getafe, donde brinda soporte de diseño e ingeniería. La planta de Albacete es clave en la estructura industrial de *Airbus Helicopters*, ya que es el centro de excelencia para los fuselajes traseros de toda la gama de helicópteros civiles de Airbus. Asimismo, produce los fuselajes delantero y central para todas las variantes y clientes del helicóptero NH90.

Airbus Defence and Space

Es la división de defensa y espacio de Airbus España y tiene aproximadamente 7.700 empleados, siendo uno de los principales fabricantes mundiales de aviones de transporte militar. El negocio de aviones militares de Airbus se lidera desde nuestro país, combinando las fortalezas tradicionales de la compañía en España (en términos de transporte estratégico y táctico y de aviones de misión), con la participación de Airbus en el programa *Eurofighter*, un programa para el que trabajan más de 100.000 personas en toda Europa, y que ha supuesto un salto adelante de la industria española de defensa.

La citada planta de Getafe alberga el Centro de Diseño e Ingeniería de Aviones Militares (centro de conversión del tanquero de nueva generación A330 MRTT), así como la línea de montaje final de los Eurofighters del Ejército del Aire y el mantenimiento de los aviones A400M. En Sevilla, la planta de San Pablo alberga la línea de montaje final (FAL) de los aviones de transporte militar A400M y C295, apoyado por la pre-FAL de la planta de Tablada, también en la capital andaluza. En Sevilla está, además, el Centro Internacional de Entrenamiento y el de entrega de aviones militares de Airbus. El Centro Bahía de Cádiz (CBC) es un referente mundial en materiales avanzados y compuestos, tanto para aviones militares, como comerciales.

En el área aeroespacial, el ecosistema creado por Airbus tiene su reflejo a nivel de la comunidad autónoma andaluza en *Andalucía Aerospace*, el clúster empresarial aeroespacial andaluz, encargado de promover los intereses y fomentar el crecimiento del sector aeroespacial a nivel nacional e internacional.

A su vez, las instalaciones de Barajas y Tres Cantos (Madrid) participan en la mayoría de los programas espaciales europeos, entre los que destacan los lanzamientos comerciales *Ariane 5* y *Ariane 6*, las plataformas *Copernicus* de observación de la Tierra, y la constelación de navegación por satélite *Galileo*. Barajas fue también la oficina del contratista principal de *PAZ* e *Ingenio* (los satélites españoles de observación de la Tierra), y de la nave espacial *CHEOPS* (que caracteriza a *ExOPlanet Satellite*) de la Agencia Espacial Europea. En las instalaciones de Getafe es donde la compañía Airbus alberga programas actuales y futuros, y es donde se construye el satélite *Copernicus Land Surface Temperature Monitoring* (LSTM). Airbus España también juega un papel clave en *Perseverance*, el exitoso *rover* de Marte desarrollado por la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA) de EE. UU., que aterrizó en el «planeta rojo» en 2021. Cabe señalar que la información recopilada por *Perseverance* se transmite de regreso a la Tierra mediante una antena integrada en Airbus y construida en España, único enlace entre nosotros y el *rover*.

Crisa es una empresa española con sede en Tres Cantos (Madrid), totalmente integrada en la división *Airbus Defence and Space*, y encargada de diseñar y fabricar equipos electrónicos y software para aplicaciones espaciales.

Las instalaciones de *Airbus Intelligence* en Barcelona están dedicadas a soluciones de geoinformación y defensa. Como expertos líderes en el mundo, ofrecen soluciones que, por ejemplo, ayudan a optimizar la planificación de misiones, mejorar la gestión de recursos o proteger el medioambiente.

Más allá de los actuales polos aeronáuticos de Airbus en España, existen oportunidades de diversificación con proyectos innovadores en otras zonas del país, que pueden ser una realidad en el medio plazo y que supondrían la creación de nuevos ecosistemas y la generación de empleo de calidad. Es ahí donde radica la potencialidad de Airbus como sector industrial que puede contribuir de modo significativo al desarrollo de muchos territorios rurales, afectados hoy por un problema serio de despoblación e inactividad económica.

3. Cohesión social y territorial: los *planes de recuperación*

En un contexto adverso, no solo nacional, sino internacional y mundial, en el que la economía ha estado condicionada por la pandemia de COVID-19, el grupo Airbus ha demostrado ser una empresa resiliente y capaz de tomar decisiones, preocupándose por el presente, pero a la vez pensando en el futuro.

Durante la pandemia, y siguiendo su espíritu emprendedor e innovador, Airbus no ha dejado de proponer iniciativas para el Plan Nacional de Recuperación diseñado por el Gobierno de España para los próximos seis años y que se estructura en torno a los ejes de la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial.

La iniciativa más importante de Airbus ha sido el PTA (Plan Tecnológico Aeronáutico), un marco de inversión conjunto del Gobierno de España y el sector industrial, con una duración de cuatro años, para extender y fomentar las capacidades avanzadas de la industria en apoyo de futuros diseños, desarrollos y programas aeronáuticos, y con un especial enfoque en las tecnologías necesarias para una futura aviación sostenible.

En Airbus se tiene claro que ninguna empresa o institución puede abordar este reto en solitario. Es necesario impulsar el desarrollo de entornos y plataformas colaborativas, así como la cooperación público-privada entre la industria, el sector tecnológico y el ámbito científico-académico. Por eso, Airbus fomenta la creación de *ecosistemas de innovación* en distintas áreas industriales, desarrollando su actividad en zonas de menor acceso a la innovación con el objetivo de potenciar su economía y generar, a través de su actividad, el mayor impacto posible. En definitiva, impulsa la creación de polos económicos basados en la innovación allí donde más se necesita.

La compañía Airbus tiene en su ADN la apuesta por el talento joven, promoviendo la incorporación de menores de 30 años, apoyando la formación dual y la igualdad dentro de la empresa. La apuesta de Airbus se basa en que las claves del futuro pasan por la sostenibilidad, la digitalización, la intermodalidad, la cohesión social y territorial y la cooperación, con el objetivo final de dejar un mundo más sostenible y seguro a las siguientes generaciones. A continuación, haremos algunas reflexiones sobre cada una de esas claves.

Sostenibilidad: descarbonización y desarrollo de tecnologías limpias

El sector aeronáutico es un pilar fundamental de la economía mundial. Es un negocio que, según TEDAE (Asociación Española de Tecnologías de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio), supuso en 2019 para España 45.000 puestos de trabajo cualificado y facturó 10.523 millones de euros (un 6 % del PIB industrial).

De esos más de 10.500 millones de euros, el 46 % corresponde a la aeronáutica militar y el 54 % a la civil, siendo más del 76 % de esa facturación exportaciones. Este sector es esencial

en la interconectividad de personas y mercancías, y facilita la entrada de turistas, generando empleo y recursos para la economía de nuestro país. Por ejemplo, 8 de cada 10 turistas que entran en España lo hacen a través de un aeropuerto, siendo nuestra carta de presentación y un importante escaparate de difusión mundial. Lo primero que ven los turistas al entrar en España son aviones, *fngers* e indicaciones para recoger sus maletas.

A pesar de que el sector aeronáutico se ha visto gravemente afectado por la pandemia, esta crisis ha servido para reafirmar la necesidad de que la aviación, como fuerza que impulsa un mundo más conectado, siga desarrollándose sin dañar el medioambiente. Por ello, desde el sector se ha dado un paso adelante a fin de intensificar los esfuerzos en esa dirección, acortando los plazos de desarrollo para lograr este objetivo. Cuando en la pandemia se paró todo, la suspensión de los vuelos comerciales supuso una de las rupturas más notables. Los últimos informes afirman que no se espera una recuperación de los vuelos con motivos de negocio total hasta 2025 y que podrá haber unos niveles similares a finales de 2023.

En los últimos años, y desde su creación en Suecia en 2018, el movimiento *Flight Shame* o *Flygskam* (movimiento reivindicativo para reducir el impacto ambiental de la aviación disminuyendo el número de vuelos) ha estado muy presente en los medios de comunicación. Sin embargo, la apuesta del sector no se basa en la reducción de vuelos, sino en la innovación. Las emisiones de CO₂ por pasajero y kilómetro generadas por la aviación ya se han reducido en un 50 % desde 1990. Aunque hoy la aviación solo representa un 2 % de las emisiones de CO₂ globales y un 13,4 % de las emisiones generadas por el transporte (según la Agencia Europea del Medio Ambiente en 2018), desde el sector se tiene claro que es posible reducir aún más su impacto.

El sector del transporte aéreo debe afrontar su transformación, apostando por la sostenibilidad y generando beneficios sobre el medioambiente, así como aprovechando la oportunidad para posicionar la marca España como líder en la lucha contra el cambio climático. Esa transformación asegura la viabilidad a largo plazo del transporte aéreo actuando en cuatro ejes: i) eficiencia energética; ii) combustibles alternativos; iii) tecnologías e infraestructuras de hidrógeno y propulsión eléctrica, y iv) economía circular.

i) Eficiencia energética

Es importante implementar medidas de eficiencia energética a corto plazo, orientadas a la reducción de los consumos globales de energía consumida por el sector, mediante la búsqueda de sistemas más eficientes. Para ello es necesario que la industria tome conciencia de este asunto, y en este sentido es por lo que Airbus ha sido la primera compañía del sector en hacer públicos sus datos de emisiones de CO₂ durante los últimos dos años.

Pero los potenciales usos de energías alternativas van mucho más allá del momento del vuelo. Desde la compañía Airbus se fomenta el autoconsumo, tanto en plantas industriales como en aeropuertos y oficinas, ayudando a reducir la huella de emisiones de CO₂, medidas

todas ellas necesarias para mejorar la eficiencia energética. También se incluyen mejoras en la eficiencia de las operaciones y de las instalaciones físicas en tierra (iluminación, radio ayudas, equipos térmicos, plataformas de gestión energética...)

A medio plazo deben aplicarse también medidas para optimizar el uso de la energía en el entorno y el área del aeropuerto, así como en las operaciones en vuelo. Se debe fomentar el uso de energías procedentes de fuentes renovables mediante instalaciones de autoconsumo. En el caso de los aeropuertos, también se debe fomentar la instalación de plantas de bio-gasificación de residuos aeroportuarios para su posterior utilización en sistemas de generación de frío/calor. La generación de esta energía, para potenciar la eficiencia de la misma y no contrarrestar el ahorro energético con el transporte de la misma a las instalaciones, tendrá que ser local, lo que abre posibilidades de desarrollo en los territorios. España es uno de los países más avanzados en el mercado de energías renovables, por lo que conseguir la simbiosis entre plantas nacionales y energías alternativas será beneficiosa para ambas partes.

ii) Combustibles alternativos (SAF)

Con un objetivo de medio plazo, las iniciativas deben enfocarse en apoyar actividades orientadas a la obtención de combustibles sostenibles de aviación (SAF por sus siglas en inglés: *Sustainable Aviation Fuels*), mediante el fomento de las inversiones. Además, se debe impulsar la implantación de nuevas tecnologías para limitar las emisiones en tierra, y la electrificación de flotas de apoyo, así como asegurar el uso y la integración de SAF en las aeronaves.

El 98 % de las emisiones del sector provienen del combustible empleado por las aeronaves, que hasta ahora ha sido queroseno de origen 100 % fósil. El desarrollo de nuevos procesos de fabricación, como los ciclos *Fischer Tropsch* modernos, han fomentado el uso de los combustibles SAF, que permiten reducir las emisiones en vuelo en hasta un 85 % y que, además, ya cuentan con procesos de certificación.

A medio plazo es fundamental el apoyo a la producción de este tipo de combustibles y el fomento de su consumo, con el objetivo de alcanzar un consumo mínimo (indicado por las aerolíneas españolas Iberia y Vueling) de 300 millones de toneladas en 2030, que reduzca las emisiones derivadas del consumo de combustible (800 millones de toneladas de CO₂ anuales).

iii) Tecnologías e infraestructuras de hidrógeno y propulsión eléctrica

Airbus lleva varios años uniendo su nombre al del hidrógeno, como una de las apuestas principales (ya hemos visto que no la única) en pro de un futuro más sostenible. Como se sabe, el hidrógeno es un vector energético esencial para lograr la sostenibilidad del sector a medio y largo plazo, y supondrá un antes y un después en el transporte y la movilidad: desde automóviles hasta aeronaves, pasando también por el transporte ferroviario, los medios de transporte del futuro se moverán con energías limpias basadas en el hidrógeno.

Para acortar plazos, inversión y horas de trabajo, las sinergias entre sectores son un aspecto fundamental en este tipo de innovaciones. Por ello, Airbus siempre potencia acuerdos y convenios con otras compañías (públicas o privadas) de su sector o de otros sectores para intentar alcanzar la mejor innovación en el menor tiempo posible. Las motorizaciones en base a hidrógeno y eléctricas serán una realidad en 2035. Es fundamental preparar al sector para su llegada, y ser punteros en su investigación y adopción. La creación de *hubs* de hidrógeno en torno a los aeropuertos ya está contemplada en la Hoja de Ruta del Hidrógeno. Esto plantea un reto tecnológico y normativo para toda la cadena de valor a medio y largo plazo.

Sin embargo, donde se plantea un reto, también se plantea una oportunidad. Con un ecosistema completamente virgen como el del hidrógeno, cualquier territorio puede convertirse en el nuevo centro neurálgico de su región, de España o incluso de Europa, siempre que se haga una correcta inversión y se defina una guía adecuada por parte de los ejecutores y las compañías. Ello abre indudables oportunidades a los territorios rurales si saben aprovecharlas.

Los cambios en la propulsión de aeronaves deben ir precedidos de la electrificación de los equipos de apoyo en tierra, y del fomento de la intermodalidad sostenible en los accesos al aeropuerto, con infraestructuras de recarga eléctrica y de repostaje de hidrógeno.

Respecto a los nuevos conceptos de aviones «cero emisiones» (ZEROe) se está trabajando con diferentes filosofías. Además de turbinas de gas con combustión de hidrógeno, se está estudiando la posibilidad de utilizar pilas de hidrógeno con conceptos de hibridación. Los estudios muestran que estas pilas pueden ser hasta un 40 % más eficientes, y no tienen partes móviles, por lo que también existe una reducción del ruido y, además, se pueden «apilar» para formar sistemas más grandes y capaces de producir más potencia, permitiendo así la escalabilidad. Se trata de dos tecnologías de hidrógeno complementarias, con efectos aditivos que necesitan seguir desarrollándose con una importante contribución del sector aeronáutico español; de lo contrario, se perdería la oportunidad de ser estratégicamente relevantes en este ámbito.

iv) Modelos de economía circular

Otro reto importante para el sector es la implantación de modelos de *economía circular*, para traccionar toda la cadena de valor. Para ello, se debe fomentar la implantación del eco-diseño y de materiales sostenibles en la fabricación de aviones, así como en el reciclaje de los residuos de producción y en el reciclaje de las propias aeronaves al final de su vida útil. Se deben implantar, además, programas de reducción, reutilización y reciclaje de residuos aeroportuarios, gestionados desde nuevas plataformas inteligentes de tratamiento de residuos, utilizando siempre como referencia el concepto de jerarquía de los residuos.

España es uno de los países que tiene que mejorar en este aspecto dentro de la UE, pero esto puede verse como una oportunidad. La construcción de plantas recicladoras o de valorización energética es una forma de generar polos de innovación y empleo desde los que un territorio puede crecer. Asimismo, es importante desarrollar un eje de innovación e investigación para el

tratamiento de los materiales compuestos, como la fibra de carbono. Con ello se garantizaría una gestión sostenible de las aerestructuras fabricadas con estos materiales al final de la vida útil de las aeronaves, construyéndose sobre el conocimiento y las competencias que ya existen en España en torno a la fibra de carbono.

Intermodalidad: desarrollo de nuevos modelos de plataformas aéreas e integración de nuevas operaciones

Pese al gran golpe sufrido por la industria aeroespacial a raíz de la crisis derivada de la pandemia de COVID-19, parece que el segmento de los aviones no tripulados continúa con su crecimiento, que se espera sea exponencial en los próximos años. Debido tanto a su importancia industrial (que permite el desarrollo de nuevas tecnologías), como a sus grandes ventajas operacionales (con mayores capacidades, menor riesgo para los operadores y una reducción drástica de las emisiones), la apuesta en España por los sistemas aéreos autónomos (UAS, por sus siglas en inglés: *unmanned aerial systems*) debe ser una apuesta estratégica para garantizar el futuro de la industria aeroespacial en nuestro país.

La apuesta de la industria nacional en esta área pasa por una implementación por fases, que permita implicar a las entidades públicas y traccionar al sector privado. El objetivo es definir un plan de acción claro que canalice las diferentes iniciativas a nivel regional, privadas y públicas, hacia unos objetivos comunes, evitando redundancias a nivel nacional. Es importante también entender que cualquier plan de acción para la integración de vehículos autónomos no solo tiene que garantizar la seguridad en las (nuevas) operaciones, entre otros objetivos, sino que necesita la aceptación por la sociedad de las nuevas tecnologías sobre las operaciones sin piloto.

Para llevar a cabo el desarrollo de nuevos modelos de plataformas aéreas y la integración de las nuevas operaciones, se propone la implementación de un plan de acción en tres fases y siguiendo una lógica de desarrollo incremental basada en cuatro ejes clave para los sistemas aéreos autónomos (UAS). Las fases serían las siguientes: i) fase de prototipos y desarrollo (donde se fomente la investigación y desarrollo); ii) fase de inicio de operaciones (donde se centre la actividad en las demostraciones en escenarios reales), y iii) fase de despliegue (donde se habiliten las operaciones de forma nominal en los escenarios finales).

Respecto a la lógica de desarrollo incremental, los cuatro ejes clave para los sistemas aéreos autónomos (UAS) serían los siguientes:

- i) Capacidades. Desarrollo de las capacidades tecnológicas y de las tecnologías clave, que permitan a los aviones no tripulados realizar distintas misiones de manera segura y eficaz (autonomía, análisis de datos, sensores, cargas de pago, estaciones de control, software de control de vuelo o coordinación entre las plataformas, son algunas de estas capacidades clave).

- ii) Plataformas aéreas. Utilización, desarrollo y validación de plataformas nacionales para distintas misiones a realizar por los aviones no tripulados. Es necesario asegurar la colaboración público-privada para desarrollar conjuntamente requisitos y derivar estándares que garanticen la seguridad en la operación de las plataformas no tripuladas desarrolladas en España y proporcionar a las empresas nacionales (pymes y grandes empresas) la ayuda necesaria para que dichas plataformas puedan cumplir con los criterios de certificación requeridos por las autoridades nacionales y europeas.
- iii) Gestión del espacio aéreo y tráfico de operaciones UAS. Desarrollo e implementación por fases de la tecnología y los servicios necesarios para la gestión e integración en el espacio aéreo (*UTM/U-space*) de operaciones no tripuladas. Despliegue y coordinación de la gestión del espacio y tráfico aéreo no tripulado y tripulado.
- iv) Operaciones. Definición de requisitos operacionales y casos de uso; demostración y ejecución de dichas operaciones y casos de uso con prototipos, y validación de las características operacionales y de los servicios necesarios; desarrollo de servicios aerosostenidos para los diferentes casos de uso de todas las entidades gubernamentales, facilitando la contratación y evitando una estructura costosa para el Estado (formación de pilotos y de operadores, mantenimiento, inversión en plataformas), con la experiencia necesaria y la flexibilidad requerida por el Gobierno para la futura implantación de los aviones no tripulados a nivel nacional.

Para este plan de acción, será fundamental la coordinación con las autoridades regulatorias a nivel nacional y europeo (por ejemplo, AESA y EASA respectivamente) para desarrollar los estándares y requisitos que aún están por definir.

De manera transversal a estos cuatro ejes clave, se tendría que identificar la necesidad de desarrollar la integración con las infraestructuras y el ecosistema de movilidad intermodal. De esta manera, se garantizaría el desarrollo sostenible de las nuevas soluciones de movilidad aérea autónoma como complemento a otras iniciativas de movilidad sostenible en superficie o subterráneas, anteponiendo siempre las necesidades de los usuarios como facilitadoras de su aceptación social.

En este sentido, será clave tanto el desarrollo de una nueva familia de aviones no tripulados, como el desarrollo de servicios e infraestructuras *U-Space*. También el desarrollo de una red de vertipuertos y de un ecosistema de soporte a la operación integrado en los modelos de crecimiento sostenible del territorio y coordinado con otros medios de transporte.

Estos desarrollos permitirán garantizar la adaptación a las nuevas necesidades de los usuarios y a la sostenibilidad a largo plazo de las infraestructuras físicas y digitales que sean necesarias para garantizar la interacción con otros modos de transporte y soluciones adyacentes. En la propuesta que hizo Airbus para la reconstrucción y transformación del sector aeronáutico en España 2021-2026 se proponía aumentar el número de socios, empresas y comunidades autónomas implicadas.

Transformación digital del sector aeroespacial

La pandemia ha potenciado la digitalización de una sociedad, como la nuestra, que se dirigía inexorablemente a completar un proceso total de «ceros» y «unos». La digitalización, que ya era una realidad en muchos ámbitos, ha llegado a velocidad de Eurofighter y se ha quedado aquí entre nosotros. Por lo tanto, y teniendo en cuenta el tipo de servicios que los ciudadanos reclamarán, la propuesta debe tener como eje la digitalización y la innovación, dos aspectos que han de estar presentes en toda la cadena de valor aeronáutica y aeroespacial.

La tecnología debe ser clave en la consecución de los objetivos de eficiencia, sostenibilidad e intermodalidad. Es deber de Airbus, como sector y como parte de nuestra sociedad, que los avances la conviertan en una industria más sostenible, competitiva y resiliente, siendo esenciales en ese trayecto la digitalización y la innovación. Pero, además, Airbus considera que esa apuesta es también un privilegio, ya que las empresas punteras dentro de su sector, como es su caso, implementan acciones, tecnologías o *gadgets* que mejoran con el propio uso y que, más adelante, pasan a formar parte del día a día del ciudadano.

i) La cadena de valor como un ecosistema interconectado digitalmente

La digitalización es el hilo conductor que necesariamente tiene que recorrer toda la cadena de valor aeronáutica y de espacio para poder cumplir con los objetivos de competitividad, flexibilidad, sostenibilidad e intermodalidad. Transformar el sector aeronáutico para que sea más sostenible, competitivo y resiliente pasa fundamentalmente por la digitalización y la innovación.

En este sector es necesario contemplar la digitalización desde todas las estaciones de la cadena de valor:

- *Digitalizar la cadena logística, de suministro, de producción, de mantenimiento, operación y los procesos industriales.* Tener toda la cadena de valor conectada en tiempo real permite optimizar operaciones internas, reduciendo costes y tiempos en la fabricación y mantenimiento de productos y servicios. Pero no es solo esa reducción de costes y tiempo, sino también la flexibilidad de adaptación en tiempo real de los procesos productivos. En el sector de la aeronáutica y el espacio, cada vez se exigen productos con más capacidades y con configuraciones específicas y distintas por cliente, y es cada vez mayor la necesidad de tener el producto operativo en menos tiempo. Es una manera de diseñar, producir, mantener y operar en la que procesos, personas, máquinas y cadena de suministro están conectados para así tener una visión en tiempo real del estado; así como para la detección automática de potenciales desviaciones, la prevención de errores, la programación preventiva de mantenimientos y la optimización de toda la cadena logística. Este objetivo conseguirá llevar a la industria aeroespacial española a un estándar de competitividad por encima del resto de las empresas europeas. A su vez la hará más sostenible, ya que la integración de estas

tecnologías digitales asegura una gestión eficiente de los recursos escasos, reducción de residuos, optimización de la cadena logística y suministro para reducir la huella de CO₂.

- *Desarrollar servicios digitales en torno a las plataformas aéreas durante su vida operacional.* Los productos aeroespaciales son cada vez más inteligentes y están cada vez más conectados. La generación de datos de las plataformas ha pasado de miles en los años 1980 a centenares de miles de datos a analizar en tiempo real en la actualidad (el A350 tiene más de 250.000 sensores generando datos en tiempo real). Esto contribuye a conocer mejor el comportamiento y la forma de operar de los productos y a generar nuevas capacidades gracias a la conectividad, convirtiendo las plataformas aéreas y espaciales en nodos de una gran red, interactuando en tiempo real y que, a su vez, permite generar nuevos servicios. Caben destacarse las actividades de gestión de flotas y logística, la ciberseguridad a bordo y en tierra, los procesos aeroportuarios, el mantenimiento optimizado y predictivo, la gestión del espacio aéreo, y la formación para llevar a cabo dichas actividades, todo ello redundando en una mejora de la experiencia del cliente.
- *Digitalización de los procesos aeroportuarios que permitan mejorar la experiencia de los pasajeros.* Los aeropuertos son infraestructuras que implican una cadena continua de interacciones con los pasajeros. Estas interacciones pueden moverse a un plano digital en el cual se desliguen de la propia infraestructura y se permita al pasajero realizarlas en otro momento. Un ejemplo pueden ser los sistemas de biometría, que permiten realizar las operaciones de validación de documentación antes de llegar al aeropuerto. Una infraestructura digitalizada puede gestionarse de manera más eficiente y cómoda para los pasajeros. Los sistemas de análisis de video o la virtualización de sistemas operacionales permitirán la gestión de la infraestructura de manera remota, más segura y eficiente.
- *Digitalizar el desmantelamiento y los servicios de final de vida de las plataformas aéreas.* Esta fase de la cadena de valor está en sintonía con la implantación de los conceptos de *economía circular* previamente descritos en el apartado de sostenibilidad.

Para maximizar el resultado de la digitalización, es fundamental situar en el centro a las personas (operarios, personal, pasajeros), abrir nuevas oportunidades para las empresas, reducir las brechas digitales, como las de género y territoriales, e impulsar tecnologías fiables que fomenten una sociedad abierta y una economía dinámica y sostenible.

ii) Innovación y transformación digital del sector aeronáutico y aeroespacial

El proceso de digitalización tendrá importantes efectos en la productividad, el crecimiento y la creación de empleo, además de mejoras de bienestar y de acceso a productos y servicios.

La digitalización no es solo incorporar equipos de software y hardware, infraestructuras (*clouds* públicas y privadas, red 5G...) o nuevas tecnologías (internet de las cosas, analítica de datos e inteligencia artificial, *blockchain*...), sino que debe incluir también aspectos relaciona-

dos con la innovación social. En ese sentido, cabe destacar aspectos tales como la formación y adaptación de los actuales sistemas de organización del trabajo, al igual que sus procesos y formas de interconexión, para el despliegue de una red empresarial cohesionada e innovadora.

La ciberseguridad, el internet de las cosas, la economía del dato, la inteligencia artificial, el despliegue del 5G y otras tecnologías digitales habilitadoras son vectores estratégicos para impulsar la modernización del tejido empresarial, así como su internacionalización, la renovación del capital tecnológico, su adaptación a la transición ecológica y su digitalización. En concreto, se propone una transformación del sector de la aviación hacia cinco vectores: a) la seguridad respecto a la experiencia del cliente; b) la sostenibilidad ambiental del espacio aéreo; c) la transición hacia las operaciones digitales, y d) la seguridad respecto a las infraestructuras y los servicios.

- a) *Crear servicios para el desarrollo de la ciberseguridad.* Se propone el incremento en la seguridad de las operaciones para evitar amenazas a lo largo de todo el *customer journey*, desde que el usuario realiza la reserva del vuelo hasta la llegada al aeropuerto de destino. Además, también se propone el desarrollo de servicios basados en las capacidades digitales. Soluciones de analítica avanzada de datos y algoritmos predictivos, realidad aumentada, gemelos digitales, conectividad, *blockchain*, impresión 3D y conexiones ultra-fiables de baja latencia (5G), permitirán trabajar de forma más colaborativa en todo el proceso impulsado por el intercambio de datos.
- b) *Digitalizar procesos aeroportuarios y experiencia del cliente.* El diseño y el desarrollo de nuevas tecnologías facilitarán la experiencia de viaje de los pasajeros haciéndola más segura y eficiente a través de experiencias *end-to-end*. Las soluciones tecnológicas contempladas se basan en un centro de innovación digital en salud y aviación (CIDSa), así como en la recopilación de datos de la experiencia de los clientes e ingresos accesorios. Es un viaje *full contactless* a través del despliegue de un sistema de biometría global en la red de aeropuertos y otras tecnologías que permitirán a todos los usuarios moverse por los distintos procesos aeroportuarios sin necesidad de presentar documentación. Es también una mejora de la gestión del campo de vuelo, la optimización del flujo de pasajeros y operaciones bajo el concepto «aeropuerto 4.0» y la estandarización de las comunicaciones digitales con organismos oficiales.
- c) *Digitalizar el espacio aéreo sostenible.* Con el desarrollo de nuevas herramientas orientadas a mejorar la colaboración entre aeropuertos, proveedores de servicios de navegación aérea y aerolíneas, se podrá capitalizar la explotación de datos para optimizar la gestión del espacio aéreo, en la garantía de calidad de los procedimientos de vuelo por instrumentos, así como la mejora de predictibilidad de la trayectoria a seguir por las aeronaves a través del intercambio de información entre los diferentes actores, los procedimientos de mejora de la gestión del espacio aéreo, la digitalización de los procesos de control aéreo, y la captura de datos. A la vez, ello repercutirá directamente en la integración de nuevas necesidades y operaciones, así como en la experiencia de vuelo del cliente.

- d) *Aplicación de tecnologías habilitadoras para la consecución de mejoras operacionales.* Consistiría en el desarrollo de nuevas tecnologías dirigidas a modernizar y optimizar las operaciones aéreas y su control, así como la seguridad operacional, tales como la computación cuántica para inteligencia artificial, la tecnología *digital twins* (gemelos digitales), la digitalización de procesos de ingeniería de mantenimiento, la tecnología *Disruption Management Tool* (OCCam) y el mantenimiento predictivo. Se abordaría el mantenimiento preventivo de aeronaves mediante tratamiento de datos de fallos en servicio de flotas.

Todo este proceso de innovación conduciría a la implementación de una especie de «factoría digital del futuro» (*supply chain, logistics, digital factory, 5G, infra, ciber interno...*), dotada de capacidad para la fabricación de nuevos aviones de pasajeros mediante el diseño y la producción digital; la validación de conceptos industriales mediante líneas de preindustrialización para elementos y componentes, y la inversión en demostradores preindustriales *end-to-end* de futuras líneas de fabricación a escala real para demostrar la madurez del sistema industrial ante las tecnologías asociadas en desarrollo y los datos de partida para futuros casos de negocio. El desarrollo de estas «factorías digitales» aplicables al sector aeroespacial se sustentaría en los siguientes pilares:

- La analítica de datos e inteligencia artificial que permita el uso de los datos de toda la cadena de valor para optimización del proceso productivo, detección y prevención automática de fallos, sistemas de mantenimiento predictivos, sistemas autónomos.
- Un sistema de gestión de la producción digital que permita generar una planificación óptima del proceso productivo, con distintos niveles de granularidad, con toma automática de decisiones y reprogramación de tareas.
- El desarrollo de *digital twins* (gemelos digitales) de productos y procesos productivos de toda la cadena de valor. Específicamente, en el área de diseño, se impulsaría el desarrollo y la certificación, la integración de plataformas de diseño, el procesamiento de datos en la nube y la generalización de la simulación, permitiendo así acelerar los tiempos de diseño. Igualmente, se impulsaría la implementación de procesos de prueba y aceptación remotos y automáticos, que permitirán acortar los periodos de ensayo.
- El desarrollo de máquinas de manipulación automática programable y de robots colaborativos integrados en la cadena de producción y suministro, que optimicen los procesos productivos y el flujo de materiales, y que faciliten el desempeño de las tareas de los operarios.
- La introducción de tecnologías digitales que nos permitan tener operarios conectados para facilitar sus tareas de fabricación y verificación con soluciones basadas en dispositivos de realidad aumentada, *smart wearables*, así como el desarrollo de un sistema de fabricación e inspección interoperable y conectada (con personas, sistemas y sensores capaces de comunicarse entre sí). Aquí juega un papel muy importante el *internet de las cosas* (IoT), así como el despliegue del 5G que permita establecer comunicaciones seguras y fiables. Esta mina de datos, gracias a la sensorización de todo el proceso productivo, es la base para

que, mediante tecnologías de analítica de datos (por ejemplo: *machine learning* y NLP, *natural language processing*, entre otras), integradas en los procesos industriales, se eliminen tareas repetitivas y de difícil acceso, dejando las de mayor valor añadido para los operarios.

- La optimización de la cadena logística, incluida la cadena de transporte hasta las líneas de montaje, que permita adaptarse a la cadena productiva en tiempo real con sistemas de almacenamiento inteligentes y transporte autónomo de mercancías (AGV), así como optimización de inventarios (*stock* y herramientas optimizadas a la demanda de producción, *tracking* en tiempo real y geolocalización de herramientas y activos de alto valor).
- La fabricación aditiva, como tecnología que nos permita la fabricación de partes y útiles optimizando el diseño y dando flexibilidad al proceso productivo.

Para que todo esto sea viable, sería necesario implementar cuatro habilitadores básicos:

- Un *data lake* común en el que compartir de manera estructurada todos esos datos, basado en nubes públicas y privadas. En esta área, las grandes empresas tienen que apoyarse en proveedores de *nubes públicas*, así como en el desarrollo de *nubes restringidas*, que permitan asegurar el intercambio seguro de datos en entornos restringidos, tal como puede esperarse en el ámbito de la defensa.
- Una infraestructura que asegure esa conectividad y que se adapte a las necesidades en cada uno de los casos de uso, localización y número de usuarios... para lo cual tendríamos que pasar de 4G a 5G, evolucionar a wifi6 y ser capaces de contar con redes privadas (LTEs) cuando así se requiera.
- Una inversión fuerte en ciberseguridad que proteja datos e infraestructuras de cualquier ciberataque. Esta protección debe darse, además, en toda la cadena de suministro para ser efectiva, por lo que resulta esencial proveer de soluciones globales.
- Un plan común para desarrollar las nuevas capacidades para ejecutar la digitalización del sector. Para este último habilitador se propone, en concreto, la creación de un nuevo centro *Digital Aviation Innovation and Talent Hub (DAIT-Hub)* que se sitúe como primer centro europeo en el sector de la aviación en cuanto a transformación digital, ciberseguridad y bioseguridad. Sería un espacio de referencia en la inversión público-privada, que ayudaría al posicionamiento de España y que ofrecería servicio a compañías que a su vez crearían valor; un espacio de talento multidisciplinar y con diferentes puntos funcionales, con su posible sede central en Barcelona, desde donde desarrollar la marca de digitalización área española a nivel internacional y donde se podría agrupar no solo el conocimiento de la digitalización del sector aéreo, sino también otros proyectos de *smart cities* vinculados al turismo, así como buscar sinergias con la amplia red de *start-ups* en los diferentes *hubs* tecnológicos existentes. Dicho centro impartiría programas de formación para desarrollar perfiles adecuados a la industria aérea posicionando a España como uno de los países clave donde formarse y atraer talento en este sector.

4. La industria del futuro

La industria del futuro está sentando sus bases en los elementos que forman parte de los distintos ejes ya tratados: descarbonización de los procesos industriales, eficiencia energética, sostenibilidad y economía circular, digitalización y robótica y, por último, formación, empleo e innovación. Es importante que la industria se prepare para afrontar estos retos de futuro con demostradores físicos. Para ello hay que desarrollar un planeamiento a medio y largo plazo basado en el concepto de «aceleradores preindustriales» (*PIA, Pre-Industrial-Accelerators*), que consecuentemente están vinculados a los ejes ya descritos en este artículo.

Los aceleradores preindustriales (PIA) buscan demostrar procesos y tecnologías de una manera física en el marco industrial. Para ello se reproducen líneas reales de escala 1:1 que demuestren los objetivos industriales (fundamentalmente costes/tiempos de fabricación y cadencias) y a su vez la adherencia a los objetivos medioambientales. Entre esos aceleradores cabe destacar los siguientes:

- *Descarbonización de los procesos industriales, eficiencia energética, sostenibilidad y economía circular.* Serían proyectos de adquisición de datos para autogestión y *machine-learning* de consumos de agua y energía de máquinas y procesos industriales.
- *Digitalización y robótica.* Todos los procesos tendrían que ser altamente automatizados. Se precisaría la adquisición de datos y analítica de datos de la cadena completa de fabricación (y de vida del avión), con el objetivo final de la supresión de la inspección final y de otros elementos de escaso valor añadido. Asimismo, se precisaría la simulación de máquinas y procesos industriales y de líneas de fabricación previas a su demostración física (en línea con las iniciativas descritas en el apartado sobre la transición digital).
- *Formación, empleo e innovación.* Estos aceleradores no solo permitirían el mantenimiento (e incremento) del empleo cualificado del sector, sino que también posibilitarían una subida considerable del mismo con la materialización de dichos paquetes de trabajo en el conjunto del país, sin olvidar el efecto multiplicador que tendría en el empleo asociado y auxiliar (en línea con las iniciativas descritas anteriormente).

Los aceleradores preindustriales son necesarios para preparar y garantizar que las hojas de ruta definidas para el tejido industrial aeroespacial español alcancen realmente los objetivos de eficiencia, sostenibilidad y digitalización.

Conclusiones

El sector aeronáutico tiene un papel protagonista en la economía española al garantizar la interconexión y cohesión entre los territorios y ser fuente de generación de empleo de calidad, además de por su aportación al PIB nacional.

El sector aeroespacial y de defensa es una referencia y un escaparate en inversión en I+D+i, y también un factor fundamental para atraer y retener talento. Tiene, además, una fuerte capacidad de impulsar la innovación en toda la cadena de suministro, en gran parte pymes y empresas de ámbito regional.

Para poder afrontar los retos tecnológicos, alcanzar los objetivos de transición ecológica y transición digital y transformar el sector para que sea más competitivo en el futuro, hace falta una hoja de ruta clara, así como un plan estratégico nacional que aglutine los esfuerzos y sinergias entre los diversos actores y sea capaz de atraer y asegurar grandes inversiones.

La actividad aeronáutica tiene todavía una alta dependencia de los combustibles fósiles. Es necesaria la colaboración público-privada para llevar a cabo los retos tecnológicos propios del sector y garantizar un ecosistema que facilite e impulse los nuevos combustibles y vectores energéticos. Esta colaboración público-privada, junto a una hoja de ruta clara, son fundamentales para afrontar conjuntamente los riesgos tecnológicos, reduciendo incertidumbre sobre la disponibilidad de financiación en un periodo de tiempo multianual y para asegurar así la ejecución de las iniciativas y el compromiso de los recursos privados.

Es precisamente el carácter descentralizador de las distintas fases de la cadena de valor del sector aeroespacial y de defensa lo que le convierte en un sector-motor para el desarrollo de los territorios rurales, contribuyendo así a la lucha contra la despoblación y la inactividad económica de muchos de estos territorios. El ejemplo de las divisiones de Airbus en España, distribuidas por distintos lugares del territorio nacional (Getafe, Illescas, Tres Cantos, Barcelona, El Puerto de Santa María, Puerto Real, Albacete, Sevilla...), no hace más que confirmar su contribución al desarrollo de nuestros territorios.



MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO

35

- I. Demografía, población y estructura social
- II. Representaciones sociales y nuevos modelos de asentamiento
- III. Recursos naturales, patrimonio viario y conservación de la biodiversidad
- IV. Actores sociales y económicos del medio rural
- V. Estrategias de innovación en el desarrollo territorial
- VI. *Smart villages* y digitalización del medio rural

Epílogo: Las políticas públicas ante el reto demográfico y la despoblación rural



HACIA UNA DIGITALIZACIÓN INCLUSIVA DE LAS ÁREAS RURALES¹

María del Mar Delgado-Serrano
Universidad de Córdoba

Resumen

En este artículo, se analiza la cuestión de la digitalización, prestando una atención especial a su aplicación en el sector agrario y en los territorios rurales. A partir de los resultados del proyecto europeo DESIRA, muestra las oportunidades que ofrece para el desarrollo agrario y rural, pero también los riesgos que pueden representar las tecnologías y las amenazas de exclusión social y económica. Por eso, plantea la necesidad de desarrollar estrategias que prevean esos efectos y que garanticen en alguna medida que la digitalización sea un proceso inclusivo, tanto desde el punto de vista social, como territorial.

Abstract

This article studies the topic of digitisation, paying special attention to its application in the farm sector and in rural communities. Drawing on the results of the European DESIRA project, it discusses the opportunities the project offers for agrarian and rural development, but also the risks that can be posed by technology and the threats of social and economic exclusion. It therefore points to the need to develop strategies that are mindful of those effects and ensure to some extent an inclusive approach to digitisation, both from the social and the territorial standpoint.

1. Introducción

Digitalización y transición digital son dos conceptos que cada vez tienen más presencia en nuestras vidas. La «cuarta» revolución industrial (Schwab, 2016) basada en el internet de las cosas (IoT), en la inteligencia artificial (AI) o en el *big data* están en el centro de la denominada economía digital. El despliegue de las tecnologías de la información y la comunicación están induciendo cambios que afectan a los individuos, las sociedades y el medioambiente, de forma profunda y generalizada.

La pandemia de la COVID-19 está acelerando enormemente estos cambios y abriendo unos escenarios hasta hace poco impensables. España viene haciendo una importante apuesta por la transformación digital, que se está acentuando ahora en la búsqueda de iniciativas que

¹ Esta investigación ha sido financiada por la Comisión Europea, proyecto Horizonte 2020 DESIRA (Grant Agreement nº 818194). El contenido de este capítulo no refleja la opinión oficial de la Comisión Europea. Las opiniones expresadas en este artículo son únicamente las de la autora.

permitan la recuperación de los efectos de la pandemia (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020a). La transición digital es considerada como una de las palancas fundamentales para relanzar el crecimiento económico, reducir las desigualdades, aumentar la productividad y aprovechar las oportunidades que derivan de las nuevas tecnologías. Es por ello, que este tema es uno de los cuatro ejes del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* elaborado por nuestro país para canalizar los fondos destinados por la UE a reparar los daños económicos provocados por la COVID-19. Los otros ejes son la transición ecológica, la cohesión territorial y social, y la igualdad de género (Ministerio de la Presidencia, Relaciones con Las Cortes y Memoria Democrática, 2021).

El mundo rural y los sectores agrario y forestal no son ajenos a esta tendencia. La agricultura (en sentido amplio) es tanto un sector con un importante nivel de desarrollo de las tecnologías digitales, como de aplicación de tecnologías desarrolladas para otros sectores (Sparrow y Howard, 2021). Expresiones como agricultura y selvicultura 4.0, agricultura de precisión o agricultura inteligente (*smart agriculture*) son cada vez más comunes. La transformación digital del sector agroalimentario se considera una de las estrategias clave para el desarrollo de las áreas rurales y para frenar la despoblación de la España vacía (o vaciada), en la medida en que pueden hacer estos territorios más atractivos para los jóvenes en general y para las mujeres en particular.

La multiplicación de dispositivos, la mayor «inteligencia», el comportamiento autónomo de máquinas y robots y la conectividad que estas tecnologías conllevan, están cambiando significativamente la agricultura y las zonas rurales. Sin embargo, en la mayoría de estos enfoques, el foco de la transición digital se está poniendo en las infraestructuras necesarias, y en las máquinas y aparatos que la hacen posible.

El punto de partida de este capítulo es que, independientemente de los indiscutibles beneficios que las innovaciones digitales pueden aportar al medio rural, estas tecnologías también llevan asociados retos, e incluso amenazas. Para garantizar que las innovaciones tecnológicas vayan de la mano de las necesidades y expectativas de la sociedad es necesario identificar las diferentes dinámicas que llevan asociadas y sus impactos positivos y negativos, así como los efectos que puedan tener en los desafíos socioeconómicos a los que se enfrentan los territorios rurales tanto en la actualidad, como en el futuro.

Para que la digitalización contribuya a un desarrollo rural y agrario sostenible es necesario que sea inclusiva. Y para ello es imprescindible analizar en profundidad sus aspectos socioeconómicos y los impactos tanto positivos como negativos que puede generar. Solo así podrán ponerse en marcha estrategias que permitan avanzar hacia una digitalización inclusiva.

En este capítulo se presentan los resultados iniciales del proyecto DESIRA (*Digitalisation: Economic and Social Impacts in Rural Areas*) (Impactos Socioeconómicos de la Digitalización en Áreas Rurales), un proyecto de investigación financiado por la Comisión Europea en el marco del programa Horizonte 2020 y que precisamente está analizando estos aspectos en 18 países de la UE.

El objetivo general del proyecto DESIRA es «*mejorar la capacidad de la sociedad y los decisores políticos para responder a los retos de la digitalización en las zonas rurales, la agricultura y la silvicultura mediante la creación de una base de conocimientos y metodológica que facilite la evaluación de las repercusiones socioeconómicas pasadas, presentes y futuras de las innovaciones relacionadas con las Tecnologías de la Información y la Comunicación*».

El proyecto DESIRA apuesta por una digitalización inclusiva del mundo rural y analiza los aspectos socioeconómicos y los impactos de las transformaciones digitales, introduciendo el concepto de «sistema socio-ciber-físico». Tradicionalmente, se ha hablado de sistemas ciber-físicos para describir la interacción entre los dominios cibernético y físico (Griffor *et al.*, 2017), queriendo entender con ello cómo la información digital representa a los objetos físicos, pero también cómo interactúa con el mundo físico y lo transforma. Por ejemplo, podemos reunirnos a distancia, activar dispositivos a distancia, controlar el comportamiento a distancia de objetos y aparatos..., lo que multiplica las posibles realidades que podemos experimentar y amplía nuestra experiencia temporal (Floridi, 2014).

El concepto de «sistema socio-ciber-físico» da un paso más al introducir los aspectos sociales. Así, este sistema estaría constituido por tres dominios: el social (las personas), el digital (los datos) y el físico (las cosas) (Rijswijk *et al.*, 2020). Ello implica incluir en el análisis a los actores sociales y las reglas de manejo (Bijker, 1995 y Geels, 2004) y entender la transformación digital como un proceso socialmente construido.

A continuación, se presentan las distintas políticas y estrategias de digitalización que se están poniendo en marcha en España, tanto a nivel general como específicas para la agricultura y el mundo rural; se analiza el estado de la digitalización en nuestro país y, finalmente, se presentan algunos de los resultados y reflexiones derivados del citado proyecto DESIRA.

2. Políticas y estrategias de digitalización en España

España viene realizando una fuerte apuesta por la digitalización en los últimos años, poniendo en marcha tanto estrategias generales, como específicas para el medio rural. Así, la *Agenda Digital, España Digital 2025* pretende impulsar la transformación digital de nuestro país, garantizando la conectividad digital, desplegando el 5G, reforzando la ciberseguridad, digitalizando las administraciones públicas y las empresas (especialmente las pymes), impulsando a España como polo de producción audiovisual, desarrollando la economía de los datos y la inteligencia artificial, y garantizando los derechos digitales de los ciudadanos (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020a).

Esta *Agenda* prevé una inversión pública de unos 20.000 millones de euros en el periodo 2020-2022, de los cuales 15.000 millones aproximadamente, provendrían de los fondos europeos asociados al mencionado *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Además, se espera una inversión del sector privado de unos 50.000 millones de euros.

El primero de los ejes de esta estrategia está dedicado a las áreas rurales: «*garantizar una conectividad digital adecuada para el 100 % de la población, promoviendo el cierre de la brecha digital entre las zonas rurales y urbanas*». El objetivo para 2025 es que el 100 % de la población española tenga una cobertura de al menos 100 Mbps.

Adicionalmente, el carácter estratégico del sector agroalimentario en España y la importancia de contar con un mundo rural vivo y dinámico han hecho que el Ministerio de Agricultura lanzara en marzo de 2019 la *Estrategia de digitalización para el sector agroalimentario y forestal y del medio rural* (MAPA, 2019), que tiene como objetivo fomentar la adopción de las tecnologías digitales en el sector agroalimentario y forestal español.

De acuerdo, con el análisis desarrollado por el proyecto DESIRA en diferentes países europeos, la estrategia española es una de las más avanzadas y ambiciosas de nuestro entorno, y se articula en torno a tres grandes objetivos:

- 1) Reducir la brecha digital, tanto entre el mundo urbano y rural, como entre las pequeñas y las grandes empresas. Este objetivo se centra en la mejora de la conectividad, con el objetivo de reducir la brecha digital física, y en la capacitación para reducir la brecha en la adopción de estas tecnologías.
- 2) Fomentar el uso de datos en los sectores rural, agrario y forestal, como motor de impulso sectorial, abordando la interoperabilidad de datos del sector y la apertura de datos, tanto por parte de la Administración pública, como en el ámbito de la investigación científica y del sector privado.
- 3) Impulsar el desarrollo empresarial y los nuevos modelos de negocio, teniendo presentes las oportunidades de diversificación económica que ofrecen las nuevas tecnologías y la industria 4.0. En este objetivo es fundamental el fortalecimiento del ecosistema de innovación digital, así como el asesoramiento para la adopción digital y el fomento de nuevos modelos de negocio, que, en muchos casos, surgen de la aplicación y adopción de tecnologías.

La estrategia se desarrolla a través de planes de acción. El plan de acción 2019-2020 contó con 16 millones de euros para su ejecución. Para el plan 2021-2023 están previstos 60 millones de euros, de los cuales 38 vendrán del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. La brecha en competencias digitales en el medio rural ha hecho que, dentro de este plan, se haya incluido la creación de un «Centro de Competencias Digitales», en el que la Universidad de Córdoba y la Universidad Politécnica de Madrid colaborarán con el MAPA para poner en marcha una estrategia de formación continua no reglada y de asesoramiento digital al sector agroalimentario. Este centro, cuyas primeras acciones formativas se acaban de ofertar, pretende ser el germen de una nueva extensión agraria digital.

Además, la estrategia española para la digitalización está estrechamente vinculada a otras, como la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019) (ver los capítulos de Gómez Benito y Moyano y de Pérez Yruela y Guzmán en este mismo libro); la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación

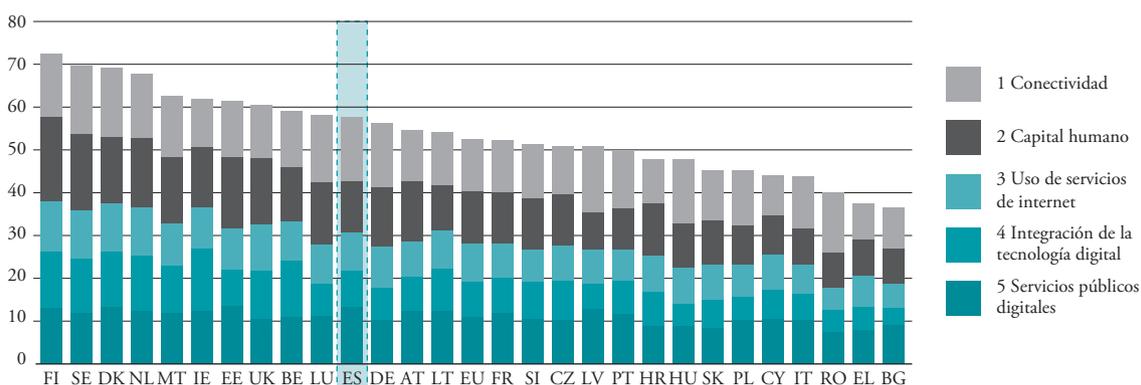
2021-2027 (Ministerio de Ciencia e Innovación, 2020); el Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión (UNICO) (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020b) lanzado en 2021 y que sustituye al Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación; el Plan Nacional de Territorios Inteligentes (Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, 2017), y la Estrategia Industria Conectada 4.0 (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo).

3. La digitalización en España

Desde 2014, y como parte de la Estrategia Digital Europea, la Comisión Europea supervisa anualmente la elaboración del *Digital Economy and Society Index (DESI)* (Índice de la Economía y Sociedad Digitales) (Comisión Europea, 2021), que analiza el rendimiento digital y la evolución de los Estados miembros de la UE en materia de competitividad digital. Para cada país se elabora su perfil, y con ello se construye un *ranking* basado en el análisis de las siguientes dimensiones: conectividad de banda ancha, competencias digitales, uso de internet, digitalización de las empresas, servicios públicos digitales, tecnologías emergentes, ciberseguridad, sector de las TIC y su gasto en I+D, y uso de los fondos del programa Horizonte 2020 por parte de los Estados miembros.

El último informe DESI publicado es de 2020, por lo que se ha elaborado sobre la base de datos previos a la pandemia y antes del Brexit, incluyendo por tanto datos de Reino Unido. En este informe, España se sitúa por encima de la media de la UE, ocupando el puesto 11 entre los 28 Estados miembros, aunque baja un puesto sobre su clasificación en años anteriores (Figura 1).

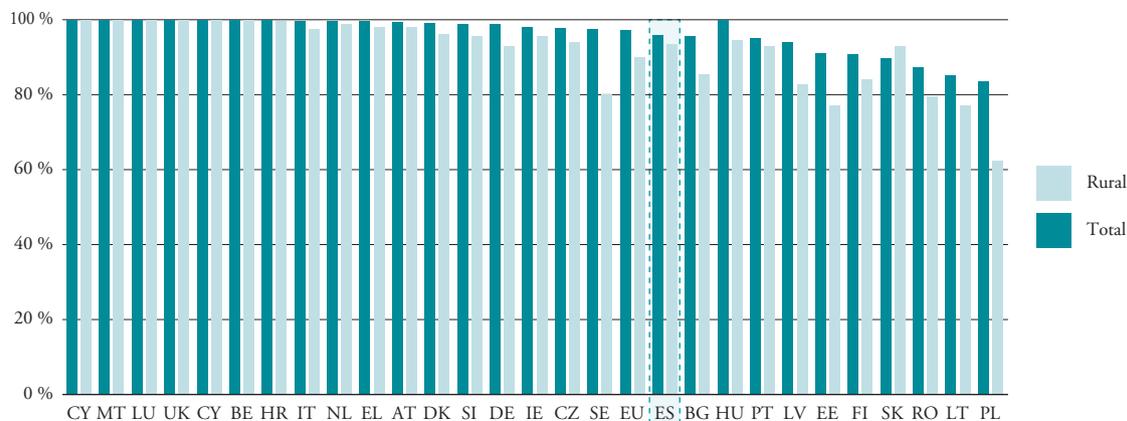
Figura 1. Desempeño de los países de la UE en el DESI



Fuente: Comisión Europea (2021).

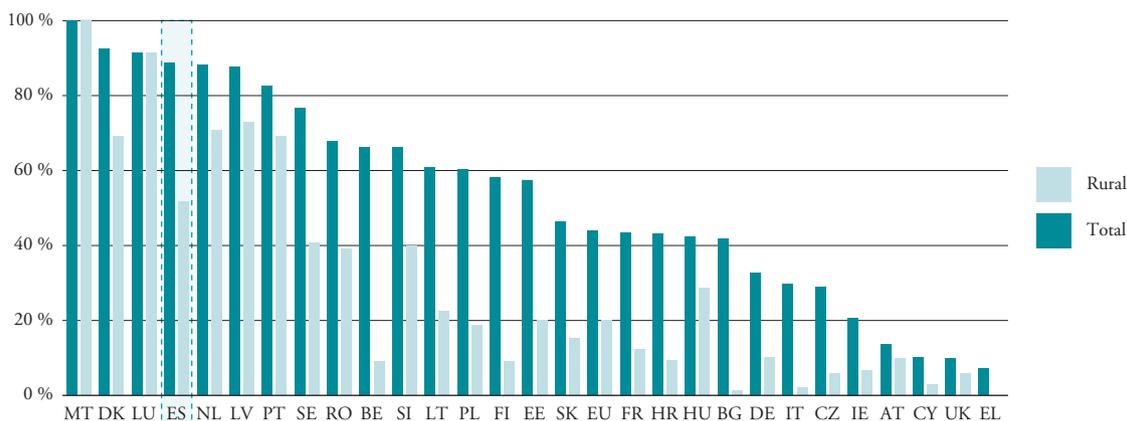
Esta situación es muy diferente cuando se analiza el desempeño en las diferentes dimensiones del índice. Así, España ocupa el segundo puesto de la UE en materia de servicios públicos digitales, gracias a la Estrategia Digital puesta en marcha por defecto en toda la Administración central; también obtiene muy buenos resultados en el ámbito de la conectividad (5º puesto). Sin embargo, está por debajo de la media europea en los indicadores de capital humano: casi la mitad de la población española no tiene competencias digitales básicas y un 8 % nunca ha utilizado internet. Otra debilidad importante está en la integración de las tecnologías digitales, sobre todo por parte de las empresas (Comisión Europea, 2021).

Figura 2. Cobertura de banda ancha (% de hogares) en la UE, 2019



Fuente: *Comisión Europea (2021).*

Figura 3. Cobertura de banda ancha (% de hogares) superior a 100 Mbytes en la UE, 2019



Fuente: *Comisión Europea (2021).*

Aunque el DESI no distingue entre áreas rurales y urbanas, algunos datos disponibles permiten identificar las desigualdades entre ambos tipos de territorios. En la Figura 2 se aprecia cómo en la cobertura de banda ancha no existen grandes variaciones en nuestro país entre ambos tipos de territorios. No obstante, la Figura 3 muestra la cobertura con banda ancha de alta capacidad, y ahí las diferencias son mucho más significativas, pasando de casi un 90 % en las zonas urbanas a un 46 % en las rurales (Comisión Europea, 2021).

Otro aspecto interesante para analizar son las diferencias de género en el uso y acceso a la digitalización. La Comisión Europea también elabora el *Women in Digital (WiD) Scoreboard* por países (Comisión Europea, 2020a). La Tabla 1 muestra las diferencias de género en nuestro país en el uso de tecnologías digitales y en las competencias para usarlas.

Tabla 1. Participación de las mujeres en la economía digital en España

	Spain		EU	
	Woman	Men	Woman	Men
	Value	Rank	Value	Value
1 Use of internet				
1.1 Internet users % individuals, 2019	88 %	10	87 %	84 % 86 %
1.2 People who have never used the internet % individuals, 2019	8 %	12 %	8 %	10 % 9 %
1.3 Online banking % internet users, 2019	59 %	19	62 %	65 % 67 %
1.4 Doing an online course % internet users, 2019	17 %	4	16 %	11 % 11 %
1.5 Online consultations or voting % internet users, 2019	12 %	12	12 %	12 % 12 %
1.6 e-Government users % internet users submitting forms, 2019	82 %	8	82 %	66 % 68 %
1 Use of internet Score (0-100)	67	7		60
2 Internet user skills				
2.1 At least basic digital skills % individuals, 2019	56 %	15	59 %	56 % 60 %
2.2 Above basic digital skills % individuals, 2019	35 %	10	37 %	31 % 36 %
2.3 At least basic software skills % individuals, 2019	58 %	14	61 %	59 % 63 %
2 Internet user skills Score (0-100)	57	11		55
3 Specialist skills and employment				
3.1 STEM graduates Per 1000 individuals aged 20-29, 2018	12,7	15	30,1	14,3 26,3
3.2 ICT specialist % total employment, 2019	1,2 %	18	5,0 %	1,6 % 6,2 %
3.3 Unadjusted gender pay gap % difference in pay, 2018	1,2%	6		18 %
3 Specialist skills and employment Score (0-100)	48	12		48
Woman in Digital Index Score (0-100)	57,6	10		54,51



Fuente: *Comisión Europea (2020a)*.

En la primera de las dimensiones analizadas (uso de internet) no existen grandes diferencias. No obstante, las competencias digitales de los hombres están entre 2 y 3 puntos porcentuales por encima de las de las mujeres. Estas diferencias se incrementan enormemente al analizar la cualificación en STEM (Ciencia Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) o ICT.

4. *Digital game changers* en la agricultura y en las áreas rurales

Para conocer el impacto de las tecnologías es necesario identificar cuáles son estas y en qué se están aplicando. Una de las primeras acciones desarrolladas por el proyecto DESIRA ha sido una revisión sistemática de las herramientas digitales que se están aplicando a la agricultura, la silvicultura o las áreas rurales. Así, se han analizado más de 600 de estas herramientas, con el objetivo de realizar una taxonomía de las tecnologías digitales con mayor capacidad para ser *game changers* en los sectores agrario y forestal y en las áreas rurales. La Tabla 2 presenta los resultados obtenidos. Algunas de estas tecnologías digitales están más implantadas que otras, pero todas tienen una presencia creciente en el medio rural.

Entendemos por *game changers* a personas, políticas, ideas o cualquier otra cosa con capacidad disruptiva para cambiar «las reglas del juego». Las *Digital game changers* serían, por tanto, las entidades digitales o tecnológicas capaces de crear disrupciones positivas o negativas en el entorno en el que se aplican, en nuestro caso, la agricultura o el mundo rural (Millar *et al.*, 2017). Las nuevas tecnologías digitales se consideran *game changers*, ya que están cambiando las reglas del juego y reconfigurando profundamente las rutinas, las reglas, los actores y los artefactos que conforman los modelos de negocio, los estilos de consumo y de compra y la prestación de servicios, así como los procesos de aprendizaje e innovación. Esta revisión también ha servido para identificar la gran variedad de aplicaciones y usos que las tecnologías digitales tienen en el mundo rural (ver Tabla 3).

Tabla 2. Tecnologías digitales con potencialidad para ser *game changers* en el medio rural

Tecnologías digitales	Descripción y ejemplos
Redes sociales	Herramientas sociales de interacción o acceso a servicios (LinkedIn, Twitter)
Sitios web y plataformas en línea (marketplaces)	Herramientas web para la interacción o para acceder/ofrecer servicios de forma coordinada (plataformas de compraventa productos o de alquiler de maquinaria; webs de servicios de cooperativas)
Servicios y aplicaciones en la nube	Servicios disponibles a través de aplicaciones móviles, plataformas web u otras interfaces (análisis de imágenes para el reconocimiento de enfermedades/plagas mediante el envío de fotografías)
Sensores, drones y/o imágenes por satélite	Uso de sensores sobre el terreno, drones e imágenes por satélite para recopilar datos
<i>Blockchain</i> y otros servicios de certificación/trazabilidad	Servicios de certificación de productos, procesos, etc. o trazabilidad de productos usando blockchain
<i>Big data</i>	Técnicas para extraer información de grandes cantidades de datos (bases de datos en abierto)
Realidad aumentada / realidad virtual	Técnicas de realidad ampliada para la formación, educación u otros fines (gemelos digitales, recreación virtual de fincas o entornos)
Impresión en 3D	Producción de objetos en 3D mediante procesos de impresión
Inteligencia artificial	Uso de la IA para analizar datos o sugerir acciones o decisiones
Sistemas autónomos y robots	Robots (como los de ordeño o recogida de frutas) u otros sistemas como vehículos o tractores no tripulados que realizan acciones de forma autónoma manejados por ordenadores, procesadores o similares

Fuente: *Bacco et al., 2020.*

Tabla 3. Aplicaciones de las tecnologías digitales

Sector	Áreas de aplicación
Áreas rurales	Educación Gobierno y administración pública Asuntos legales Patrimonio cultural Turismo Información / promoción Medioambiente y clima Gestión de recursos Infraestructuras
Agricultura	Cultivos Ganadería Maquinaria agrícola Gestión de explotaciones Implementación y control de la política agraria
Sector agroalimentario	Distintas fases de la cadena alimentaria
Forestal	Madera Incendios forestales Manejo de bosques Secuestro de carbono Certificación de madera

Fuente: *Bacco et al., 2020.*

5. Impactos de la digitalización en las áreas rurales

La digitalización está generando impactos económicos, sociales, ambientales y ligados a las políticas. A continuación, se presentan algunos de los más relevantes identificados por el proyecto DESIRA y se interpretan en clave de su contribución a una digitalización inclusiva. Cada uno de estos impactos se presenta en aquel apartado en el que puede ser más significativo, pero, en general, los diferentes tipos de impacto están interconectados y su clasificación no siempre es unívoca.

Impactos económicos

La principal tendencia es a identificar los impactos económicos de la digitalización como positivos, en la medida en que mejoran en la productividad, incrementan las producciones, promueven un menor uso de insumos, dan mayores oportunidades de negocio y abren nuevos mercados, aunque no siempre lo son.

El uso de sensores ligados a aplicaciones informáticas o a drones está cada vez más extendido en muchos sectores, como los invernaderos, la producción ganadera y la producción hortofrutícola, así como las plataformas de servicios o de compraventa de productos. La disminución de precios de estos sistemas digitales y los ahorros en el uso de insumos que conllevan hacen que cada vez sean más utilizados. Otros sistemas más sofisticados, como los robots de

automatización de tareas, tienen precios más elevados, de ahí que no estén al alcance de la mayoría de los agricultores, aunque están bajando significativamente a medida que se extiende su uso. En la mayor parte de los sectores su uso es aún incipiente y se trata más de proyectos piloto e iniciativas innovadoras (muchas veces ligadas a fondos públicos de I+D+i) que de una verdadera revolución en el sector agrario español.

En muchas ocasiones, la replicabilidad de los diseños y prototipos a gran escala no es posible. Por ejemplo, se está avanzando mucho en el desarrollo de la automatización en la recogida de frutas. Estas tecnologías pueden reducir los costes de producción e incluso pueden ser una solución en aquellas zonas, o para aquellas labores, en las que escasea la mano de obra, pero también es cierto que estos robots son caros, no se adaptan a cualquier tipo de terreno y han de ser calibrados con mucha precisión dependiendo del contexto o del tipo de producción en el que se usen. Así, un cambio en la variedad de fruta que deben recoger o de la orografía del terreno puede hacer que se necesite una profunda reprogramación de los mismos.

En el caso de la ganadería, los sensores del estado y bienestar de los animales o el ordeño automatizado están más extendidos y su uso es más generalizado. Estas tecnologías conllevan mayor productividad, menores costes de producción, menor uso de antibióticos y, en general, contribuyen al bienestar animal y a reducir la carga de trabajo de los ganaderos. En un escenario como el actual de precios de la leche, pueden ayudar a bajar los costes de producción siempre que el coste de la tecnología y de la energía necesaria para su funcionamiento no sea demasiado elevado.

En el mundo rural, la digitalización y la creciente tendencia al trabajo no presencial están permitiendo la deslocalización del trabajo, y que muchas personas puedan instalarse en el medio rural, atrayendo población e incrementando las oportunidades de desarrollo socioeconómico. No obstante, para ello es imprescindible contar con una conectividad de alta potencia, confiable y que llegue a todos los rincones de la geografía. Como se ha visto anteriormente, aún estamos lejos de que esto sea una realidad en España, aunque se espera que las estrategias que se están poniendo en marcha y los cambios generados por la COVID-19 hagan que los próximos informes presenten un panorama más positivo para nuestras áreas rurales.

Impactos sociales y culturales

Entre los impactos sociales de la digitalización, el primero que destaca es su influencia en el empleo. Por un lado, es evidente que puede eliminar puestos de trabajo, al disminuir el número de tareas para las que se necesitan trabajadores, pero, por otro lado, puede también ser una opción de futuro para aquellas áreas o labores en las que, como he señalado, es difícil encontrar mano de obra.

También es una realidad que se necesitan muchos puestos de trabajo para poner en marcha las estrategias digitales y para el mantenimiento de estos equipos, y que estos empleos

son mucho más cualificados. El manejo de estas tecnologías requiere conocimientos digitales avanzados. Sin embargo, estas cualificaciones no suelen estar presentes en el mundo rural. Como se ha puesto de manifiesto en apartados anteriores, las capacidades digitales necesitan, en general, un fuerte impulso en nuestro país y más aún en el mundo rural.

La digitalización puede tener un mayor impacto negativo en los pequeños propietarios y las pequeñas explotaciones. Las barreras de acceso, escala y coste, pueden impedir su acceso a esta transformación (Fleming *et al.*, 2018). Este hecho plantea interrogantes derivados de la equidad y la distribución de los beneficios asociados a los cambios tecnológicos.

Es una realidad que la transformación digital podría conllevar una transferencia de poder y de relaciones socioeconómicas hacia el mundo urbano, haciendo que el manejo de estas tecnologías se haga desde espacios cada vez más lejanos al medio rural, contribuyendo a la falta de oportunidades socioeconómicas y a la despoblación rural y exacerbando las desigualdades en la distribución de la riqueza entre el medio rural y el medio urbano. Aspectos como la asimetría de la información, de poder y de capacidad económica deben ser considerados, por tanto, para promover estrategias de digitalización inclusiva.

La digitalización también puede tener impacto en la brecha de género del mundo rural. Como se aprecia en la Tabla 1, las diferencias en competencias digitales entre hombres y mujeres en España son bastante significativas. Aunque no existen datos diferenciados para las áreas rurales, se puede inferir que en el mundo rural estas diferencias están más acentuadas. Por ello, la digitalización podría excluir aún más a las mujeres de la agricultura y del mundo rural, y contribuir a la ya existente masculinización.

Impactos ambientales

La digitalización se espera que tenga impactos positivos en el medioambiente. La agricultura de precisión y el uso de sistemas autónomos y robots pueden permitir incrementar la productividad y conseguir una mayor producción de alimentos gracias al mejor uso de todos los recursos (tierra, agua, fertilizantes) y el menor uso de fitosanitarios. También puede contribuir a una mejor salud del suelo y a una menor compactación utilizando maquinaria menos pesada y reduciendo el número de labores en las que se necesitan tractores y otra maquinaria agrícola.

No obstante, no se puede obviar la importancia de las economías de escala para poner en marcha estas estrategias. En general, se necesitan explotaciones grandes y con extensiones importantes de cada cultivo, y relativamente homogéneas, para que estas tecnologías sean rentables. Por ello, la extensión de su uso puede estar ligada a unos métodos de cultivo más intensivos y a una mayor concentración de la propiedad de la tierra, pero también a un mayor abandono de tierras no aptas para la transformación digital. Esta situación generaría impactos negativos en la biodiversidad y la diversificación de la producción (Sparrow y Howard, 2021).

Impactos derivados de las políticas

Otros impactos importantes que mencionar tienen que ver con la necesidad de políticas que den cobertura a la digitalización. Existe una creciente preocupación sobre las brechas de seguridad asociadas a los sistemas digitales o al uso de datos. Si los sistemas productivos se hacen más dependientes de las tecnologías digitales, también se hacen más susceptibles al *hacking*, sabotaje y falsas noticias (*fake news*) o a manipulaciones indeseadas que incrementan su vulnerabilidad. Políticas y estrategias que aborden el tema de la ciberseguridad, y garanticen los derechos de los ciudadanos tanto a nivel general como en el mundo rural, son por ello imprescindibles para avanzar hacia una digitalización inclusiva.

La inteligencia artificial y el uso de *big data* están cada vez más extendidos en la agricultura. El sector agrario genera una enorme cantidad de datos, que en la actualidad ni están estandarizados, ni son abiertos, ni compartidos, ni interoperables. La importancia de estos aspectos está haciendo que la Comisión Europea esté destinando bastantes esfuerzos a establecer mecanismos de gobernanza de los datos y a la creación de espacios comunes de datos. En estos momentos está en debate un *Reglamento europeo para la gobernanza de datos* (Comisión Europea, 2020b), y entre los espacios comunes de datos que se están creando, los dos primeros que se propusieron fueron el de los datos en salud (*Health Data Space*) y el de los datos en agricultura (*Agriculture Data Space*).

El uso y propiedad de los datos también puede tener un notable impacto en la agricultura y el medio rural. La Comisión Europea cada vez presiona más para que se pongan en marcha estrategias de datos abiertos (*open data*) para maximizar el uso y la accesibilidad de los datos. La FAO puso en marcha una política de licencia abierta para sus bases de datos en 2020 (FAO, 2020). El Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 2021 está dedicado a analizar el papel de los datos en la mejora de la calidad de vida (Banco Mundial, 2021). No obstante, estas políticas también tienen importantes detractores al no haber reciprocidad en la apertura de datos por parte de otros países como Estados Unidos, China o Rusia.

La realidad es que, en el medio rural, se están generando y transfiriendo una gran cantidad de datos. La maquinaria y los vehículos agrícolas cada vez están más digitalizados y captan y transmiten más información; distintas aplicaciones informáticas continuamente están rastreando y transmitiendo datos; los satélites captan información cada vez más precisa... Pero, a menudo, estos datos se generan usando protocolos que no son interoperables.

En la mayoría de los casos, los agricultores no son conscientes de cómo o dónde se almacenan estos datos, para qué están siendo usados, cómo o en qué condiciones se puede acceder a ellos, de quién es la propiedad de los mismos o cómo se garantiza su privacidad. A menudo, firman contratos con las empresas donde estos temas son tratados de forma poco transparente y utilizando un lenguaje de difícil comprensión.

La concentración de los proveedores de servicios y la ausencia de marcos regulatorios que aborden estos aspectos y de mecanismos consensuados sobre la gobernanza de la digitalización pueden tener importantes impactos en la digitalización de las áreas rurales.

Es necesario abordar aspectos tales como que la inteligencia artificial provea de datos de alta calidad, a la vez que asegure la protección de datos personales y sensibles. Son necesarios marcos legales y políticas que garanticen el uso transparente, justo y asequible de los datos y la información generada por el sector.

6. Reflexiones finales

El análisis de los impactos mencionados anteriormente nos ha permitido elaborar las siguientes reflexiones:

- La digitalización de las áreas rurales no puede ser entendida como un fin, sino como un medio que contribuya al desarrollo sostenible de estos territorios. Para ello, junto a los aspectos tecnológicos, han de ser tenidos en cuenta sus aspectos socioeconómicos.
- La transformación digital está muy influenciada por el contexto en el que se desarrolla, generando ganadores (que se benefician del cambio) y perdedores (que se ven marginados por el cambio), así como opositores (que se resisten al cambio) y defensores (que apoyan o defienden el cambio).
- Una transformación digital sostenible exige una adecuada comprensión de los beneficios (previstos y no previstos), y de los retos y las barreras de las tecnologías digitales en las áreas rurales y en la sociedad en su conjunto. Los impactos positivos de las tecnologías digitales en las zonas rurales van a depender en gran medida de las condiciones específicas del contexto local en el que se apliquen.
- Para que la digitalización sea una oportunidad para las áreas rurales hay que gobernarla y hacerla inclusiva. Para aprovechar los beneficios de la digitalización y minimizar sus costes, es necesario comprender las influencias mutuas entre la tecnología y las competencias sociales que permiten el acceso a la misma.

Finalmente, y para avanzar hacia una digitalización rural inclusiva, el proyecto DESIRA propone los siguientes principios rectores:

- *Crear las condiciones básicas para el éxito de la digitalización en las zonas rurales.* Dado que la infraestructura tecnológica no es suficiente, hay que dotar a los habitantes de estas zonas de habilidades digitales; además, la transformación digital debe conllevar beneficios económicos para ellos.
- *Vincular la digitalización al desarrollo sostenible.* La digitalización puede ser un motor de desarrollo sostenible si los procesos y estrategias están alineados con los Objetivos de De-

sarrollo Sostenible (ODS). La digitalización debe mejorar el capital territorial de las zonas rurales, y las soluciones digitales deben responder a las necesidades y expectativas de las comunidades y empresas rurales, al tiempo que abordan los retos de la sociedad europea.

- *Adaptar la digitalización a los diferentes contextos mediante la participación de las partes interesadas locales.* La digitalización tiene implicaciones a distintos niveles, por lo que debe considerarse desde una perspectiva multinivel y multiactor. Por ejemplo, la robotización puede salvar a la agricultura del declive en aquellas zonas en las que no hay relevo generacional y hay escasez de mano de obra, mientras que en otros contextos puede provocar concentración de explotaciones y desempleo. Cada zona rural tiene unos problemas diferentes, y su capital humano y sus competencias digitales deben responder de forma diferente a los incentivos a la digitalización.
- *Favorecer la inclusión digital de todos los ciudadanos, evitando marginación y polarización.* Incluso en igualdad de condiciones, la digitalización puede generar un desarrollo desigual, ya que los primeros en adoptarla pueden tener ventajas competitivas con respecto a los últimos. Para garantizar la igualdad de acceso a las posibilidades creadas por la digitalización, deben establecerse políticas activas de inclusión digital, escuchando e implicando a todos los grupos sociales y económicos del medio rural, especialmente a los más vulnerables y desfavorecidos.
- *Desarrollar ecosistemas digitales locales que vinculen las necesidades locales con el conocimiento digital.* La contribución de la digitalización al desarrollo rural implica integrar agentes, infraestructuras, aplicaciones digitales, datos y servicios. El desarrollo de ecosistemas de digitalización propicios necesita de *brokers* (conectores), o intermediarios, es decir personas y organismos que fomenten la transición digital a nivel local, seleccionando las mejores tecnologías y promoviendo el intercambio de datos y la interoperabilidad.
- *Desarrollar modelos de gobernanza adaptados y adaptables.* Existe una clara necesidad de cambiar los modelos actuales de gobernanza de la digitalización y desarrollar otros que aborden las especificidades del mundo rural de forma coherente y consistente. Para lograrlo, estos modelos de gobernanza deberán pasar de ser reactivos a ser proactivos, implicar a múltiples actores (integrando a los representantes de la ciencia y la innovación con los responsables políticos, la sociedad civil y los ciudadanos), y generar procesos compartidos que equilibren los juegos de poder. También es necesario un conocimiento local profundo de las partes interesadas y su papel en la comunidad, así como de las oportunidades y amenazas de negocio o de cómo adaptar la comunicación para diseñar y aplicar modelos de desarrollo digital sostenible adaptados a la realidad rural.
- *Diseñar instrumentos de política para la digitalización sostenible que apoyen a las comunidades locales en el desarrollo e implementación de planes de acción de digitalización.* La digitalización sostenible implica un ambicioso programa de transformación social, que entienda cómo las tecnologías digitales pueden desencadenar la reconfiguración de las relaciones sociales y económicas. Es necesaria una nueva generación de políticas para las zonas rurales, unas políticas revisadas y diseñadas a la luz de las oportunidades y las amenazas que la digitalización supone para dichas zonas.

Referencias bibliográficas

- BACCO *et al.* (2020): *Mapping digital technologies: The taxonomy and inventory of digital game changers*. Disponible en: https://desira2020.eu/wp-content/uploads/2020/11/Briefing_Digital-Game-Changers.pdf [consultado el 22/09/2021].
- BANCO MUNDIAL (2021): *World Development Report 2021: Data for Better Lives*. Washington, DC, World Bank. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1600-0>
- BIJKER W. E. (1995): *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs: toward a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge, MIT Press.
- COMISIÓN EUROPEA (2021): *Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) 2020*. España. Disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2020> [consultado el 22/09/2021].
- COMISIÓN EUROPEA (2020a): *Women in Digital (WiD) Scoreboard*. Disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/women-digital-scoreboard-2020> [consultado el 22/09/2021].
- COMISIÓN EUROPEA (2020b): *Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council on European data governance (Data Governance Act)*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0767> [consultado el 22/09/2021].
- FAO (2020): *Open Data licensing for statistical databases*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca7570en/ca7570en.pdf> [consultado el 22/09/2021].
- FLEMING, A.; JAKKU, E.; LIM-CAMACHO, L.; TAYLOR, B., Y THORBURN, P. (2018): «Is big data for big farming or for everyone? Perceptions in the Australian grains industry»; en *Agronomy for Sustainable Development*, 38(3); pp. 1-10.
- FLORIDI, L. (2014): *The Fourth Revolution. How the Infosphere is Reshaping Human Reality*. Oxford, OUP.
- GEELS, F. W. (2004): «From sectorial systems of innovation to socio-technical systems: insights about dynamics and change from sociology and institutional theory»; en *Research Policy*, 33(6-7); pp. 897-920. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048733304000496>
- GRIFFOR, E. R.; GREER, C.; WOLLMAN, D. A., Y BURNS, M. J. (2017): *Framework for Cyber-Physical Systems: vol. 1, overview*. Gaithersburg, Special Publication National Institute of Standards and Technology. Disponible en: <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.1500-201>
- MILLAR, C.; LOCKETT, M., Y LADD, T. (2017): *Disruption: Technology, innovation and society. Technological Forecasting and Social Change*. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.10.020>

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2019): *Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural*. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-digitalizacion-sector-agroalimentario/> [consultado el 22/09/2021].
- MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (2020a): *España Digital 2025*. Disponible en: https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/estrategias/Paginas/00_Espana_Digital_2025.aspx [consultado el 22/09/2021].
- MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (2020b): *Plan UNICO*. Disponible en: <https://portalayudas.mineco.gob.es/InfraestructurasDigitales/Paginas/Index.aspx> [consultado el 22/09/2021].
- MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN (2020): *Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027*. Disponible en: <https://www.ciencia.gob.es/site-web/Estrategias-y-Planes/Estrategias/Estrategia-Espanola-de-Ciencia-Tecnologia-e-Innovacion-2021-2027.html> [consultado el 22/09/2021].
- MINISTERIO DE ENERGÍA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL (2017): *Plan Nacional de Territorios Inteligentes (2017-2020)*. Disponible en: https://avancedigital.mineco.gob.es/es-es/Novedades/Documents/Presentacion_PNTI.pdf [consultado el 22/09/2021].
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (2014): *Industria conectada 4.0*. Disponible en: <https://www.industriaconectada40.gob.es/Paginas/Index.aspx> [consultado el 22/09/2021].
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA (2019): *Estrategia nacional frente al reto demográfico*. Disponible en: https://www.mptfp.gob.es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional.html [consultado el 22/09/2021].
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA (2021): *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en: <https://planderrecuperacion.gob.es> [consultado el 22/09/2021].
- RIJSWIJK, K.; KLERKX, L.; BACCO, M.; BARTOLINI, F.; BULTEN, E.; DEBRUYNE, L., y BRUNORI, G. (2021): «Digital transformation of agriculture and rural areas: A socio-cyber-physical system framework to support responsabilisation»; en *Journal of Rural Studies*, 85, 79-90. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.05.003>
- SCHWAB, K. (2017): *The fourth industrial revolution*. New York, Crown Business.
- SPARROW, R. Y HOWARD, M. (2021): «Robots in agriculture: prospects, impacts, ethics, and policy»; en *Precision Agriculture*, 22(3); pp. 818-833. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11119-020-09757-9>



RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA DIGITALIZACIÓN EN EL MEDIO RURAL

Rosa Gallardo-Cobos y Pedro Sánchez-Zamora
ETSIAM-Universidad de Córdoba

Resumen

En este capítulo se analizan las implicaciones que la digitalización tiene para el medio rural, tanto desde el punto de vista sectorial (agricultura) como territorial. En primer lugar, se reflexiona sobre las oportunidades que brinda la «Smart Farming» para responder a los grandes desafíos de la agricultura (producción alimentaria viable, desafíos medioambientales y climáticos, reducción de la base de activos físicos y humanos...), estudiando sus principales implicaciones para el ecosistema agroalimentario. En segundo lugar, y desde un punto de vista territorial, se analizan las oportunidades que ofrece la digitalización para romper con el círculo vicioso de declive en que se encuentran muchas zonas rurales (despoblación, insuficiencia y declive de servicios rurales, escasez de actividad empresarial...), estudiando los principales elementos de las «Smart Villages». Finalmente, se exponen las condiciones necesarias para acometer estos procesos de digitalización, así como los obstáculos y riesgos que pueden identificarse y los principales instrumentos de la agenda digital europea y nacional para tratar de corregirlos y promover incentivos que hagan posible el ecosistema digital.

Abstract

This chapter examines the implications of digitisation for rural areas, both from economic (agriculture) and territorial standpoints. The analysis begins with a reflection on the opportunities offered by «Smart Farming» for meeting the current major challenges faced by agriculture (viable food production, environmental and climate challenges, reduction of the base of physical and human assets...), studying the main implications for the agrofood ecosystem. Second, from the territorial standpoint, the chapter analyses the opportunities offered by digitisation for breaking out of the vicious cycle of decline in which many rural zones are caught (depopulation, insufficiency and decline of rural services, paucity of entrepreneurial activity...), studying the main elements of «Smart Villages». Lastly, there is a discussion of the necessary conditions for undertaking those digitisation processes, as well as the obstacles and risks that can be identified and the principal instruments of the European and Spanish digital agenda for working to correct them and foster incentives that make digital ecosystems possible.

1. Introducción

Son ya muchos los autores que indican que nos encontramos en la denominada «cuarta revolución industrial», que englobaría el conjunto de tecnologías que están transformando nuestra forma de trabajar y de relacionarnos y, al fin y al cabo, nuestra propia forma de vivir (Schwab, 2017). Entre estas tecnologías destacan algunas como el «internet de las cosas» (IoT), la robótica y la inteligencia artificial (IA), los vehículos autónomos y conectados (VAC) o la impresión 3D. Y aunque cada una de ellas posee un gran potencial por sí misma, cuando estas se combinan e integran pueden aportar cambios muy significativos. Es este efecto acumulativo una de las principales características que diferencia a la «cuarta» revolución industrial de sus predecesoras (Corfe, 2018; Cowie *et al.*, 2020).

El desarrollo de las citadas tecnologías puede darse gracias a la integración de los sistemas físicos, tecnológicos y biológicos, así como a la tecnología de las comunicaciones y al uso

de la digitalización (Autio, 2017). Se trata de una revolución tecnológica que se sustenta en el «dato», un elemento este mucho más etéreo que aquellos otros en los que se basaban las anteriores revoluciones. Efectivamente, el «dato» se ha convertido en un insumo que resulta esencial para poder explicar la realidad económica y social de hoy y sus transformaciones. De su tratamiento, procesamiento y análisis científico es de donde se extrae información y conocimiento útil y original, gracias a los avances en *big data* y en lo que ya se denomina Ciencia de los Datos (Ontiveros y López-Sabater, 2017). Y esto, en el contexto de la *Era de la Información* y de la *Economía del Conocimiento*, resulta fundamental para habilitar innovaciones tendentes a generar valor y riqueza y a contribuir al desarrollo de las sociedades.

En este sentido, varios estudios muestran una correlación directa entre inversión en digitalización, aumento del PIB y creación de nuevos empleos (WEF, 2018). No obstante, estos análisis deben ser considerados con cautela, pues, como señalan Aghion *et al.* (2019), al tratarse de un fenómeno que se encuentra en una fase inicial, no se dispone todavía de estudios con datos empíricos lo suficientemente contrastados como para poder medir el impacto de la transformación digital en el crecimiento económico y el empleo. En cualquier caso, la digitalización no debe tomarse solo como una estrategia para ganar competitividad, sino como un proceso de adaptación que resulta ya imprescindible para el funcionamiento de nuestra sociedad.

En este sentido, diversos informes de organismos internacionales (FAO, Banco Mundial, OCDE, Foro Económico Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo...) consideran que la transformación digital es parte de la solución de los retos que afrontan los territorios rurales, ya que puede contribuir de forma significativa a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU (Rolandi *et al.*, 2021). Sin embargo, las lecciones aprendidas de anteriores tecnológicas sugieren ir con precaución, ya que toda innovación no es un proceso intrínsecamente bueno, sino cargado de valores e impulsado por diferentes cosmovisiones del mundo (Rijswijk *et al.*, 2021). En consecuencia, hay que ser consciente de que toda nueva revolución tecnológica puede impulsar diversas direcciones de desarrollo, cada una con sus ganadores y perdedores.

En cualquier caso, parece evidente que los retos del medio rural, tanto territoriales como sectoriales, deben afrontarse desde la transformación digital, siendo este precisamente el objetivo fundamental del artículo que exponemos en estas páginas y que desarrollaremos del siguiente modo. En primer lugar, se identificarán las oportunidades que brinda la digitalización para responder a los grandes desafíos que actualmente afrontan la agricultura y los territorios rurales españoles, separando ambos análisis en dos apartados. En segundo lugar, se exponen las condiciones básicas que consideramos necesarias para acometer los procesos de digitalización en el medio rural, así como los posibles obstáculos que pueden identificarse y las principales estrategias (públicas, privadas, individuales o colectivas) para tratar de corregirlos. Finalmente, en el último apartado se establece una serie de consideraciones a modo de conclusión.

2. Desafíos del sector agroalimentario y oportunidades de la digitalización

Como es conocido, la crisis sanitaria y económica provocada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto con más fuerza que nunca la importancia estratégica del sector agroalimentario, al que no siempre se le han reconocido en su justa medida las funciones que realiza para contribuir al bienestar de la sociedad.

Pero también se han evidenciado las dificultades por las que atraviesa, y los desafíos a los que debe enfrentarse en la actualidad y en un futuro próximo, como es garantizar el abastecimiento alimentario de una población en crecimiento, y hacerlo con la dificultad añadida de unos recursos naturales cada vez más escasos y con la necesidad imperiosa de proteger al planeta. Y todo ello debiendo generar beneficios a los distintos actores que componen el sector agroalimentario y que desean recibir un precio justo por su trabajo y por el valor que añaden a la cadena alimentaria. Es un sector que afronta, además, el importante desafío de la renovación generacional, dado el alto nivel de envejecimiento que presentan los titulares de las explotaciones agrarias.

Abordar estos retos exige la búsqueda simultánea de productividad, rentabilidad y sostenibilidad, algo que solo puede lograrse mediante la innovación, tanto social como tecnológica. Y es ahí donde emergen con fuerza las oportunidades que ofrece la digitalización para el sector agroalimentario.

Pero no se trata solo de digitalizar. La transformación digital del sector agrario implica disponer de datos que, convertidos en información, permitan tomar mejores decisiones para optimizar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Esto supone hacer un uso más eficiente de todos los recursos (semillas, agua, energía, fertilizantes o fitosanitarios), a la vez que mejorar el rendimiento, la producción, la calidad de los productos y la seguridad alimentaria, a través de una trazabilidad integral.

Todo ello permite mejorar los beneficios de las empresas, y también reducir las emisiones de GEI (gases de efecto invernadero), el impacto sobre los recursos naturales, el desperdicio de alimentos, la sobreproducción, los tiempos o las pérdidas, permitiendo un control logístico de los productos agroalimentarios hasta el consumidor. En el caso de la ganadería, la transformación digital puede ayudar a mejorar, en sentido amplio, la gestión de las explotaciones y a responder a las crecientes exigencias de bienestar animal mediante un control estricto de las condiciones y el comportamiento del ganado. A la industria agroalimentaria, la transformación digital le permite la automatización, robotización y gestión de todas las operaciones en planta. Y en lo que se refiere a los beneficios para los consumidores finales, las tecnologías digitales pueden ayudar a reducir el uso de antibióticos en las explotaciones ganaderas, a dar una mayor transparencia y trazabilidad a los procesos de producción, a acelerar la logística en frescos, a facilitar la compra *on-line* o a detectar de forma más rápida los posibles riesgos para la salud (Massot, 2019). En general, tal y como señala este autor, estos procesos pueden

favorecer la resiliencia del sector en su conjunto a partir de la detección precoz de los riesgos productivos, así como reforzar la provisión de bienes públicos y satisfacer mejor las expectativas de los consumidores.

Por su parte, Parra-López *et al.* (2021) citan las cuestiones medioambientales como una de las oportunidades más reseñables para impulsar la transformación digital. También destacan la existencia de un creciente interés por desarrollar una estrategia de *interoperabilidad*, lo que supone una oportunidad para superar la escasa integración tecnológica de la cadena de valor.

La misión es recopilar datos de buena calidad con nuevas tecnologías, almacenarlos y analizarlos para generar soluciones que ayuden a la toma de las decisiones en la cadena agroalimentaria para aplicarlas haciendo uso también de las nuevas tecnologías disponibles (Peña *et al.*, 2021). Para ello, España cuenta con un importante ecosistema empresarial, que aporta tecnología a la cadena de valor agroalimentaria, desde la producción hasta el consumo, compuesto de 400 pymes y *startups*, según el reciente informe sobre «El estado del *foodtech* en España 2020» realizado por *Eatable Adventures*. Las empresas *foodtech* están acompañadas por universidades, administraciones públicas, agentes facilitadores y aceleradoras e incubadoras, que aúnan esfuerzos para transformar realmente la cadena de valor agroalimentaria. Solo en 2020 se han creado 52 nuevas *startups foodtech*. La mayoría de estas se encuentran aún en una fase de desarrollo muy temprana, con unas posibilidades de crecimiento y penetración en el sector muy importantes.

Actualmente, las empresas *foodtech* abarcan toda la cadena de valor agroalimentaria, destacando el área de la distribución y el consumo, con un 44 %, seguida de la transformación, con un 39 %, y, más alejada, la producción primaria (*agrotech*), con un 17 %. En todas las áreas predominan los servicios relacionados con el desarrollo de software y la analítica de datos, ya sea para automatizar con precisión los cultivos, monitorizar el ganado, prescribir sobre el uso óptimo de insumos o predecir las cosechas y producciones; ya sea para mejorar los sistemas productivos y de gestión en la industria; o ya sea para desarrollar nuevos canales de venta y plataformas de gestión en el área de distribución y consumo. No es de extrañar, por tanto, que las tecnologías (*deep tech*) más utilizadas por pymes y *startups foodtech* sean, según ese mismo estudio, la inteligencia artificial (24,73 %), la *machine learning* (23,66 %) o el *blockchain* (5,38 %).

Respecto al uso de sensores (próximos y remotos) conectados y el desarrollo de robots o maquinaria inteligente, éstos se sitúan principalmente en las áreas de producción agroganadera e industria de transformación, con un uso importante de IoT (17,20 %) y robótica (16,13 %). Existe, finalmente, una elevada apuesta por el desarrollo de nuevos cultivos, productos, envases e ingredientes, donde las tecnologías *biotech* son utilizadas por un 24,7 % de las *startups foodtech* españolas (Peña *et al.*, 2021).

Hay, por tanto, espacio y casos de uso muy interesantes en el sector agroalimentario para muchas de las tecnologías digitales más pujantes. Entre ellas cabe destacar la analítica *big data*, la inteligencia artificial, el IoT, la realidad aumentada/virtual, el *Cloud/Edge computing*, los

sensores inteligentes, la robótica o las tecnologías de ciberseguridad. Sin embargo, el sector agroalimentario presenta peculiaridades, tales como su funcionamiento por campañas, operaciones tensas y con muchas transacciones, inversiones de largo plazo, cadenas largas con muchos intervinientes, control sanitario y de seguridad alimentaria, productos perecederos y de carácter biológico, distribución territorial o sistemas abiertos..., que hacen necesario contar con soluciones especializadas, habiendo diferencias notables entre los distintos segmentos del sector. Tal y como señala Molina-Zamora (2021), «no es un sector para generalistas o tecnólogos digitales horizontales, y sí para especialistas en agroalimentación y tecnología digital», lo que representa un desafío importante para la formación de los nuevos profesionales que el sector está demandando.

Asimismo, el actual contexto institucional puede señalarse también como una oportunidad para avanzar en los citados procesos de transformación del sector agroalimentario. A la «Estrategia para el Mercado Único Digital» aprobada en 2015 se unen las iniciativas Europa Digital, Conectar Europa, los Programas Copérnico y Galileo o el Programa Horizonte Europa que impulsará también la digitalización del sector agroalimentario en el ámbito de la I+D+i. Además, la nueva Política Agraria Común (PAC) del periodo 2023-2027 presenta como objetivo transversal el fomento y puesta en común del conocimiento, la innovación y la digitalización, lo que implica que los planes estratégicos nacionales deberán incluir una estrategia específica de desarrollo de las tecnologías digitales. Cabe citar igualmente la aprobación en 2019 de la «Estrategia de digitalización de los sectores agroalimentario y forestal» impulsada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), en la que se definen las líneas y medidas necesarias para impulsar la transformación digital, así como los instrumentos previstos para su implementación.

3. Oportunidades de la digitalización para el medio rural

Uno de los principales rasgos que caracterizan al medio rural español es su gran heterogeneidad, que se debe principalmente a la diversidad geográfica (relieve, clima, vegetación...), demográfica, económica, social e histórica de sus territorios (Saraceno, 2013; Sánchez-Zamora y Gallardo-Cobos, 2019). No obstante, a pesar de esta falta de homogeneidad, tanto desde el punto de vista de la conformación, como de los factores de desarrollo y las correspondientes trayectorias, lo cierto es que son varios los problemas y desafíos que, de forma generalizada, comparten gran parte de los territorios rurales españoles y europeos (Miranda-García *et al.*, 2019).

Por una parte, son muchos los autores que no dudan ya en calificar el declive demográfico y la despoblación rural como uno de los retos más importantes a los que debe hacer frente el medio rural de muchos países occidentales (Johnson y Lichter, 2019). Por otra parte, y asociado al problema de la despoblación de gran parte de los territorios rurales, se encuentra el problema del envejecimiento de la población.

Esta doble situación (despoblamiento y envejecimiento de la población) contribuye a que muchos territorios rurales se encuentren encerrados en un círculo vicioso de declive, como consecuencia de dos tendencias que se refuerzan mutuamente: i) la escasa actividad empresarial y, en consecuencia, las pocas oportunidades de empleo, y ii) el insuficiente nivel de población, que dificulta y encarece la prestación de servicios públicos e infraestructuras (Pinilla y Sáez, 2017; ENRD, 2018). A esto habría que unir la situación periférica de algunas zonas rurales y su escasa conectividad, que dificultan su participación en determinadas actividades sociales y económicas.

Sin embargo, también son cada vez más las voces autorizadas que ven en la digitalización la gran oportunidad para abordar de forma eficaz los diferentes problemas a los que se enfrenta gran parte de las áreas rurales. Entre el conjunto de oportunidades al que se hace mención, se suelen destacar las siguientes (Moodie *et al.*, 2017): i) la superación del aislamiento geográfico de algunos territorios rurales, gracias a que las nuevas tecnologías pueden contribuir a la creación de vínculos más fuertes con los centros urbanos y los mercados internacionales; ii) la posibilidad de diversificar los negocios, gracias a que el uso de servicios en línea permite diversificar y desarrollar nuevos servicios y productos innovadores; iii) la mejora de la competitividad, gracias a que la conectividad permite romper las barreras físicas favoreciendo la expansión de las empresas locales a nuevos mercados nacionales e internacionales, y iv) la reducción de la migración y la fuga de cerebros, gracias a que el acceso a la banda ancha de alta calidad puede atraer a los jóvenes para desarrollar en el medio rural nuevos negocios intensivos en conocimiento.

Sin embargo, a pesar de que las oportunidades de la digitalización para los territorios rurales parecen ser muchas y están bien identificadas, lo cierto es que, en la actualidad, la mayor parte de las tecnologías digitales se han desarrollado para abordar los retos específicos que plantea el crecimiento de las ciudades y, en particular, la cuestión de la densidad y la eficiencia de los recursos. En muchos casos, los problemas a los que se enfrentan las zonas rurales son opuestos a los de las ciudades, por lo que las tecnologías digitales diseñadas con un sesgo urbano no resultan adecuadas para apoyar el desarrollo de las comunidades rurales. Además, la literatura refleja que, en el ámbito rural, los avances digitales de más alta tecnología se dan, sobre todo, en relación con la agricultura, y en menor medida en la dimensión más amplia del desarrollo rural (por ejemplo, a nivel de la comunidad local o de las pequeñas economías rurales). Desde esta perspectiva, el discurso sobre la digitalización del medio rural suele estar centrado todavía en la alfabetización digital, la conectividad de banda ancha y otros aspectos técnicos de la brecha digital (Cowie *et al.*, 2020).

A pesar de todo, y aunque el desarrollo rural no esté ocupando un lugar central en el discurso de la «cuarta» revolución industrial, sí que empiezan a existir iniciativas centradas en el potencial transformador de la digitalización en el medio rural, tal y como muestran los estudios sobre regiones inteligentes, territorios inteligentes y aldeas digitales (Matern *et al.*, 2020). En este contexto, el concepto de «*smart villages*» ha cobrado recientemente un fuerte impulso. En la UE, el Parlamento Europeo puso en marcha en 2017 la iniciativa *Smart Villages*,

y la Comisión Europea, junto con el Parlamento Europeo, publicó el documento «*EU Action for Smart Villages*». Además, el tema de las «*smart villages*» se incluyó como un subtema dentro del trabajo de la Red Europea de Desarrollo Rural (ENRD) sobre «Áreas rurales inteligentes y competitivas».

En el plan de la Comisión Europea sobre «*smart villages*» se incluye la siguiente definición pragmática sobre los denominados «pueblos inteligentes»: «Los pueblos inteligentes son zonas y comunidades rurales que aprovechan sus puntos fuertes y sus activos, así como las nuevas oportunidades, para la creación de valor añadido, y donde se refuerzan las redes tradicionales y nuevas por medio de las tecnologías de comunicación digital, de las innovaciones y la mejora de la utilización del conocimiento en beneficio de los habitantes» (ENRD, 2018).

Esta definición y los siguientes debates que sobre esta materia se han mantenido en el seno del grupo temático de la ENRD han aclarado una serie de cuestiones fundamentales sobre el significado del concepto *smart villages* en general, y del término «inteligente» en particular. En este sentido, se puede decir que, en el ámbito de los denominados «pueblos inteligentes», el adjetivo «inteligente» hace referencia a los siguientes aspectos:

- las tecnologías digitales deben usarse cuando sean apropiadas y necesarias;
- la digitalización no es un fin en sí mismo, sino el medio que va a permitir dar una mejor respuesta a los problemas concretos a los que se enfrenta cada territorio (las tecnologías digitales son, por tanto, solo una de las herramientas disponibles);
- es necesario que los actores locales tomen la iniciativa para solucionar los problemas a los que se enfrenta su territorio;
- es preciso construir nuevas alianzas y formas de cooperación entre los distintos actores del territorio, entre los municipios, entre el sector privado y las instituciones públicas;
- es necesario pensar más allá del territorio, buscando la participación en iniciativas conjuntas colaborando con otros territorios rurales (relaciones rural-rural) y fomentando las relaciones con entornos urbanos (relaciones rural-urbano);
- se debe pensar por sí mismo, ya que no existe un modelo de solución estándar para todos los territorios, sino que se trata de una cuestión local, territorial y de aprovechamiento de los recursos específicos, propios y endógenos.

En este contexto, la iniciativa de la UE otorga un papel muy relevante a la innovación, tanto a la tecnológica como a la social, como elemento catalizador necesario para dar respuesta a los problemas que han de afrontar los territorios y contribuir así al desarrollo de las áreas rurales. Concretamente, se profundiza en la necesidad de una actuación conjunta de ambos tipos de innovación para que, incidiendo principalmente en la revitalización de los servicios rurales, se pueda romper con el círculo vicioso de declive al que se hacía mención en el inicio de este apartado.

En este sentido, cuando se habla de «innovación social» se hace referencia a la capacidad que tienen las comunidades rurales para tomar la iniciativa y, en base al ingenio local, responder directamente, en combinación con la tecnología disponible, a las necesidades de prestación de servicios en diferentes ámbitos (servicios sanitarios, servicios educativos, servicios de transporte, servicios de ocio...). Para poder articular esta innovación social, y que las comunidades locales actúen, son necesarias algunas condiciones favorables de partida, tales como el liderazgo y la existencia de vínculos y confianza suficientes entre las personas del lugar para apoyar la acción colectiva (capital social). Asimismo, y aunque no existe un modelo único para la innovación social en la prestación de servicios en el medio rural, hay ya indicios de que se necesita la combinación adecuada de intervenciones del sector público, de iniciativas del sector privado, de acciones de las instituciones de investigación y de la participación e impulso de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil (ENRD, 2018).

A través de la innovación social se deben encontrar nuevas formas de prestación de servicios en los territorios rurales, que permitan hacer frente a las limitaciones derivadas de la baja densidad de población y de la falta de masa crítica que caracteriza a muchos de esos territorios. Entre las nuevas formas de prestación de servicios destacan algunas como las siguientes (OCDE, 2010): i) la prestación de servicios integrados (co-ubicación de varios servicios en un espacio, colaboración entre los proveedores de servicios, cooperación entre equipos de profesionales para ofrecer más servicios integrados, coproducción entre organizaciones públicas, privadas, comunitarias, y especialmente soluciones basadas en la comunidad); ii) la prestación de servicios alternativos y más flexibles (los servicios móviles que llevan el servicio al ciudadano; los modelos de sistema radial, en que los servicios se prestan regularmente desde un lugar central; los servicios nuevos y mejor adaptados a las necesidades locales), y iii) la búsqueda de soluciones digitales.

En el contexto de la búsqueda de soluciones digitales es donde cobra especial importancia el otro tipo de innovación, la tecnológica. En este sentido, Cowie *et al.* (2020) analizan el potencial que algunas tecnologías digitales, principalmente diseñadas para ámbitos urbanos, pueden presentar para los territorios rurales. Concretamente, se centra en el VAC, el IoT y las redes inteligentes.

En el caso de los VAC, los autores encuentran una potencial utilidad de esta tecnología para ofrecer a todos los segmentos de la población el mismo nivel de movilidad, independientemente de las cuestiones relacionadas con la edad, la salud y la movilidad física. En el caso del IoT valoran la potencialidad que esta tecnología presenta para la prestación de servicios tales como la asistencia médica y sanitaria a distancia permitiendo a los pacientes gestionar su propia atención hasta cierto punto. Finalmente, apuntan que la tecnología de las redes inteligentes es la que más ha progresado en las zonas rurales, incluso más rápidamente que en las zonas urbanas. El desarrollo de estas redes sociotécnicas ofrece una gestión activa de los flujos de información y de energía con el fin de facilitar el desarrollo de prácticas de distribución, así como de generación, almacenamiento, consumo y demanda flexible.

A pesar de que los avances de las herramientas digitales en el medio rural se encuentran, de forma general, en un nivel de desarrollo inferior al de las zonas urbanas y al del sector agrario, lo cierto es que cada vez son más las experiencias que en este sentido se pueden observar a lo largo de los territorios rurales europeos. Estas experiencias se centran en innovaciones digitales en el ámbito de la oferta local de bienes y servicios, así como de la mejora de la comunicación y la transparencia, la movilidad y el transporte, la sanidad y asistencia social, la educación y formación, el empleo, los servicios de las administraciones públicas, la energía, la logística...

Finalmente, es importante señalar que, para poder avanzar hacia la transformación digital, los pueblos inteligentes deben construir y gestionar el *ecosistema digital* en el que deseen participar. Este ecosistema estará conformado por una serie de elementos articulados en estratos y cuya gestión implicará el dominio de los flujos y procesos que se establezcan en la red, tanto los de carácter digital, como social y humano. Los estratos que integran el ecosistema digital de los pueblos inteligentes son los siguientes (ENRD, 2018): i) los actores del territorio (sociedad civil y sus organizaciones, entidades públicas y privadas...); ii) los servicios digitales que requiere la ciudadanía para dar respuesta a los principales problemas a los que se enfrenta el territorio; iii) la plataforma técnica que permita combinar aspectos técnicos esenciales para el funcionamiento sostenible de los servicios digitales en el territorio rural; iv) la disponibilidad de infraestructuras digitales como condición necesaria, aunque no suficiente, para la innovación digital, y v) un ecosistema organizativo que actúe de forma transversal para gestionar y coordinar las actuaciones de digitalización de los servicios en el territorio. En este último ámbito toman especial relevancia los «*Living labs*» (laboratorios vivos) y los «*Rural digital hubs*» (centros digitales rurales), ya que suponen ecosistemas de innovación abierta, destinados a impulsar la innovación dentro de los territorios y los sectores.

4. Condicionantes, obstáculos y riesgos de la digitalización

4.1. Condicionantes

Entre las condiciones básicas y de partida que se requieren para afrontar el proceso de digitalización, se pueden destacar principalmente tres: i) la infraestructura digital; ii) las competencias digitales; y iii) los servicios digitales. Los servicios digitales ya han sido abordados previamente en el apartado anterior, por lo que centraremos el análisis en los otros dos condicionantes.

Efectivamente, uno de los debates más intensos en relación con el desarrollo rural y la tecnología es el que se refiere a la conectividad de banda ancha. La disponibilidad de banda ancha universal de alta velocidad es indudablemente fundamental para el desarrollo rural, y esta cuestión todavía no se ha resuelto adecuadamente en la mayor parte de los países.

Sin embargo, en la UE sí que se han venido dando importantes pasos en este sentido, donde la brecha digital se ha ido estrechando cada vez más. Aun así, los datos actuales de conectividad indican que, mientras que los hogares de las ciudades, así como de las poblaciones y suburbios, presentan tasas de acceso del 92 % y 89 %, respectivamente, el acceso a internet en las zonas rurales se sitúa en el 86 % (Eurostat, 2020). Esta brecha es más grande en países como España, donde la tasa de acceso a internet en las zonas rurales no llega actualmente al 75 %.

Asimismo, los conocimientos digitales y la alfabetización electrónica siguen siendo una importante limitación para la utilización de las nuevas tecnologías, y son particularmente deficientes en las zonas rurales, sobre todo en los países en desarrollo. En el caso español, los niveles de competencias digitales básicas siguen siendo ligeramente inferiores a la media de la UE. El 43 % de las personas entre 16 y 74 años carecen de competencias digitales básicas (frente a la media europea del 42 %) (DESI, 2020).

De acuerdo con Massot (2019), hay elementos que van a condicionar el proceso de avance de la transformación digital en el sector agroalimentario y en el medio rural, entre los que destacan los siguientes: escasez de jóvenes emprendedores (a causa del envejecimiento general del sector, la falta de atractivo del mundo rural y el despoblamiento en determinadas zonas); predominio de pequeñas explotaciones familiares con insuficiente formación de sus titulares; falta de cultura colaborativa y capacidad financiera para abordar proyectos digitales de envergadura (como trasluce la dispersión cooperativa y la falta de OP); número y calidad de plataformas y *startups* en el ámbito del desarrollo agrodigital; y falta de equidad en el apoyo público que, a la postre, se traducirá en una digitalización desigual.

4.2. Obstáculos

En el ámbito rural, uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan sus territorios para la incorporación y adopción de herramientas digitales tiene que ver con el coste de la tecnología. La infraestructura y la creación de una red para soportar la conectividad son costosas, y requiere de un importante retorno de la inversión para quienes emprendan tal ejercicio. Y esto suele ser un hándicap para los entornos rurales en comparación con las ciudades.

En el caso del sector agroalimentario, la tecnología está ya disponible, pero existen obstáculos que dificultan el avance de la transformación digital. Gallardo-Cobos (2020) destaca tres tipos de obstáculos. En primer lugar, como acaba de señalarse, considera que la conectividad es un factor muy relevante en lo referente a la generalización del IoT y sus servicios asociados a la agricultura y a la industria agroalimentaria. Actividades normalmente localizadas en territorios con dificultades de cobertura, necesitarán utilizar distintas tecnologías de conectividad de forma complementaria. Existen iniciativas, sustentadas en la tecnología satelital y en el desarrollo de redes de conectividad a nivel local, pero se requiere una capacidad de comunicación que permita la digitalización y la puesta en valor de las nuevas tecnologías en la totalidad del territorio, incluidas las explotaciones agrarias y forestales.

En segundo lugar, señala que resulta imprescindible disponer de datos accesibles, fiables e interoperables, que permitan generar la información oportuna. Para ello considera necesario que se den cambios de actitudes para lograr agregar valor compartiendo datos. La transformación digital no consiste, por tanto, simplemente en incorporar tecnología, sino que supone una reinención y un cambio cultural que afecta a procesos, procedimientos, hábitos y comportamientos. Sin la implantación de una cultura de cooperación y colaboración en el uso compartido de datos no es posible la transformación digital del sector agroalimentario, tan fundamental en muchos territorios rurales.

En tercer lugar, señala que tampoco es posible que el sector pueda beneficiarse del valor que puede aportar la digitalización, sin la formación y capacitación adecuadas de todos los actores implicados directa o indirectamente en la cadena agroalimentaria. Cuestiones que hace unos años requerían de un esfuerzo importante en medios técnicos y humanos para llevarlas a cabo en un plazo medio, hoy son posibles prácticamente en tiempo real gracias al desarrollo tecnológico. En este escenario, la limitación no se centra tanto en la generación de la información, sino en la capacidad de conocimiento y análisis para tomar decisiones acertadas y adecuadas en el espacio y en el tiempo. Son imprescindibles nuevos profesionales que asuman la importancia de un profundo proceso de innovación en el ámbito agroalimentario y forestal, con competencias digitales suficientes para responder al reto de la transformación digital.

Siendo esta formación de profesionales necesaria, no es suficiente. Se requiere de un gran esfuerzo para mejorar la capacitación de los diferentes actores implicados en este proceso de transformación, y para reducir la brecha de adopción de tecnología existente en la población rural. Como se ha señalado anteriormente, España ha ido reduciendo en los últimos años la brecha tecnológica que le separaba de la UE, pero, en lo que se refiere al capital humano, cerca de la mitad de la población rural sigue careciendo de las competencias digitales básicas.

Para reducir la desigualdad en cuanto a la adopción de tecnología, es esencial mejorar sus competencias digitales, sus capacidades y su formación en materia de TIC. No lograr esta mejoría en formación limita la capacidad de aprovechar todo el potencial de la economía digital. Para que la digitalización sea un instrumento útil, los actores del sector agroforestal y agroalimentario y la población rural en general, deben desarrollar las capacidades necesarias como usuarios finales de la misma en sus distintas vertientes. No solo se trata de que la tecnología necesaria esté disponible, sino de adquirir la capacitación suficiente para incorporar la tecnología a las labores cotidianas en este sector.

4.3. Riesgos

Un cambio tecnológico disruptivo, y la digitalización lo es, ejerce un impacto en los territorios rurales, que, de no ser gestionado en la forma adecuada, puede llegar a generar una nueva brecha, esta vez entre ganadores y perdedores, e incluso marginar aún más a determinadas zonas rurales. De hecho, varios autores han argumentado que algunas tecnologías digitales, en

lugar de transformar la agricultura y las zonas rurales, pueden reforzar algunos de los sistemas actuales que son considerados insostenibles (Rijswijk *et al.*, 2021).

Esto significa que es de vital importancia comprender plenamente los efectos de la tecnología y cómo esta se integra en los sistemas sociales (Klerkx y Rose, 2020). En este sentido, resultan de interés los trabajos sobre «investigación e innovación responsables» (RRI). La RRI es una forma de hacer y pensar en la investigación e innovación, que reconoce que el diseño de las nuevas tecnologías crea desequilibrios de poder y que estos desequilibrios dan lugar a beneficios y desventajas desiguales dentro de los diferentes grupos económicos y sociales (Cowie *et al.*, 2020). En el contexto de este enfoque, se están realizando nuevos proyectos de investigación sobre digitalización en el medio rural como el proyecto DESIRA (<https://desira2020.eu/>) financiado por el programa H2020 de la Comisión Europea que trata de analizar los impactos económicos y sociales de la digitalización en el medio rural.

Por su parte, Massot (2019) identifica algunos de los riesgos derivados de aquellos procesos de transformación digital que se centren exclusivamente en la tecnología y no contemplen simultáneamente las dimensiones económicas, sociales y ambientales. Entre estos riesgos destaca los relacionados con el empleo en el sector agroalimentario y en determinadas zonas y con el endeudamiento de los agricultores y el impacto en la viabilidad futura de sus explotaciones. También destaca el riesgo de la concentración de la producción y el monocultivo, así como de la oferta agraria (priorizando por ejemplo la producción de energía o fibras sobre los alimentos) y de todo lo vinculado a las relaciones de poder en la cadena agroalimentaria, al suministro de bienes públicos y a la dependencia tecnológica respecto de las grandes firmas.

Algunos riesgos señalados por Parra-López *et al.* (2021) tienen que ver con la falta de pruebas fiables sobre la viabilidad económica de la inversión en tecnologías digitales, así como con la escasez de mano de obra y de jóvenes agricultores, además de con los efectos imprevistos de la transformación digital. Sin embargo, a pesar de la existencia de oportunidades y riesgos en los procesos de transformación digital del sector agroalimentario y del medio rural, la citada investigación señala que las oportunidades y los puntos fuertes son más destacados que las debilidades y las amenazas.

5. Estrategias de digitalización

Nos encontramos en un momento en el que deben identificarse con claridad las barreras, pero también los factores detonantes, si queremos que el mundo rural adopte las tecnologías que le ayuden a superar los grandes retos que tiene por delante. Debe apostarse por el impulso del ecosistema de pymes y empresas *foodtech*, adaptando la tecnología y el uso de datos a las necesidades de cada sector, y todo ello sobre una base científica sólida y una rigurosa analítica de datos. El resto del ecosistema innovador de acompañamiento debe redoblar sus esfuerzos en beneficio de ambos.

Las universidades son responsables del impulso de la formación en tecnologías habilitadoras para la transformación digital. Para ello, es preciso actuar tanto en la formación reglada como en la no reglada, y mejorar la interacción entre la formación universitaria y la formación profesional, la investigación y el asesoramiento técnico, creando los ecosistemas que permitan el intercambio de conocimientos y experiencias para hacer efectiva la transformación digital.

Esta necesidad de formación y capacitación ha sido contemplada en la citada «Estrategia de digitalización de los sectores agroalimentario y forestal» impulsada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), en la que se definen las líneas y las medidas necesarias para impulsar la transformación digital, así como los instrumentos previstos para su implementación. En su primer plan de acción se contempla la puesta en marcha de un Centro Nacional de Capacitación en Competencias Digitales para este sector. También las universidades, junto con los centros de investigación, deben dirigir su investigación hacia la transferencia y la creación de *startups foodtech*.

Por su parte, la Administración y las entidades públicas contribuirán simplificando el desempeño de todo el ecosistema, incrementando la inversión en I+D+i y creando las condiciones adecuadas para el desarrollo sostenido del sector. El propio sector es el que debe impulsar y facilitar la implantación de la tecnología. Y las plataformas de incubación y aceleración de *startups*, junto con el resto del ecosistema innovador, son responsables del diseño de programas específicos para el desarrollo, escalado (crecimiento) e internacionalización (expansión) de un negocio incipiente que tiene como cliente en España a un sector como el agroalimentario con un volumen de negocio que ronda los 300 mil millones de euros y que a nivel mundial llega a los 14,5 trillones de euros.

El *ecosistema foodtech* forma parte ya de la cadena de valor agroalimentaria. Debe, como el propio sector, apostar por una «cadena de valor de datos» que conecte la producción primaria con la industria, la distribución y el consumidor. Debe ser integradora, interoperable, robusta, entendible, manejable y rentable para los que tengan que utilizarla. Solo así los datos tendrán verdadero valor y se convertirán en un «insumo» más del sector agroalimentario español, un sector que, con toda seguridad, demostrará una vez más su capacidad de adaptación a los cambios (Peña *et al.*, 2021). Se trata, por tanto, de actuar en todos los eslabones de la cadena agroalimentaria (producción, transformación, distribución y comercialización) y de hacerlo de forma integrada. De esta manera la información nacerá en formato digital y viajará digitalmente, para poder capturar la mayor cantidad de datos digitales de los procesos, y entrenar algoritmos de inteligencia artificial que ayuden a tomar mejores decisiones, o que incluso lleguen a automatizarlas completamente en los casos más sencillos (Molina-Zamora, 2021).

Por su parte, Parra-López *et al.* (2021) señalan algunas estrategias políticas importantes para fomentar la transformación digital en el sector agroalimentario y en el medio rural como son: mejorar la eficiencia medioambiental a través de la transformación digital; promover el empleo juvenil en el sector; mejorar la coordinación entre los actores de la innovación; desarrollar una estrategia común de interoperabilidad, y fomentar la integración tecnológica en el sector. Estos autores destacan que, a pesar de la creciente importancia de la transformación

digital del sector agroalimentario en la agenda política, las políticas tradicionales no son suficientes para dar respuestas proactivas a los rápidos cambios tecnológicos, y que son necesarios nuevos enfoques para la planificación de políticas, especialmente a nivel regional.

6. Conclusiones

Dado el potencial que tienen las tecnologías para modificar la situación en la que se encuentran la agricultura y los territorios rurales, las estrategias para la transformación digital deberán tener en cuenta las condiciones socioeconómicas y las configuraciones sociales y tecnológicas que influyen y son influidas por los procesos de digitalización.

Para aplicar el concepto de «pueblos inteligentes» (*smart villages*) es necesario utilizar enfoques ascendentes, crear asociaciones eficaces entre los sectores público y privado y la propia comunidad local, desarrollar marcos políticos de apoyo y permitir el acceso a mecanismos de financiación. Para mantener un adecuado equilibrio entre las zonas urbanas y rurales, el proceso de transformación digital de ambas debe ser paralelo y simultáneo. De este modo, los procesos de migración de las zonas rurales hacia las urbanas podrían limitarse o incluso paralizarse.

Los procesos de digitalización abren, por tanto, nuevas oportunidades para la cadena de valor agroalimentaria y para el mundo rural. El potencial es evidente, pero existen limitaciones como las que hemos señalado en este capítulo, limitaciones a las que debe darse respuesta de forma coordinada para lograr la generalización de estos procesos.

Destacan cinco elementos que pueden considerarse clave para avanzar en la dirección señalada: i) la apuesta por una formación y capacitación en competencias digitales de los diferentes actores del sector agroalimentario y del medio rural; ii) la conectividad; iii) la interoperabilidad y compartición de datos; iv) la importancia del cambio cultural y de las actitudes, y v) las alianzas, siendo una de ellas, y fundamental, la colaboración entre la Administración, las empresas, los agricultores y ganaderos, el mundo académico y la sociedad civil.

Referencias bibliográficas

- AGHION, P.; ANTONIN, C., Y BUNEL, S. (2019): «Artificial Intelligence, Growth and Employment: The Role of Policy»; en *Economics and Statistics*, 510-512; pp. 149-164.
- AUTIO, E. (2017): *Digitalisation, Ecosystems, Entrepreneurship and Policy*. Policy Brief 20/2017. Government's analysis, assessment and research activities. Disponible en: https://ti-tookaytoon.fi/documents/1927382/2116852/20_2017_Digitalisation,+ecosystems,+entrepreneurship+and+policy/6b383210-70de-491f-b0df-38de52699458 [consultado el 15/07/2021].
- CORFE, S. (2018): *4IR in the Workplace: Ensuring Employers and Employees Benefit*. London, Social Market Foundation.
- COWIE, P.; TOWNSEND, L., Y SALEMINK, K. (2020): «Smart rural futures: Will rural areas be left behind in the 4th industrial revolution?»; en *Journal of Rural Studies*, 79; pp. 169-176. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.08.042>
- DESI (2020): *Índice de la Economía y la Sociedad Digitales 2020*. España. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario_/Downloads/DESI2020-SPAIN-lang%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario_/Downloads/DESI2020-SPAIN-lang%20(1).pdf) [consultado el 20/07/2021].
- ENRD (2018): «Smart Villages: Revitalising rural services»; en *EU Rural Review*, 26. Luxembourg: European Network for Rural Development. Disponible en: https://enrd.ec.europa.eu/publications/eurural-review-26-smart-villages-revitalising-rural-services_en [consultado el 11/06/2021].
- EUROSTAT (2020): *Estadísticas sobre sociedad y economía digital - Hogares y particulares*. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics-_households_and_individuals/es&oldid=510151#Acceso_a_internet [consultado el 19/07/2021].
- GALLARDO-COBOS, R. (2020): «La transformación digital del sector agroalimentario y forestal»; en *Agronegocios*, especial digitalización, junio.
- JOHNSON, K. M. Y LICHTER, D. (2019): «Rural Depopulation: Growth and Decline Processes over the Past Century»; en *Rural Sociology*, 84(1); pp. 3-27. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/ruso.12266>
- KLERKX, L. Y ROSE, D. (2020): «Dealing with the game-changing technologies of Agriculture 4.0: how do we manage diversity and responsibility in food system transition pathways?»; en *Global Food Security*, 24; pp. 100347. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2019.100347>
- MASSOT MARTÍ, A. (2019): «La agricultura 4.0 y la nueva PAC»; en *XXVI Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales; pp. 71-77.
- MATERN, A.; BINDER, J., Y NOACK, A. (2020): «Smart regions: insights from hybridization and peripheralization research»; en *European Planning Studies*, 10; pp. 2060-2077. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1703910>

- MIRANDA-GARCÍA, M.; GALLARDO-COBOS, R. Y SÁNCHEZ-ZAMORA, P. (2019): «La metodología Leader y la despoblación rural: el caso de la comarca de Sierra Grande-Tierra de Barros (Badajoz)»; en *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(2); pp. 9-28. Disponible en: <https://doi.org/10.7201/earn.2019.02.01>
- MOLINA-ZAMORA, J. L. (2021): «Digitalización agroalimentaria ‘Farm to Fork’: tiempo de decisiones»; en *Revista Tesla*, 29; pp. 11-13.
- MOODIE, J.; TERÄS, J., Y TUULIA, R. (2017): *Inclusive digitalization in the Baltic Sea Region: An instrument for growth and development in declining rural areas?* Nordregio Policy Brief 4. Disponible en: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1170139/FULLTEXT02.pdf> (consultada el 15 de junio de 2021).
- ONTIVEROS, E. Y LÓPEZ-SABATER, V. (2017): *Economía de los Datos. Riqueza 4.0*. Barcelona, Editorial Ariel.
- OECD (2010): *Strategies to Improve Rural Service Delivery*. París, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/19909284>
- PEÑA-ACEVEDO, A.; MESAS-CARRASCOSA, F. J., Y GALLARDO-COBOS, R. (2021): «El valor de la cadena de datos en el sector agroalimentario»; en *Revista Agricultura*, 1051; pp. 56-60.
- PINILLA, V. Y SÁEZ, L. A. (2017): *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*. Informes CEDDAR 2017-2. Zaragoza, Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales.
- RIJSWIJK, K.; KLERKX, L.; BACCO, M.; BARTOLINI, F.; BULTEN, E.; DEBRUYNE, L.; DESSEIN, J.; SCOTTI, I., Y BRUNORI, G. (2021): «Digital transformation of agriculture and rural areas: A socio-cyber-physical system framework to support responsabilisation»; en *Journal of Rural Studies*, 85; pp. 79-90. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.05.003>
- ROLANDI, S.; BRUNORI, G.; BACCO, M., Y SCOTTI, I. (2021): «The digitalization of Agriculture and Rural Areas: Towards a taxonomy of the Impacts»; en *Sustainability*, 13; p. 5172. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su13095172>
- SÁNCHEZ-ZAMORA, P. Y GALLARDO-COBOS, R. (2019): «Diversity, disparity and territorial resilience in the context of the economic crisis: An analysis of rural areas in southern Spain»; en *Sustainability*, 11; p. 1743. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su11061743>
- SARACENO, E. (2013): «Disparity and diversity: Their use in EU rural policies»; en *Sociologia Ruralis*, 53; pp. 331-348. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/soru.12017>
- SCHWAB, K., (2017): *The 4th Industrial Revolution*. Londres, Penguin Books.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2018): *The Future of Jobs Report*. Cologne/Geneva (Switzerland), WEF. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2018> [consultado el 29/06/2021].



LOS «TERRITORIOS RURALES INTELIGENTES» COMO MODELO DE DESARROLLO

Jorge Fernández de Caleyá y Raúl Santos Álvarez
Socios fundadores de Zwit Project S.L.

Resumen

En este artículo analizamos los retos del desarrollo del medio rural proponiendo un modelo de desarrollo inteligente y sostenible, elaborado a partir de la experiencia de trabajo con pequeños y medianos municipios rurales. Para ello se tratan los siguientes aspectos: i) el proceso de despoblación y los principales factores implicados; ii) las herramientas de diagnóstico integral del territorio; iii) el ámbito territorial de actuación; iv) el modelo de conectividad y las infraestructuras públicas digitales; v) los modelos de planificación/financiación de las estrategias de desarrollo, y vi) la generación de ecosistemas de innovación (infraestructuras básicas y proyectos-motor). Se concluye que los fondos *EU Next Generation* son una buena oportunidad para afrontar los retos de los territorios rurales, pero siempre que se defina un modelo previo de desarrollo basado en la combinación de estrategias «*bottom-up*» y «*top-down*», la participación real y efectiva de la población local y una adecuada utilización de las nuevas tecnologías digitales.

Abstract

In this article we analyse the development challenges facing rural areas and propose a model for intelligent, sustainable development that draws on our experience working with small and medium sized rural municipalities. The study addresses the following issues: i) depopulation and its prime drivers; ii) tools for holistic diagnosis of the territory; iii) territorial scope of action; iv) connectivity model and public digital infrastructures; v) planning/funding models for development strategies, and vi) the generation of innovation ecosystems (basic infrastructure and spearhead projects). The article concludes that EU Next Generation funds represent a good opportunity for tackling these challenges in rural areas, but provided that a development model is designed combining bottom-up and top-down strategies, real and effective engagement of the local population and appropriate use of new digital technologies.

1. Introducción

Es un hecho el abandono y los déficits de infraestructuras y servicios de amplias zonas de la España interior. Son distintas las causas que nos han llevado a esta situación, y numerosos los trabajos que las han estudiado. Pero el objeto del presente artículo no es tanto el análisis de las causas de este problema, como la búsqueda de soluciones, especialmente en una coyuntura en la que los fondos europeos *EU Next Generation* suponen una oportunidad única para que el medio rural supere la brecha con el medio urbano en el nuevo modelo económico digital.

Es importante distinguir entre los «retos del medio rural», que tienen que ver con superar determinadas carencias actuales (empleo, conectividad, servicios...) y los «retos del desarrollo del medio rural», que se refieren a los procesos necesarios para superar esas deficiencias. Es a los retos del desarrollo del medio rural a los que pretendemos dar respuesta en este artículo,

proponiendo un modelo de desarrollo «inteligente» y «sostenible», elaborado a partir de nuestra experiencia con pequeños y medianos municipios rurales.

Desde este planteamiento, pensamos que un auténtico modelo de desarrollo rural debe tener en cuenta los siguientes aspectos: i) el proceso de despoblación y los factores implicados; ii) las herramientas de diagnóstico integral del territorio; iii) el ámbito de actuación y el equilibrio territorial; iv) el modelo de conectividad y las infraestructuras públicas digitales; v) los modelos de planificación/financiación de las estrategias de desarrollo, y vi) la generación de ecosistemas de innovación (infraestructuras básicas y proyectos-motor).

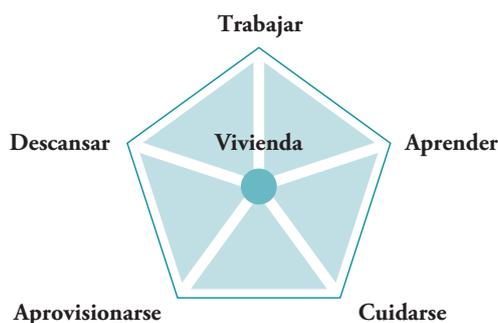
2. Los factores implicados en el proceso de despoblación rural

Los factores que inciden en la despoblación rural son complejos, y es fundamental conocerlos. Pero igualmente importante es comprender por qué y cómo ocurre la despoblación, cuál es el proceso personal que lleva a un individuo a tomar la decisión de abandonar el lugar de nacimiento, sus raíces, la familia...

El abandono del medio rural es, sin duda, una respuesta a una situación marcada por las carencias de infraestructuras y servicios, pero, sobre todo, es también una respuesta al deseo de satisfacer una serie de necesidades vitales, que, por un motivo u otro, no se pueden satisfacer en un lugar y momento determinado. Conocer esas necesidades y los factores que intervienen en su satisfacción, es crucial para poder revertir el proceso de despoblación rural.

El proceso de despoblación rural puede verse en la propuesta del urbanista Carlos Moreno, La ciudad de los 15 minutos, que plantea en la entrevista que le hacen en el diario colombiano LA Network (2020). Señala que para «mejorar la calidad de vida de los ciudadanos es necesario reducir la distancia de acceso a las seis funciones clave que la ciudad debe satisfacer y que son: habitar, trabajar, aprovisionarse, cuidarse, aprender, descansar». Nuestro entorno, ya sea urbano o rural, debe permitirnos satisfacer esas funciones en un determinado *radio de proximidad* desde nuestra vivienda, y si no, uno cambiará de lugar de residencia en cuanto le sea posible.

Figura 1. La elección del lugar de residencia está condicionada por la distancia de la vivienda a las otras cinco funciones esenciales



Fuente: *elaboración propia.*

La primera de esas necesidades es *trabajar* para garantizar la subsistencia, lo que explica el éxodo rural y la emigración española del periodo 1950-1970. Hacía falta desplazarse para conseguir un trabajo que permitiera vivir y asegurar la vida de la familia, sin importar mucho otras cuestiones. Por eso, la despoblación rural suele asociarse a la falta de trabajo, aunque en ese proceso intervienen más factores. En este sentido son muy interesantes los resultados de la encuesta a jóvenes rurales de entre 25 y 41 años, realizada por la Red Rural Nacional (RRN) entre abril y mayo de 2021 (Red Rural Nacional, 2021).

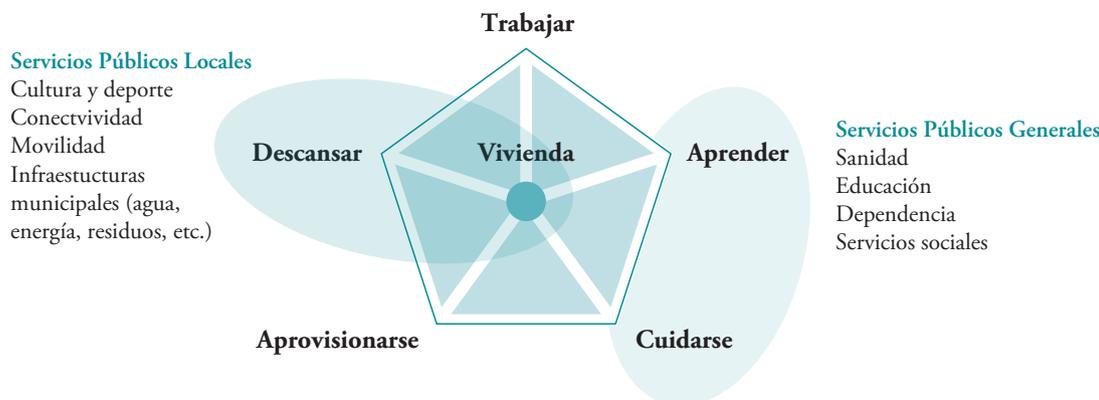
- El 31,99 % destaca los temas del empleo, junto con el emprendimiento y el autoempleo, la formación y el asesoramiento para poner en marcha un negocio en el medio rural, así como la diversificación de la actividad económica más allá del sector agrario.
- El 14,67 % plantea la necesidad de acceder a los servicios básicos y de mejorar la calidad de esos servicios: educación y sanidad, principalmente, y en menor medida, bancarios, guarderías y pequeños comercios, además de mejorar la conectividad, apostar por la digitalización y acceder a internet de calidad.
- El 11,66 % señala la necesidad de un mayor apoyo de la Administración (más ayudas de carácter económico, mayor agilidad burocrática, mejor acceso a la tierra...)
- Más del 9 % plantea el tema del acceso a la vivienda, un problema muy relacionado con el empleo, las oportunidades laborales y el acceso a servicios básicos de calidad.

En definitiva, los jóvenes reclaman expresamente empleo (*trabajar*), servicios (*aprender, cuidarse*) y vivienda (*vivir*). Respecto al ocio, el *descanso* y el *aprovisionamiento*, las demandas vienen del lado de la conectividad, para lo que los jóvenes consideran indispensable una buena conexión a internet.

La encuesta también recoge que la *distancia media* que tienen que recorrer para ir a su puesto de trabajo es de 18,48 km, aunque el 13,10 % dice que tienen que recorrer distancias superiores a los 50 km, confirmando así que *la proximidad al trabajo* deja de ser el único criterio de elección del lugar de residencia. Ni siquiera el trabajo agrícola exige vivir en el lugar de la explotación agraria, lo que explica los movimientos hacia las cabeceras de comarca, donde es más fácil aprovisionarse, cuidarse, aprender, descansar.

Los resultados de la encuesta de la RRN vienen a confirmar que una de las claves para revertir el proceso de despoblación rural es reducir la distancia de satisfacción de las funciones esenciales, siendo las administraciones públicas las que mayor influencia tienen en ello. De ellas depende el entorno de la vivienda (alumbrado, agua, residuos, conectividad, transporte...), así como los servicios generales que tienen que ver con aprender y cuidarse (educación, salud, servicios sociales...) y las infraestructuras y servicios que tienen que ver con descansar (cultura, deporte...). Es precisamente en los temas anteriores en los que la brecha con el medio urbano se ha ido acrecentando con el tiempo, cerrándose escuelas y centros de salud y descuidándose el transporte o la conectividad.

Figura 2. Las actuaciones normales de las administraciones públicas cubren una parte fundamental de las funciones esenciales



Fuente: *elaboración propia.*

Revertir la situación actual, aun siendo complicado, es cuestión de voluntad política y de disponibilidad presupuestaria, jugando a favor los diversos fondos europeos y las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Más complicado se presenta el papel de las administraciones públicas en la creación de empleo, a pesar de ser la demanda más generalizada. En ese sentido es interesante que, ante la pregunta de «¿cómo puede ayudar la Red Rural Nacional para que las zonas rurales sean más atractivas?, los jóvenes, además de señalar los temas relacionados con el acceso al empleo (56,4 %), también señalen el emprendimiento (49,5 %) y la innovación y digitalización (40,7 %).

En definitiva, lo que están planteando es un contexto diferente, que permita aprovechar el enorme potencial transformador de las inversiones públicas en sus áreas de competencia para generar nuevos nichos de mercado y nuevas oportunidades de emprendimiento. Se trata de la creación de ecosistemas innovadores, basados en la implementación de las infraestructuras básicas para el desarrollo inteligente y sostenible del medio rural y en la puesta en marcha de proyectos-motor capaces de generar nuevos escenarios de emprendimiento.

Más complicada es la tarea de apoyar y promover el comercio local. Establecimientos como la tienda de comestibles, la farmacia o la oficina bancaria, solo van perviviendo en los municipios mayores o las cabeceras de comarca, en las que, además, el comercio local sufre la presión y competencia de las grandes superficies. El comercio de proximidad sufre las consecuencias de la despoblación: es el primero en irse y será el último en volver; solo volverá, o solo se mantendrá, donde haya un mínimo de *masa crítica poblacional*.

En resumen, conocer el proceso de despoblación rural y los factores implicados permite establecer prioridades y diseñar hojas de ruta adaptadas a cada territorio, siendo esencial dotarse de idóneas herramientas de diagnóstico y definir adecuadamente la unidad ideal de actuación.

3. Herramientas de análisis y diagnóstico

No hay estrategia de desarrollo que no parta de un análisis DAFO. Esta metodología permite analizar la *identidad* del territorio, sus necesidades y oportunidades, para en base a ellas definir objetivos, ejes de actuación y medidas específicas, así como el cronograma que combine las prioridades con la financiación. Sin embargo, son muy pocas las estrategias de desarrollo territorial que integran dos aspectos básicos de la identidad del territorio: el equilibrio territorial y la capacidad de innovación y atracción de talento. A esos dos aspectos dedicaremos esta sección.

Equilibrio territorial

Analizar el territorio desde el punto de vista de la distancia de satisfacción a las funciones esenciales permite adoptar criterios de equilibrio territorial marcando prioridades espaciales y no solo temporales, permitiendo decidir dónde y no solo qué o cuándo se realiza una determinada acción en la estrategia de desarrollo.

La Figura 3 muestra la distancia de acceso a las funciones esenciales de una vivienda que estuviera situada en una cabecera de comarca. El círculo interior representa el propio núcleo/municipio; el círculo punteado es la distancia 20-20 (20 km o 20 minutos) que define una comarca 20-20, y el círculo exterior corresponde a las distancias superiores. Cabe observar que casi todos los servicios se encuentran en el propio núcleo urbano, quedando fuera solo el acceso al ocio y cultura (museos, cines, teatros...), e incluso fuera del rango de la comarca 20-20.

La Figura 4 muestra la situación-tipo de un núcleo mediano, en el que los niveles de educación superior y las grandes superficies quedan fuera del propio núcleo, pero dentro del rango de la comarca 20-20; solo el acceso al ocio y la cultura y a las grandes superficies quedan fuera del rango de la comarca 20-20. Sería una situación bastante equilibrada desde el punto de vista del acceso a los servicios esenciales.

La Figura 5 muestra la situación-tipo de un núcleo alejado de la cabecera de comarca, en el que el propio núcleo carece de los servicios esenciales. La educación primaria, la atención primaria de salud, los servicios sociales, el comercio de proximidad y las instalaciones deportivas quedarían dentro del rango de la comarca 20-20, y los demás servicios quedarían aún más lejos, fuera de ese rango. Es un ejemplo-tipo de un núcleo/municipio despoblado o en proceso o riesgo grave de despoblación.

Figura 3

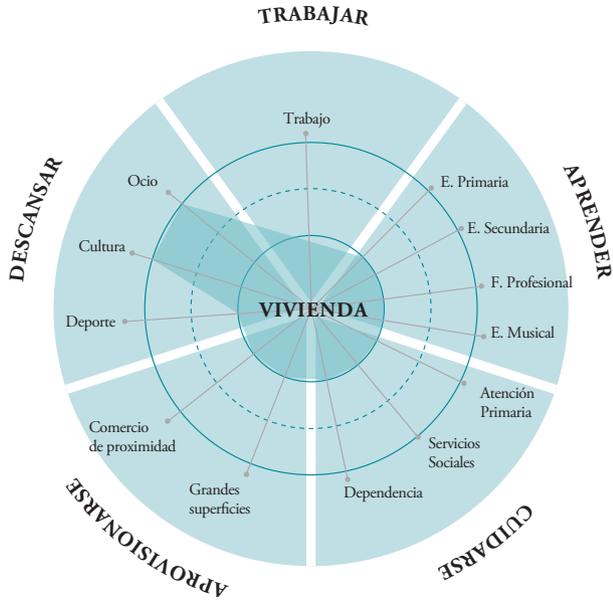


Figura 4

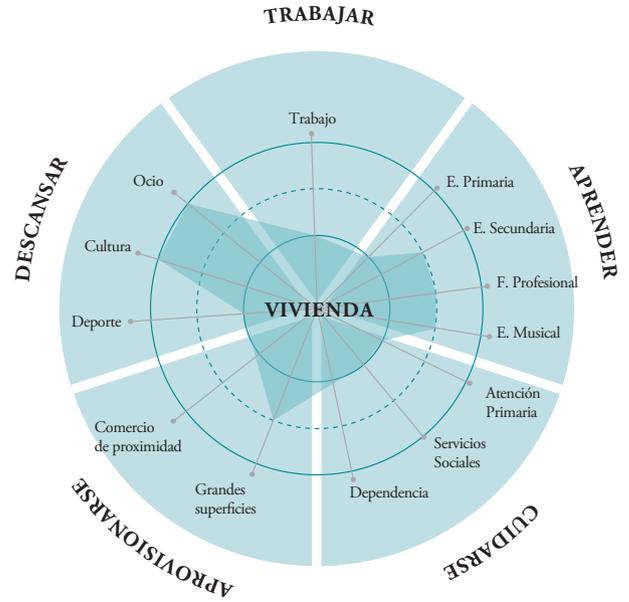


Figura 5

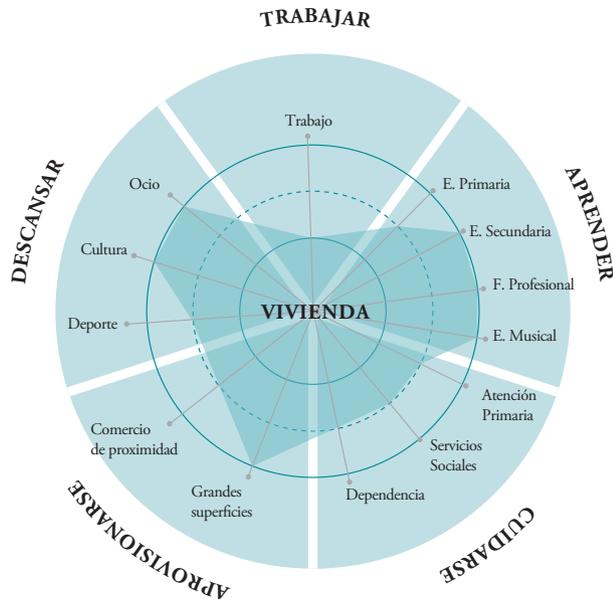
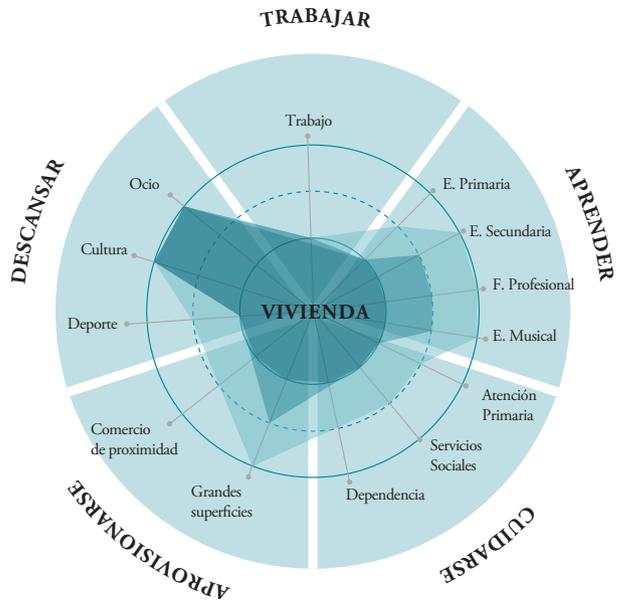


Figura 6



Fuente: elaboración propia.

La Figura 6, en la que se superponen las figuras anteriores, nos permite ver las diferencias desde el punto de vista de la distancia de acceso a los servicios que satisfacen las funciones esenciales, permitiendo priorizar las zonas o núcleos cuya distancia de satisfacción es mayor.

Capacidad de innovación y atracción de talento

La capacidad de los territorios para atraer y retener talento es un factor esencial para la sostenibilidad temporal de los proyectos de desarrollo: a mayor capacidad de atracción y retención de talento, mayores posibilidades de generar nuevos servicios y oportunidades económicas en el futuro.

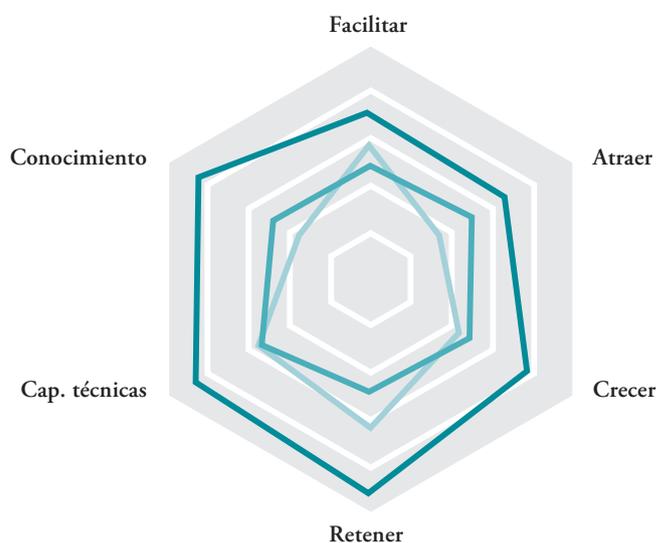
Tal como recoge el informe *Mapa del talento en España 2019* publicado por la fundación COTEC (Mas, Quesada y Pascual, 2019), se trata de facilitar que el talento endógeno «se desarrolle desde el principio, crezca, atraiga más talento del exterior, retenga el talento existente, potencie su eficiencia a través del acceso general a la educación y la formación y cuente también con instituciones y empresas situadas en la frontera del conocimiento».

Para analizar la capacidad de atracción de talento de un territorio, dicho Informe tiene en cuenta seis pilares: i) facilitar; ii) atraer; iii) crecer; iv) retener; v) capacidades y vocaciones técnicas, y vi) conocimiento. A su vez, cada uno de esos pilares se subdivide en ámbitos más concretos, cuantificando un total de 68 indicadores diferentes, tales como el apoyo al emprendimiento; la utilización de la tecnología; las infraestructuras de telecomunicaciones disponibles; las matriculaciones en FP o universidad; las empresas que ofrecen formación profesional o formación en el puesto de trabajo; la población activa con educación secundaria o profesional...

La selección de los indicadores más adaptados a la realidad del medio rural permite tener una visión del territorio que nos muestre su capacidad de atracción de talento. De esta manera, se pueden indicar los aspectos a reforzar de cara al futuro, aprovechando para ello la capacidad de transferencia de conocimiento que llevan aparejada los proyectos-motor seleccionados en cada área prioritaria tal como veremos más adelante.

La Figura 7 muestra una comparación de la capacidad de innovación y atracción de talento de una comarca en relación a una comunidad autónoma y a la media nacional.

Figura 7



Fuente: Mas, Quesada y Pascual (2019).

En resumen, análisis DAFO, equilibrio territorial y capacidad de innovación y atracción de talento, son los tres ejes sobre los que desarrollar el análisis del territorio, siendo imprescindible definir el ámbito básico de actuación del desarrollo rural.

4. El ámbito de actuación

En esta sección analizaremos el *ámbito básico de actuación* de los programas de desarrollo rural y la unidad territorial de actuación preferente. Parece una obviedad decir que el ámbito de actuación del desarrollo rural es el medio rural, pero deja de serlo cuando no hay acuerdo sobre la definición de medio rural, y menos cuando se introduce la variable despoblación. Encontramos definiciones «oficiales» del medio rural que consideran solo a los municipios menores de 5.000 habitantes¹, mientras que otras lo extienden a los de menos de 20.000² o incluso a los que tienen menos de 30.000 habitantes³.

¹ El 28 de Julio de 2021 se anunciaban las ayudas a «mercados en zonas rurales» en las que expresamente se define «zona rural» como «el municipio de menos de 5.000 habitantes o como una mayoría simple de municipios que integren una entidad supramunicipal que tenga menos de 5.000 habitantes». En total son 6.827 municipios con una población de 5,69 millones (12,11 % de la total). Disponible en: <https://comercio.gob.es/es-es/NotasPrensa/2021/Paginas/Conferencia-Sectorial-de-Comercio-Interior.aspx>

² Es el criterio actual de la Secretaría General del Reto Demográfico, basado en la delimitación de áreas urbanas del Atlas de Áreas Urbanas 2020 (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020). En total, una población de 14,36 millones (30,23 % de la total) en 7.715 municipios. Disponible en: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW080>

³ Es el criterio de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de 2007. En total supone una población de 18,58 millones (39,11 % de la población total) en 7.886 municipios. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21493>

La cuestión no es baladí por dos motivos: por el alcance que tiene en términos de población (y por lo tanto en términos de magnitud económica) y, sobre todo, porque de cara a la conciencia colectiva del país no es lo mismo, por ejemplo, que el medio rural incluya a 5,7 millones de personas (el 12 % de la población), que a 19 millones (el 40 % de la población española).

Tomando el criterio actual (municipios menores de 20.000 habitantes) es evidente la importancia que pueden tener las políticas de desarrollo rural en términos macroeconómicos. Y ello muy especialmente de cara a los fondos europeos *EU Next Generation* (y fondos estructurales en general), en los que el desarrollo inteligente y sostenible del medio rural reúne todos los requisitos para ser considerado un auténtico proyecto estratégico para la economía nacional (Fernández de Caleyá, 2021a).

Sin embargo, en los modelos de desarrollo rural es más importante definir su *marco básico de actuación*, que determinar su alcance global. Consecuentemente con la descripción del proceso de despoblación y con lo que hemos denominado *radio de proximidad*, es evidente que ni el municipio solo, puede aspirar a albergar todos los servicios esenciales, ni áreas superiores a la comarca cumplen el requisito de *proximidad*.

Por este motivo, consideramos que la comarca debe ser considerada la *unidad territorial básica* de actuación del desarrollo rural. Por ello, introducimos el concepto de «comarca 20-20» como un objetivo del desarrollo rural equilibrado. Son comarcas o agrupaciones de municipios en las que es posible acceder a los mencionados servicios esenciales en un radio de proximidad de 20 kilómetros o 20 minutos de desplazamiento en cualquier medio de transporte.

Es claro que no todas las comarcas son iguales en cuanto a extensión ni distribución de municipios y población. Sin embargo, la consideración de la comarca como unidad territorial básica de actuación refleja fielmente la interrelación entre municipios cercanos, tantas veces ignorada en pro de una supuesta autonomía de cada uno de ellos, y que tantas veces se traduce en una absurda competición entre vecinos.

La comarca ha de ser el espacio de colaboración y sinergia, un espacio en el que las *fortalezas* de unos compensen las *debilidades* de otros, tanto más cuanto que las *amenazas* y las *oportunidades* la mayoría de las veces son comunes, y afrontarlas o aprovecharlas en común suele ser mucho más efectivo. La comarca como unidad territorial de desarrollo rural supondría un cambio de enfoque esencial en los niveles administrativos superiores (administraciones regional y central), de tal forma que las convocatorias públicas dirigidas a las corporaciones locales promovieran el sentido comarcal y premiar el enfoque comarcal del desarrollo municipal.

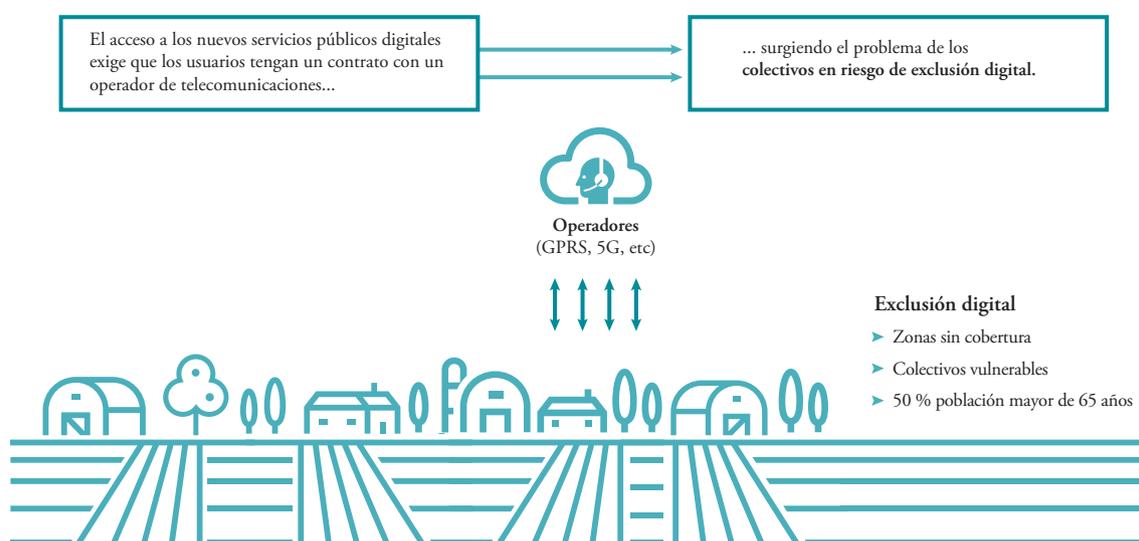
5. El modelo de conectividad y las infraestructuras digitales

De lo visto hasta ahora se desprende que uno de los objetivos esenciales del desarrollo rural debe ser conseguir el equilibrio territorial en el acceso a la satisfacción de las funciones esenciales básicas. Y para eso, dentro de ciertos límites, el radio de proximidad debe ser similar en todo el territorio.

La digitalización de los servicios es una oportunidad para que no sea solo la distancia física la que condicione el lugar de residencia, facilitando además la permanencia de la población en el medio rural y favoreciendo la llegada de nuevos residentes. Para ello, lo primero es superar la brecha de conectividad y extender la cobertura de telefonía móvil a todo el territorio.

Pero, aun así, una cosa es que haya *cobertura* y otra que haya *servicio*: ¿es posible obligar a los operadores a ofrecer servicio de acceso a internet a núcleos de población con muy pocos habitantes? Y en el caso de los nuevos servicios digitales, tales como las plataformas de educación on-line o los servicios de video-asistencia sociosanitaria, ¿vamos a condicionar el acceso a los servicios públicos digitales a que los usuarios tengan un contrato de internet con un operador privado? ¿Qué va a pasar con los colectivos económicamente vulnerables o con los mayores de 65 años, de los cuales el 50 % no tiene internet en casa porque no lo necesita?

Figura 8. Modelo de conectividad

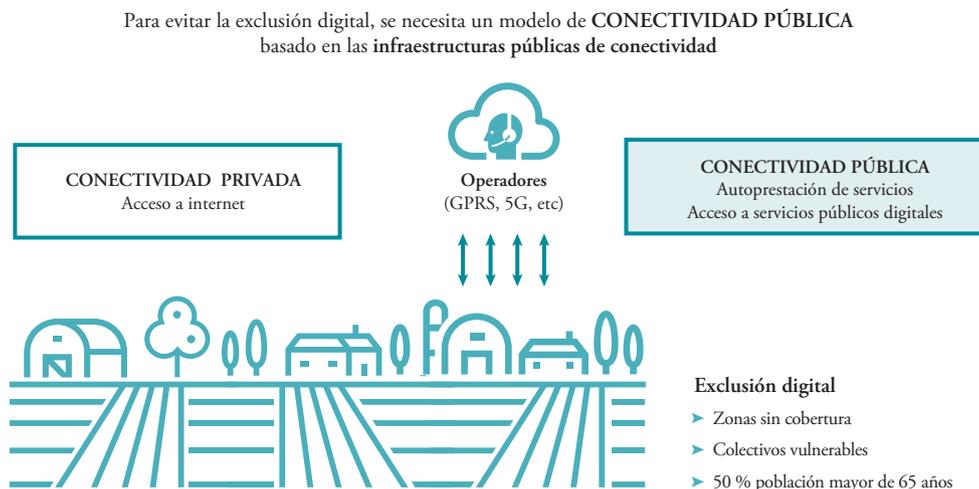


Fuente: *elaboración propia*.

Obviamente, no se puede hablar de *universalidad* de un servicio si el *acceso* a este depende de la existencia de un contrato con un operador privado. Por eso, es necesario distinguir entre *conectividad privada*, por la que se accede a internet a través de un operador privado, y *conec-*

tividad pública, para acceder a servicios públicos digitales a través de infraestructuras públicas de conectividad. Estamos hablando, por ejemplo, de redes municipales de telecomunicación, a las que conectar los domicilios en riesgo de exclusión digital, facilitando el acceso a los servicios públicos en modo de autoprestación.

Figura 9. Modelo de conectividad



Fuente: *elaboración propia*.

La carencia de estas infraestructuras de conectividad se ha puesto de manifiesto durante el confinamiento por la COVID-19. El Gobierno tuvo que habilitar hasta 700.000 bonos de conectividad para niños y jóvenes que no disponían en su domicilio de equipos y/o acceso a internet de la calidad requerida para conectarse a las plataformas de educación on-line habilitadas por las administraciones educativas. Y esto es solo el anticipo de lo que ocurrirá cuando lleguen la digitalización al área de los servicios sociales o de salud.

Recordemos que la revolución industrial necesitó de infraestructuras públicas viarias y aeroportuarias para el transporte de mercancías a escala global. Hoy se trata de transportar datos, y se necesitan autovías públicas que lo permitan, aunque su gestión se delegue en empresas especializadas. No se trata solo de garantizar el acceso universal a los servicios digitales de salud, educación o sociales. Se trata también de la transición ecológica y la lucha contra el cambio climático, aprovechando las oportunidades que ofrece la digitalización para mejorar la eficiencia en la gestión del alumbrado público, las redes de abastecimiento de agua, los residuos, la producción de energías renovables o el transporte público.

En definitiva, se trata de comprender que el nuevo paradigma de desarrollo económico digital necesita de unas infraestructuras públicas de conectividad de ámbito municipal/comarcal, y que estarían formadas por las siguientes redes:

- redes troncales de alto ancho de banda (fibra, WiFi) para garantizar el acceso a los servicios públicos digitales de los colectivos en riesgo de exclusión digital, y para ofrecer otros servicios como las zonas WiFi de libre acceso a internet en parques o plazas, la instalación de cámaras web panorámicas...
- redes de sensores de baja tasa de datos para la monitorización de infraestructuras ambientales (alumbrado, energía, agua, residuos, transporte...) con protocolos y estándares abiertos y sin licencia.

La eliminación de los costes de comunicación o de licencias y/o pagos por servicio es esencial para que la digitalización alcance a los municipios más pequeños. Cualquiera que conozca mínimamente la realidad del medio rural sabe hasta qué punto es más fácil que los pequeños y medianos municipios obtengan una ayuda extraordinaria de un millón de euros (para renovación de alumbrado, por ejemplo), que asumir costes recurrentes mensuales⁴.

La utilización de protocolos abiertos y libres de licencia reducirían los costes de comunicaciones propios de las tarjetas GPRS, 3G... 5G, a las situaciones o servicios que necesitaran cobertura en movilidad (transporte público) o que estuvieran fuera del alcance de las redes municipales (por ejemplo, miradores naturales en zonas alejadas de cualquier núcleo urbano).

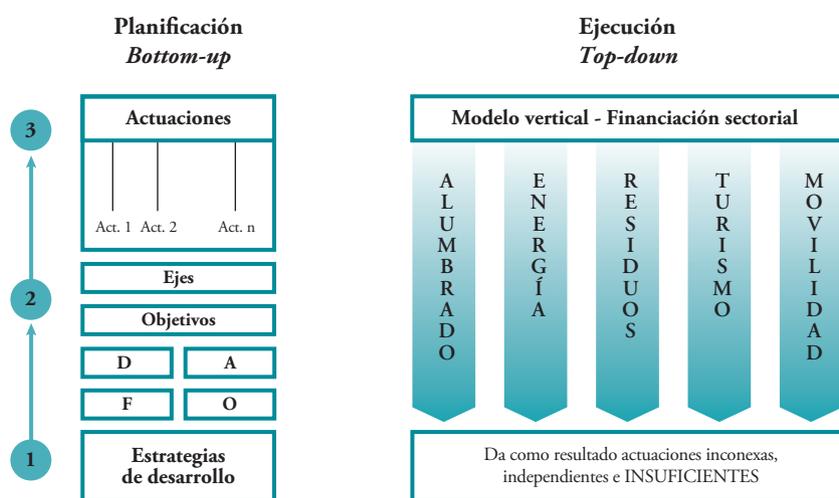
6. Modelos de planificación/financiación

El desarrollo territorial se debate siempre entre dos dimensiones: *bottom-up* y *top-down*. Es un debate que tiene un ganador claro: quien pone el dinero. Y puesto que los ayuntamientos de los municipios rurales no tienen presupuesto para florituras, sus estrategias de desarrollo dependen de la financiación por parte de otras instancias provinciales, regionales o estatales. Son estas entidades públicas las que, en definitiva, marcan los objetivos, las prioridades y los tiempos mediante las convocatorias de ayudas y subvenciones, que, además, la mayoría de las veces son en régimen de competencia competitiva. Y así no hay manera de que un ayuntamiento o una comarca lleve a cabo una estrategia de desarrollo mínimamente coherente a medio o largo plazo.

Los fondos europeos (*EU Next Generation* y fondos estructurales) y la digitalización son una oportunidad, pero no se conseguirá revertir el proceso de despoblación si a un determinado territorio le llegan las ayudas para la transición ecológica y no las de la digitalización de la economía o los servicios públicos digitales. O si se no se aprovechan las ayudas e inversiones públicas para explotar las sinergias entre ellas e incrementar la eficacia de las mismas desde el punto de vista del desarrollo integral del territorio.

⁴ Un municipio de 5.000 habitantes tiene aproximadamente 2.500 contadores de agua, cuya monitorización mediante tarjetas GPRS supondría un coste mensual aproximado de entre 5.000 y 7.500 euros, del que no disponen ni para reforzar su personal técnico.

Figura 10. El modelo actual: choque de estrategias



Fuente: elaboración propia.

Un caso paradigmático de este modelo de financiación «vertical-sectorial», en el que los departamentos de cada nivel administrativo (local, provincial, regional, estatal) financian «lo suyo», sin tener en cuenta nada más, es el de las ayudas destinadas a la renovación de alumbrado público con los fondos FEDER. Merece la pena detenerse en analizar lo que pasa en esta área. Son, en total, 600 millones de euros en cofinanciación regional-nacional-europea al 20 % o al 50 % según los territorios, es decir una movilización de unos 1.000 millones, inicialmente en proyectos de un millón de euros. Supone un alcance total a 1.000 ayuntamientos. Y no es que no se haya conseguido el objetivo de alumbrado, es que con una visión más amplia se habría conseguido mucho más⁵.

Estudiando el resultado de las correspondientes licitaciones públicas, se observa que la baja media económica de esos proyectos es actualmente superior al 22 %, un dinero que, en principio, se devuelve a la UE. Sin embargo, si en vez de valorar exclusivamente la baja económica se incluyeran mejoras como los sistemas de telegestión multifuncional (Fernández de Caleyá, 2021b), se habría dotado a 1.000 ayuntamientos con redes de comunicaciones municipales aptas para la telegestión de alumbrado público. Pero también para la monitorización de cualquier otra infraestructura municipal (contadores de agua, contenedores de residuos, riego de parques y jardines, energía...) y para ofrecer servicios de alto ancho de banda, desde zonas WiFi de libre acceso a internet, hasta video-asistencia sociosanitaria a mayores. Y todo ello sin costes de comunicaciones. E igualmente dispondrían de una única plataforma para la gestión de todas esas infraestructuras y servicios, en lugar de tener una aplicación para cada una de ellas, como ocurre actualmente. Dispondrían, en definitiva, de una buena parte de las infraestructuras básicas de un *territorio inteligente* como se explica más adelante.

⁵ Durante el proceso de edición del presente artículo ha sido publicada la convocatoria de ayudas a la eficiencia energética para municipios menores de 5.000 habitantes DUS 5.000 que ya recoge la posibilidad de financiar las mencionadas soluciones de telegestión multifuncional.

Casos similares pueden darse con las ayudas a la digitalización de empresas o con los servicios públicos digitales. ¿Tiene sentido hacer diferentes programas de formación en habilidades digitales o campañas para la digitalización de las empresas según sean del sector agroalimentario, turístico, o del comercio? Cuando se pongan en marcha los servicios de video consulta médica y video asistencia social ¿se dotará a los mayores de 65 años de una tablet diferente para cada uno de esos servicios? ¿Se harán dos campañas diferentes de formación de usuarios? ¿Se financiarán dos plataformas de comunicación diferentes: una para salud digital y otra para los servicios sociales? ¿Se financiará una red de comunicaciones diferente para cada uno de los servicios municipales que se vayan digitalizando (alumbrado, agua, residuos, riego, saneamiento, movilidad...)? Todo eso puede ocurrir con el actual modelo.

Además, los pequeños ayuntamientos no tienen recursos técnicos ni económicos para concurrir a todas las convocatorias de ayudas sectoriales, ni capacidad de impulsar que las empresas y particulares acudan a sus correspondientes convocatorias de ayudas. Y el régimen de concurrencia competitiva hace muy difícil que un ayuntamiento consiga *todas* las ayudas que vayan saliendo a concurso público.

Afrontar el reto que supone el choque entre los modelos *bottom-up* y *top-down* implica dos tipos de actuaciones:

- Desde «arriba», es decir, desde las administraciones públicas, sería necesario un *modelo de financiación integral e integrada* que hiciera la transición desde la financiación de *medidas* a la financiación de *planes o estrategias*, mediante convocatorias para proyectos integrales de ámbito comarcal que incluyan todas las actuaciones sectoriales que cada territorio considere necesarias.
- Desde «abajo», es decir, desde los territorios, sería necesario crear el *ecosistema de innovación* necesario para amortiguar los perniciosos efectos del actual sistema de financiación del desarrollo rural, y que se basa en dos ejes, como se explica con detalle más adelante: i) dotarse de las infraestructuras básicas de un *territorio inteligente*, y ii) plantear un modelo de actuación basado en *proyectos-motor* generadores de *escenarios de emprendimiento* asociados.

7. Generación de *ecosistemas de innovación*

Se ha comentado anteriormente que es preciso buscar un equilibrio entre dos modelos de planificación en principio contrapuestos, con el propósito de combinar, de un lado, las necesidades y prioridades temporales de los territorios y, de otro, las estrategias de las entidades financiadoras.

Se trata de cambiar el actual campo de juego en el que los habitantes de los territorios son meros espectadores de lo que otros deciden, por otro modelo en el que el territorio y sus habitantes sean, con su identidad específica, los protagonistas de su desarrollo. Un modelo en el que los nuevos actores (emprendedores) tengan un papel especial, y en el que los de siempre (pymes locales) sean especialmente potenciados; un modelo basado en la transferencia de conocimiento al territorio, como elemento clave de la sostenibilidad temporal de las actuaciones

emprendidas; un modelo en el que las nuevas tecnologías sean esenciales como instrumento al servicio del territorio, y no a la inversa.

Ese nuevo escenario es lo que denominamos *ecosistema innovador*, es decir, un sistema estructurado, formado por un conjunto de actores y componentes bien conocidos y equilibrado en sus relaciones interiores y exteriores. Un sistema con una dinámica propia, orientada a dar continuidad en el tiempo al desarrollo digital del medio rural, garantizando su pervivencia temporal, es decir, su imprescindible sostenibilidad social, económica y ambiental. Son, en definitiva, sistemas de innovación que vayan reduciendo la brecha con el medio urbano y hagan factible la reversión de los procesos de despoblación.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad social, económica, y ambiental, el objetivo de los *ecosistemas de innovación* es generar un contexto socioeconómico que garantice los siguientes aspectos:

- En lo social:
 - el acceso universal a internet y a los servicios públicos digitales;
 - la participación ciudadana a la hora de definir los objetivos y prioridades y llevar a cabo determinadas actuaciones;
 - la igualdad y la inclusión social implementando actuaciones de divulgación y formación que faciliten la integración social y la incorporación de los colectivos vulnerables a las oportunidades que ofrece la digitalización;
 - el acceso abierto a los datos del territorio para que ciudadanos y administraciones públicas puedan utilizarlos para mejorar los servicios existentes y proponer o realizar nuevas actuaciones o servicios.
- En lo económico:
 - la eficiencia en el gasto y la generación de ahorros;
 - el fomento del emprendimiento y la transferencia de conocimiento a las pymes locales;
 - el acceso abierto a los datos del territorio para que los agentes económicos locales puedan mejorar sus canales de comercialización, sus productos o servicios o generar nuevos servicios adaptados a la demanda.
- En lo medioambiental:
 - facilitar la transición ecológica y la economía circular;
 - mejorar la eficiencia en la gestión de las infraestructuras y servicios públicos ambientales;
 - el acceso abierto a los datos del territorio para que ciudadanos y administraciones públicas puedan utilizarlos para mejorar los servicios anteriores y proponer o realizar nuevas actuaciones o servicios.

Utilizando un símil agrario, se trataría de que la lluvia de los fondos europeos que se acerca caiga sobre un terreno bien abonado para que germine y de fruto la semilla del desarrollo inteligente y sostenible del medio rural. Para afrontar ese modelo de desarrollo es imprescindible dotarse de unas *infraestructuras básicas* (de conectividad, de gestión de datos digitales, de innovación y emprendimiento, de conocimiento y formación) y definir *modelos de actuación* que permitan abordar con éxito los objetivos anteriores, como se analiza a continuación.

Infraestructuras básicas

En el ámbito de la conectividad

Ya se ha explicado anteriormente la necesidad de dotar a los territorios de unas infraestructuras públicas de conectividad a escala municipal/comarcal que estarían compuestas por redes troncales (fibra, WiFi) para servicios de alto ancho de banda, y por redes de sensores de baja tasa de datos para la monitorización de infraestructuras ambientales (alumbrado, energía, agua, residuos, transporte...) con protocolos y estándares abiertos y sin licencia. Estas redes son necesarias por un simple criterio de eficiencia del gasto, ya que permiten reducir drásticamente los costes de las comunicaciones o de las licencias y/o los pagos por servicio, facilitando que la digitalización alcance a los municipios más pequeños, que difícilmente pueden soportar costes recurrentes, por muy pequeños que sean estos costes.

En el ámbito de la gestión de datos

En el nuevo modelo económico y social en el que estamos inmersos, la gestión de los datos es crucial desde el punto de vista de la sostenibilidad social, económica y ambiental, tal como se ha señalado anteriormente, y se ha convertido en un nicho de mercado emergente.

Hoy, cualquier servicio digital, generalmente provisto por empresas especializadas, lleva asociada una plataforma web de gestión de ese servicio y en muchas ocasiones una aplicación móvil para el acceso de los usuarios. La mayoría de las veces, el modelo de negocio de estos servicios se basa en el «pago por servicio» y en la explotación comercial de los datos generados.

Desde el punto de vista de los pequeños municipios rurales, ese modelo presenta varios inconvenientes. En primer lugar, la dificultad que entraña el disponer de una plataforma diferente para la gestión de cada servicio (alumbrado, agua, residuos...) o incluso una plataforma por cada uno de los fabricantes de los diferentes equipos que componen un mismo servicio. En segundo lugar, la ya mencionada dificultad para afrontar los costes recurrentes del modelo de pago-por-servicio. Y, por último, la dificultad de acceso a los datos generados, un tema de especial importancia, ya que la información es la base de la toma de decisiones, y los servicios públicos son una fuente esencial de información que permitiría mejorarlos y planear otros nuevos, ya sean públicos o por iniciativa privada, facilitando, en este caso, el emprendimiento local.

Por esos motivos, la segunda infraestructura básica del desarrollo inteligente y sostenible del medio rural debe de ser la *Infraestructura de datos* compuesta de los siguientes tres elementos:

- Una «plataforma de gestión del territorio», de propiedad municipal, basada en estándares abiertos que eviten los costes periódicos de licencias de uso, que integre en un único espacio web la gestión de los diferentes servicios e infraestructuras municipales (alumbrado, agua, residuos...) y los principales datos de los servicios digitales a los ciudadanos (videoasistencia socio-sanitaria, turismo inteligente...) con acceso total y permanente a los datos generados.
- «Apps móviles» de turismo, comercio local, cultura, movilidad..., integradas en un contenedor común y conectadas a la base de datos general de la citada «plataforma de gestión del territorio».
- «Web de datos abiertos», orientada a la analítica de datos y enfocada a la mejora de servicios públicos y al emprendimiento asociado a los nuevos nichos de mercado.

De este modo, la *infraestructura de datos* se convierte en una potente herramienta pública, aunque su mantenimiento y gestión, como la de cualquier otro servicio, pueda delegarse, si es necesario, en una empresa privada que aporte la capacidad técnica de la que aún carecen la mayoría de los municipios rurales para la gestión de los datos generados por esa infraestructura y el planeamiento de otros nuevos.

En el ámbito de la innovación, emprendimiento y transferencia de conocimiento

La propuesta de *ecosistemas innovadores* lleva aparejada la necesidad de un grupo específico de recursos humanos (un «cerebro local»), que proponga y lleve a cabo las actuaciones necesarias para explotar al máximo los beneficios de esas inversiones, en términos de emprendimiento, creación de empleo, generación de nuevos servicios asociados, atracción de talento, transferencia de conocimiento a las pymes locales...

Se trata, por tanto, de una *infraestructura de recursos humanos* de ámbito preferentemente comarcal o regional, que tiene las siguientes funciones:

- explotar las sinergias transversales existentes en cada actuación vertical financiada o puesta en marcha por las administraciones públicas y al servicio de las estrategias locales de desarrollo;
- promover el emprendimiento, colaborando en el diseño de las inversiones públicas con el enfoque de proyectos-motor que generen nuevos nichos de mercado mediante la realización de foros, talleres, cursos... o la creación de espacios de *co-working*, trabajo en red...;
- impulsar la transferencia de conocimiento desde los grandes centros tecnológicos (públicos y empresariales) hacia las pymes locales, mediante acuerdos de colaboración, posibilitando así la recualificación profesional de los recursos humanos locales;

- actuar como observatorio de innovación y asesoramiento de los ayuntamientos, y especialmente enfocado al proceso de transición hacia la neutralidad ecológica municipal en 2030, contribuyendo a reforzar el papel de las entidades locales como promotores e inductores de la transición ecológica a nivel local;
- ofrecer espacios de trabajo hiperconectados, que permitan el teletrabajo rural en radios de proximidad 20/20 (a 20 kilómetros o 20 minutos de los núcleos de población de la comarca) para aquellos usuarios que no dispongan de acceso a internet de suficiente calidad en sus domicilios.

En el ámbito de la comunicación, la formación y la participación ciudadana

La experiencia muestra que difícilmente tienen continuidad los proyectos diseñados si no cuentan con la participación ciudadana en su origen y puesta en marcha. Por ello, es necesario crear una infraestructura de recursos humanos, similar a la anterior, y que podríamos denominar «Centros de Comunicación, Formación y Participación Social», encargados de las siguientes funciones:

- gestionar los procesos de participación, tan necesarios para adaptar las posibilidades de innovación tecnológica y social a las necesidades, recursos y oportunidades del territorio y sus habitantes, y tan importantes para que haya un continuo repuesto de actores sociales que puedan acompañar a las administraciones locales en la conducción de los procesos de desarrollo;
- generar los procesos de formación necesarios para adaptarse a la economía digital, tanto en habilidades digitales básicas, como en los nuevos perfiles profesionales;
- diseñar y gestionar la estrategia de comunicación, tanto hacia el interior del propio territorio, como hacia exterior del mismo, promoviendo la imagen de marca territorial, reforzando la identidad y el sentido de pertenencia territorial, como elementos esenciales para afrontar los desequilibrios demográficos y la despoblación.

Modelos de actuación: proyectos-motor y escenarios de emprendimiento

Los *ecosistemas innovadores* necesitan de un modelo de actuación que conjugue dos enfoques complementarios: por un lado, el del propio servicio o actuación que se va a realizar, y por otro, una visión más amplia que permita explotar las sinergias con otras actuaciones y abrir nuevos nichos de mercado que promuevan el emprendimiento local. Es el modelo de actuación que denominamos *proyectos-motor generadores de escenarios de emprendimiento*.

Definimos los «*proyectos-motor*» como aquellos proyectos que, además de satisfacer una necesidad prioritaria, poner en valor un determinado recurso local o aprovechar una oportunidad coyuntural, son capaces de abrir nuevos nichos de mercado y generar emprendimiento asociado

a ellos. Se trata de aprovechar el impulso de la inversión pública para consolidar las empresas existentes y fomentar la creación de nuevas empresas, siendo para ello necesario comprender que los emprendedores, además de ilusión, formación empresarial básica, fiscalidad apropiada y ayudas públicas, necesitan un entorno apropiado que favorezca su aparición, crecimiento, y, muy especialmente, la posibilidad real de comercializar sus productos y servicios. La clave del emprendimiento es la comercialización, y para ello es imprescindible conseguir llegar al cliente final, que es uno de los campos en los que la tecnología tiene mucho que decir.

En definitiva, los *ecosistemas innovadores* necesitan de un modelo de actuación, basado en el diseño de planes locales o comarcales de desarrollo inteligente y sostenible que, teniendo en cuenta las necesidades, recursos y oportunidades concretas del territorio, determinen claramente los siguientes aspectos:

- *Las áreas prioritarias de actividad económica* que mejor se adapten a los recursos y oportunidades específicas de un territorio, como por ejemplo, medioambiente (incluyendo la gestión eficiente de las infraestructuras básicas, como agua, alumbrado...), turismo (apostando por soluciones que conecten los recursos del territorio con los visitantes), servicios sanitarios (implementando soluciones de video-asistencia sociosanitaria a mayores), sector agroalimentario y forestal (promoviendo las reconversiones que sean necesarias).
- Los *proyectos-motor* para la puesta en marcha de las actuaciones específicas en las áreas prioritarias seleccionadas y para abrir nuevos nichos de mercado generando emprendimiento asociado a ellos. Por ejemplo, los proyectos de destino turístico inteligente, los proyectos de eficiencia energética y de generación de energías renovables, las telecomunicaciones o la gestión inteligente de agua y residuos...
- Los *escenarios de emprendimiento* que es posible generar en torno a los proyectos-motor, abriendo nuevos nichos de mercado en áreas de negocio emergentes (economía de los cuidados, turismo inteligente, internet de las cosas...), áreas de actividad que, junto a las necesarias ayudas directas y unas adecuadas campañas de promoción y asesoramiento, supongan un marco atractivo para los emprendedores.

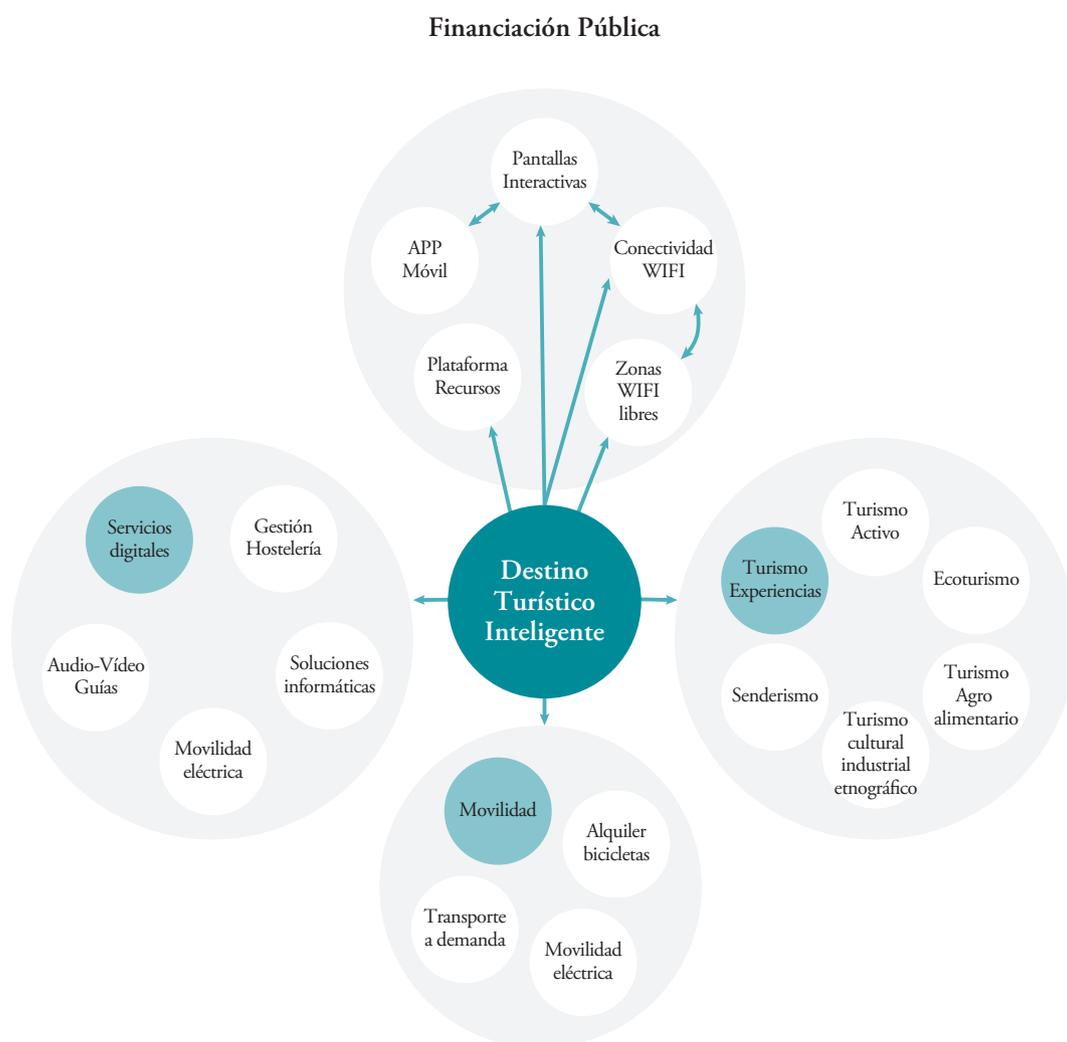
A continuación, y con objeto de ilustrar el modelo que aquí presentamos, expondremos dos ejemplos de proyectos-motores: el «Turismo inteligente» y la «Video-asistencia sociosanitaria».

El proyecto-motor «turismo inteligente»

Muchas comarcas rurales poseen una riqueza ambiental y cultural con un enorme potencial como recurso turístico dinamizador de la economía local. El objetivo de un proyecto de «Turismo Inteligente» es conectar bidireccionalmente los recursos del territorio con el visitante, de forma que este los tenga a su alcance a través del móvil, de una página web o de una pantalla interactiva situada en cualquier edificio público de cualquier núcleo de población rural. De esta forma, el territorio puede comunicar al visitante en tiempo real los recursos cercanos a su ubicación, y los eventos en curso o de próxima realización.

El *escenario de emprendimiento* se genera cuando se utilizan los datos generados para conocer las preferencias y necesidades de los turistas y visitantes, y cuando se hace del teléfono móvil el escaparate virtual de todo lo que los emprendedores locales puedan ofrecerles, como resultado del análisis de los datos o de su propia iniciativa. Este nuevo escenario de emprendimiento impulsaría actuaciones dirigidas tanto a los establecimientos turísticos (servicios digitales), como a los turistas y visitantes (audioguías, rutas guiadas, alquiler de bicicletas...), tal como muestra la Figura 11.

Figura 11. Proyecto-motor: turismo inteligente
Actuaciones y escenarios de emprendimiento asociado



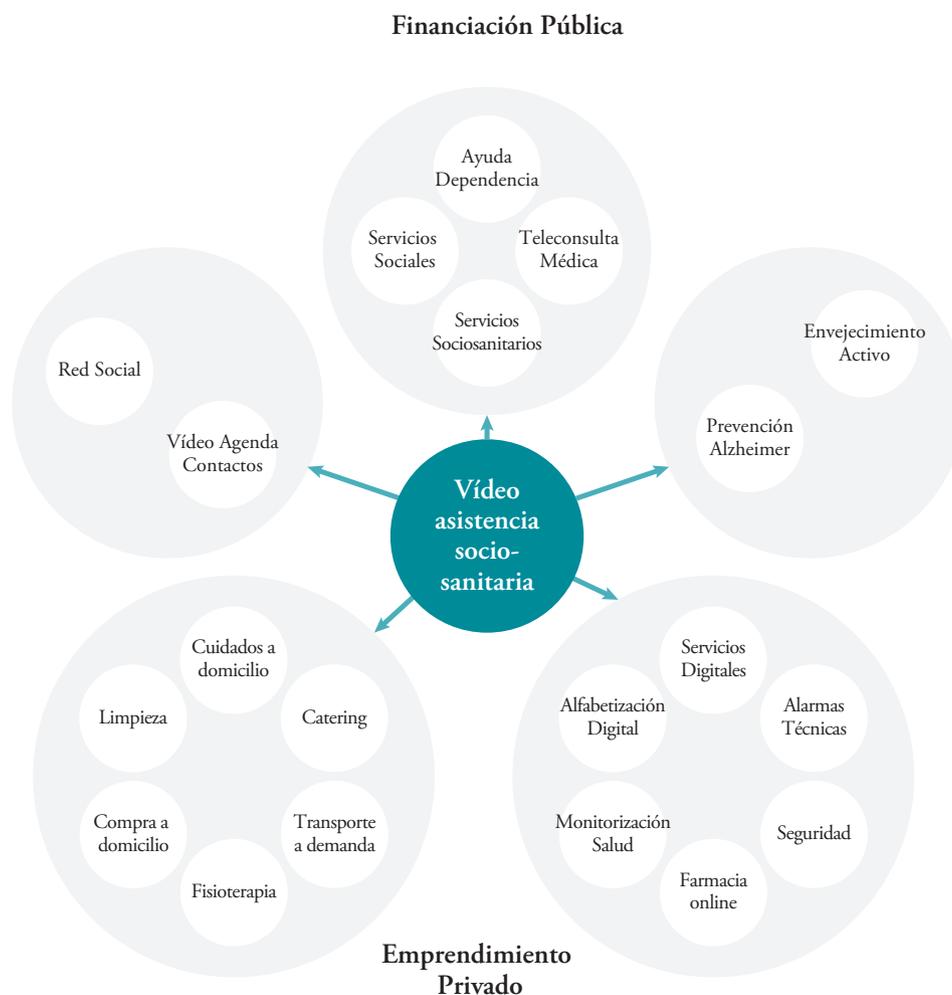
Fuente: *elaboración propia.*

Proyecto-motor «Video-asistencia socio-sanitaria»

Como en el caso del turismo, la tecnología ofrece posibilidades impensables hace solo unos pocos años, y la video-asistencia socio-sanitaria es uno de los ejemplos. Se trata de conectar a las personas mayores con los servicios sociales, sanitarios o de ayuda a la dependencia, a través de una tablet táctil totalmente accesible y especialmente diseñada para usuarios no habituados a las nuevas tecnologías, pudiendo añadir algún servicio extra, como una video-agenda de contactos o una aplicación para la gestión de la medicación.

El *escenario de emprendimiento* se genera cuando la tablet de acceso al servicio se convierte en el *escaparate virtual* de los servicios que los potenciales emprendedores pueden ofrecer al colectivo de mayores de 65 años, desde programas on-line de envejecimiento activo a servicios de cuidado a la persona, *catering* a domicilio, transporte a demanda... Una muestra puede verse en la Figura 12.

Figura 12. Proyecto-motor: vídeo-asistencia sanitaria
Actuaciones y escenario de emprendimiento



Fuente: *elaboración propia.*

8. Conclusiones

El trabajo con pequeños y medianos ayuntamientos nos ha permitido elaborar un marco conceptual y exponer las herramientas metodológicas propuestas en este artículo. Consideramos que pueden constituir un modelo de actuación con capacidad para ser aplicado en cualquier otro territorio rural, adaptándolo a su identidad propia. Los fondos *EU Next Generation*, y en general los fondos estructurales, son una magnífica oportunidad para dar un impulso definitivo al desarrollo del medio rural, pero para ello debe definirse previamente un modelo adecuado de desarrollo. Creemos que nuestra propuesta de «Territorio Rural Inteligente» puede ser apropiada para ese objetivo.

Es una propuesta en la que se combinan estrategias «*bottom-up*» y «*top-down*», y se apuesta por la participación real y efectiva de la población local, además de por una adecuada utilización de las nuevas tecnologías digitales. Se trata, en definitiva, de un cambio de escenario hacia un modelo en el que el territorio y sus habitantes sean, con su identidad específica, los protagonistas de su desarrollo. En este modelo, los emprendedores han de tener un papel fundamental, sin que ello implique ignorar la importancia de los actores tradicionales (pymes locales). Además, debe ser un modelo basado en la transferencia de conocimiento al territorio y en el que las nuevas tecnologías sean esenciales como instrumento al servicio del territorio, y no a la inversa.

A ese nuevo escenario hemos denominado *ecosistema innovador*, entendiendo por ello un sistema bien estructurado, equilibrado en sus relaciones interiores y exteriores, y sostenible desde el punto de vista social, económico y medioambiental. Todo ello con el objetivo de ir reduciendo la brecha entre el medio rural y el medio urbano y sea posible revertir los procesos de despoblación.

Referencias bibliográficas

- EQUIPO EDITORIAL-LA NETWORK (2020): *Ciudad de los 15 minutos: ¿en qué consiste la propuesta de Anne Hidalgo para su segundo mandato?* Entrevista al urbanista Carlos Moreno. Disponible en: <https://la.network/ciudad-de-los-15-minutos-en-que-consiste-la-propuesta-de-anne-hidalgo-para-su-segundo-mandato/>
- FERNÁNDEZ DE CALEYA, J. (2021a): *El desarrollo inteligente y sostenible del medio rural ¿Proyecto Estratégico Nacional?*. Disponible en: <https://zwitproject.es/desarrollo-inteligente-sostenible-rural-proyecto-estrategico-nacional/>
- FERNÁNDEZ DE CALEYA, J. (2021b): *Renovación de alumbrado público y Territorios Inteligentes*. Disponible en: <https://zwitproject.es/renovacion-alumbrado-publico-territoriosinteligentes/>
- MAS, M.; QUESADA, J., Y PASCUAL, F. (2019): *Mapa del talento en España*. Valencia, Fundación COTEC, IVIE y Universidad de Valencia. Disponible en: <https://cotec.es/observacion/mapa-de-talento-autonomico/ceb4f848-ff50-4219-b571-3d0cb84b765f>
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (2020): *Atlas de Áreas Urbanas*, Madrid. Disponible en: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW080>
- RED RURAL NACIONAL (2021): *Encuesta a los jóvenes del medio rural*. Madrid, RRN, abril-mayo. Disponible en: <http://www.redruralnacional.es/documents/10182/794251/Resultados-encuesta-jovenes-medioural-v2.pdf/b7edcb51-2d72-458f-a6e8-00647eaa94a8>



MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO

35

- I. Demografía, población y estructura social
- II. Representaciones sociales y nuevos modelos de asentamiento
- III. Recursos naturales, patrimonio viario y conservación de la biodiversidad
- IV. Actores sociales y económicos del medio rural
- V. Estrategias de innovación en el desarrollo territorial
- VI. *Smart villages* y digitalización del medio rural

Epílogo: Las políticas públicas ante el reto demográfico y la despoblación rural



LA ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA UN PROBLEMA TRANSVERSAL DE LOS TERRITORIOS

Cristóbal Gómez Benito

UNED

Eduardo Moyano Estrada

IESA-CSIC

Resumen

En este capítulo se analiza la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, elaborada en 2019 por el Gobierno de España para afrontar los problemas generados por la despoblación territorial y el envejecimiento poblacional. Tras un amplio apartado introductorio, los autores analizan, en primer lugar, los antecedentes, el contexto social y político y la naturaleza jurídica de la estrategia. En segundo lugar, analizan las directrices de la estrategia, sus objetivos generales y transversales, sus líneas de acción y su estructura de gobernanza. En tercer lugar, comentan el plan de 130 medidas en que se ha plasmado la estrategia. El capítulo finaliza con unas conclusiones y algunas recomendaciones que los autores plantean con la finalidad de facilitar el proceso de implementación de las acciones emprendidas desde el ámbito de las políticas públicas.

Abstract

In this chapter, the authors analyse the National Strategy face Demographic Challenge, that has been passed by the Spanish government in 2019 to confront problems linked at depopulation and ageing. Firstly, after the introductory section, the authors analyse the background, and social and political context, as well as the legal status of the Strategy. Secondly, they analyse its orientations and objectives, as well as governance structures. Thirdly, they analyse the Scheme of 130 actions in which the National Strategy is going to be implemented. Finally, the authors offer some recommendations to make easier the incorporation of action programs in public policies.

1. Introducción

El problema de la despoblación rural es parte del proceso más amplio de declive demográfico que afecta a muchos países de nuestro entorno europeo y que en España adquiere dimensiones significativas. Es un problema que no es nuevo, siendo recurrente a lo largo del tiempo según las condiciones tecnológicas, económicas, políticas y sociales de cada momento histórico. Por eso, debe ser afrontado desde una *perspectiva histórica*, mas también desde una *perspectiva estructural* que tenga en cuenta la lógica de los sistemas económicos y sus repercusiones en el territorio.

En términos históricos, cabe señalar que nunca ha habido en España una política nacional que aborde este problema de forma transversal y con carácter integral. Ha habido programas de desarrollo rural, pero al haber sido subsidiarios de las políticas agrarias y/o de las políticas

regionales de la UE, han estado dotados de pocos recursos, trasladando miméticamente en muchos casos las orientaciones de las políticas europeas.

En términos estructurales, el problema de la despoblación rural es multicausal, afectando, además, a una gran diversidad de territorios, cada uno con sus propias estructuras socioeconómicas y con dinámicas demográficas y ambientales específicas (ver los capítulos de Molinero y Camarero en este mismo libro). Por ello, las políticas rurales deben responder con una perspectiva de medio y largo plazo a todo el conglomerado de causas que provocan el problema de la despoblación, debiendo estar, además, formadas por líneas de acción diferenciadas para atender las singularidades de los territorios.

El reto demográfico y la despoblación de muchos municipios de la España interior afectan de forma profunda a la cohesión social y territorial y al desarrollo futuro de nuestro país. Es por ello que, al igual que antaño se hablaba de la «cuestión agraria», hoy cabe hablar de una nueva «cuestión rural». De ahí la necesidad de afrontar desde el poder público el problema de la despoblación rural, tanto porque afecta a los derechos de ciudadanía de la población que reside en las zonas de baja densidad demográfica, como por los efectos que ese problema tiene en la economía, el medioambiente y la vertebración de nuestros territorios.

Ese es el tema que aborda la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, cuyo análisis constituye el objetivo fundamental de nuestro texto. El hecho de ser la primera vez que se aborda en España el problema de la despoblación rural con una visión de Estado y con una política transversal, hace que esta estrategia, y el plan de 130 medidas asociado a ella, adquiera una especial relevancia, haciéndonos eco de ello en este capítulo.

La pregunta clave que nos hacemos aquí es la de si la estrategia podrá hacer posible una gran política reformista con efectos de cambio estructural en las zonas rurales afectadas por la despoblación, o si solo se limitará a ser una política de paliativos destinada a amortiguar los efectos más graves de este problema, pero sin lograr que cambien los grandes procesos socioeconómicos que los causan. Para responder a esta pregunta, analizamos, en primer lugar, los antecedentes, el contexto social y político y la naturaleza jurídica de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. En segundo lugar, exponemos el diagnóstico, contenido y grandes líneas de acción de la estrategia, para pasar en tercer lugar a analizar el plan de 130 medidas en que se concreta. Concluimos con una serie de reflexiones sobre sus fortalezas y limitaciones, reconociendo la dificultad de abordar un problema tan complejo como este, pero al mismo tiempo valorando positivamente la iniciativa de afrontarlo desde el ámbito de las políticas públicas.

2. Antecedentes, contexto y naturaleza jurídico-política de la estrategia

Desde que el reto demográfico y sus efectos en la despoblación de los territorios fuera incluido en la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas (17 enero de 2017), este tema viene formando parte de la agenda social y política.

Con sorprendente celeridad, el gobierno Rajoy aprobó diez días después de la citada conferencia de presidentes el RD 40/2017 por el que se creaba el Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico, nombrando a Edelmira Barreira (senadora del PP) su primera comisionada. A raíz de aquello, el Senado, el Consejo Económico y Social y los programas de todos los partidos políticos se hicieron eco de este problema, y hasta algunas comunidades autónomas tomaron la iniciativa de legislar sobre ello en un evidente y loable sentido de la oportunidad política (como ha ocurrido en La Rioja, Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Andalucía...)

Al mismo tiempo, los medios de comunicación ampliaron de forma ostensible el espacio dedicado a este asunto, no habiendo diario de la prensa regional o nacional que no se hiciera eco del problema de la despoblación rural con reportajes, artículos y columnas de opinión. En ese contexto, Sergio del Molino acuñó el término «España vacía», dándole título a uno de sus libros más célebres (Del Molino, 2016). Más tarde, se acuñaría el término «España vaciada» por los movimientos sociales que llevaron su denuncia y reivindicaciones a Madrid en la gran manifestación del 31 de marzo de 2019. Algunos dirigentes locales, como Marta Corella, alcaldesa del municipio de Orea (Guadalajara), han acuñado términos como el de «España donante» para mostrar lo mucho que el mundo rural ha dado, y sigue dando, a la sociedad española en forma de producción alimentaria, mano de obra, recursos naturales y conocimiento local (Corella, 2021).

Por su parte, el mundo académico se ha ido interesando cada vez más por un tema como este, que, si bien nunca ha dejado de interesar a los científicos sociales, había sido tratado de forma complementaria a otros temas (desarrollo rural, innovación agroalimentaria, transición energética...). La edición por parte de Cajamar Caja Rural de este libro de la colección *Mediterráneo Económico* es un buen ejemplo, así como el que le dedicó FUNCAS en su revista *Panorama Social* en 2020 (Miyar y Chuliá, 2020). Asimismo, el eje temático que le dedica el Libro Blanco del CSIC al reto demográfico es otro ejemplo de este interés (Castro y Fernández-Mayoralas, 2021).

Al mismo tiempo, desde el ámbito cultural ha ido aumentando la edición de trabajos dedicados al tema de la despoblación rural, publicándose ensayos, memorias, novelas, poemarios... que giran en torno a este tema (ver capítulo de Rufino Acosta en este libro), contribuyendo a incrementar el interés de la sociedad española por los problemas de los territorios rurales.

El cambio de gobierno en junio de 2018 no alteró el interés político por este tema, sino que incluso lo aumentó. El gobierno Sánchez surgido de la moción de censura al presidente Rajoy, mantuvo en lo esencial la política ya iniciada por este en materia de reto demográfico,

dando continuidad al Comisionado para el Reto Demográfico y nombrando comisionada a la senadora socialista Isaura Leal en sustitución de la anterior.

Cumpliendo el compromiso de la citada VI Conferencia de Presidentes se publicaron en 2019 las «Directrices de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico». Dicho documento ha significado un paso importante al ofrecer un amplio diagnóstico de la situación demográfica de los territorios españoles (tanto urbanos como rurales), definir objetivos y líneas de acción, diseñar una nueva estructura de gobernanza horizontal y multinivel e introducir una perspectiva comparada respecto a otros países de nuestro entorno europeo.

La estrategia fue integrada como eje transversal en la *Agenda del Cambio* aprobada por el primer Gobierno Sánchez en febrero de 2019, agenda que es uno de los tres pilares de su programa económico, junto a la disciplina fiscal y la cohesión social. La creación en enero de 2020 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) en el segundo gobierno Sánchez amplió las competencias del MITECO (Ministerio de Transición Ecológica) asumiendo las relacionadas con el reto demográfico.

De este modo, subía un peldaño más la relevancia política de este asunto, al constituirse dentro del MITERD una secretaría general específica para abordar las cuestiones asociadas a dicho tema. Esta SG sustituyó al anterior Comisionado para el Reto Demográfico, asumiendo las funciones que este tenía y haciendo suyo el citado documento de directrices generales. Asimismo, la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico (RD 399/2020 de 25 de febrero) pone en marcha una instancia política para facilitar la concertación entre los diversos ministerios y coordinar sus acciones en temas vinculados al reto demográfico. Además, y en aras de promover la gobernanza multinivel con las CC. AA., el Gobierno ha constituido una conferencia sectorial específica para el reto demográfico, que celebró su primera reunión el 23 de julio de 2020.

En el marco del Plan Europeo de Recuperación, Transformación y Resiliencia para hacer frente a los efectos de la pandemia de COVID-19 y del fondo especial *EU Next Generation*, el gobierno Sánchez aprobó en marzo de 2021 «El plan de 130 medidas ante el Reto Demográfico», donde se concretan en acciones y proyectos específicos las directrices de la estrategia nacional, dotándolo de una inversión en torno a los 10.000 millones de euros.

En la forma como este asunto está siendo abordado desde el ámbito político puede verse, por tanto, una coherencia y continuidad poco habitual en la política española, dándole al tema del reto demográfico un sentido de política de Estado del que han carecido otras iniciativas de índole similar.

En lo que respecta a la naturaleza jurídica de la estrategia, merece la pena recordar que, a diferencia de la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (LDSMR), la actual Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (y el plan de 130 medidas, asociado a ella) no tiene naturaleza de ley, y tampoco es un decreto del gobierno. Ello significa que no tiene el mandato imperativo de las normas aprobadas por el poder legislativo o el ejecutivo.

Es, por tanto, un documento estratégico cuya fuerza, y al mismo tiempo su debilidad, radica en el compromiso para cumplirlo de un determinado gobierno (en este caso, el de coalición PSOE-UPdms presidido por Pedro Sánchez), cosa que depende de que haya continuidad política, más allá de los inevitables cambios de gobierno que se producen en toda democracia.

3. Directrices y objetivos generales

En los objetivos generales de la estrategia puede verse ya reflejado su ambición y alcance político (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019). La Estrategia frente al Reto Demográfico no se circunscribe solo a los territorios rurales y al problema de la despoblación que afecta a muchos de ellos, sino que su horizonte es más amplio y transversal, estableciendo una «agenda efectiva de igualdad y cohesión territorial, que incorpore a los pequeños municipios en una recuperación verde, digital, inclusiva y con perspectiva de género». Sus objetivos pasan por «mejorar la vertebración territorial de España, eliminar la brecha urbano-rural e impulsar actuaciones sobre el territorio para reactivar las zonas más afectadas por las urgencias del reto demográfico», lo que da fe de su sentido de Estado.

No obstante, la estrategia no se plantea como un documento cerrado, sino abierto a la inclusión de nuevas propuestas de intervención conforme se vaya poniendo en marcha. Además, la estrategia pretende aplicarse mediante planes estratégicos anuales y/o plurianuales, y someter su implementación a evaluación periódica por parte de los grupos creados a tal efecto.

Es, por tanto, una política transversal para abordar un problema horizontal que afecta al conjunto de los territorios, tanto rurales como urbanos, y que concentra muchos aspectos interrelacionados (económicos, demográficos, culturales, sociales, jurídicos...). Esa es precisamente la naturaleza singular de la Estrategia ante el Reto Demográfico en comparación con actuaciones anteriores, como la ya citada ley LDSMR, que se planteaban más desde perspectivas sectoriales o enfatizando el problema del declive demográfico solo en los territorios rurales

Asimismo, el hecho de que, como hemos señalado, la naturaleza jurídica de la estrategia no sea la de una norma con rango legislativo, sino la de un documento estratégico, le da bastante flexibilidad y permite que todo su potencial pueda ser desplegado por las CC. AA. y las corporaciones locales, según las especificidades de sus respectivos territorios. Desde el punto de vista político, la estrategia se integra, como se ha comentado, en la *Agenda del Cambio* del gobierno Sánchez, siendo, además, percibida como una oportunidad de modernizar nuestro país cumpliendo los ODS y la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

En el marco de la citada *Agenda del Cambio*, el contenido de la estrategia es el resultado de la colaboración entre los distintos ministerios del Gobierno para integrar en un plan coordinado propuestas de carácter sectorial enfocadas a abordar los ejes que la componen. Fruto de esa cooperación, los distintos ministerios están incorporando la perspectiva del reto

demográfico en sus actuaciones, tal como puede verse en el listado completo que se incluye en el citado documento de directrices.

4. Diagnóstico de la situación demográfica española

El documento de directrices realiza un diagnóstico de situación, centrado en tres ejes temáticos: la despoblación territorial, el envejecimiento poblacional y los efectos de la población flotante, temas todos ellos fijados en la citada VI Conferencia de Presidentes de CC. AA. de enero de 2017.

Sin ánimo de entrar en estos temas, ya analizados en otros trabajos de este mismo libro (ver capítulos de Molinero y de Camarero), cabe destacar lo siguiente respecto a la situación demográfica en España:

- i) si bien el conjunto de la población española ha aumentado, la realidad es que más de la mitad de los municipios (5.120) ha perdido población, y casi 4.000 tienen ya menos de 1.000 hab. estando en riesgo de despoblación;
- ii) aunque la despoblación afecta más a los pequeños municipios y a las áreas menos pobladas, también se ven afectados los municipios que son cabecera de comarca y más de la mitad de nuestras capitales de provincia;
- iii) el 90 % de la población española (42 millones de hab.) se concentra en 1.500 municipios, extendidos por el 30 % de la superficie del país, y el 10 % restante (casi 5 millones de personas) tiene que sostener casi el 70 % de nuestro territorio, con una densidad media que apenas supera los 14 hab. por km²;
- iv) España es el país de la UE con mayor longevidad de su población: en el 60 % de los municipios (4.800) el índice de envejecimiento ya supera los 2 mayores de 65 años por cada menor de 15 años; en un tercio de los municipios (3.000) la relación es de 4 a 1, y en más de 1.000 la relación es ya de 12 a 1 (y eso donde aún hay niños, ya que en más de 1.000 municipios no hay menores de 5 años y en casi 400 no hay menores de 15 años);
- v) en 2017, casi 6.000 municipios tenían una tasa global de fecundidad inferior a la media nacional (37,2 nacimientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 49 años), teniendo España la segunda más baja tasa de fecundidad de la UE (1,6 hijos por mujer);
- vi) si bien en España hay un millón más de mujeres que de hombres, en tres de cada cuatro municipios la situación es la inversa, existiendo más hombres que mujeres, dándose en estos municipios un evidente proceso de masculinización (proporción que aumenta cuanto más pequeño es el municipio, al igual que aumenta la edad media de las mujeres en ellos);
- vii) las previsiones para 2050 son las de que España tendrá una población cercana a los 50 millones de habitantes.

El documento de directrices presenta, además, los resultados de una encuesta realizada por el CIS sobre este tema en 2019. Dichos resultados muestran que los temas de la despoblación y el envejecimiento son conocidos por el conjunto de la sociedad española (más del 80 % dice haber oído hablar de ellos), con pequeñas variaciones según sexo y grupos de edad, y según tamaño del municipio de residencia. A más del 85 % de los que han oído hablar de estos temas, les parece que son problemas graves, y una gran mayoría (más del 90 %) da gran importancia a la mejora de la calidad de los servicios, al impulso de la actividad económica y a la generación de empleo.

5. Ejes temáticos y líneas de acción

Tal como se acordó en la mencionada VI Conferencia de Presidentes de CC. AA., la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico se plantea con un sentido de Estado y como un gran proyecto nacional en el que se tienen que implicar todas las instancias de la Administración pública (nacional, regional y local), siendo el Gobierno central el encargado de impulsar la cooperación entre todas ellas y de coordinar las distintas acciones.

Ese objetivo general se desglosa en objetivos transversales, que se pretenden alcanzar mediante un conjunto de líneas de acción, agrupadas en torno a los tres ejes ya citados de la estrategia: despoblación territorial, envejecimiento poblacional y efectos de la población flotante.

- i) Para afrontar el *problema de la despoblación territorial*, la estrategia propone a) garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por este problema debido a su baja densidad; b) mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento, y c) favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural.
- ii) Para abordar el *problema del envejecimiento poblacional*, la estrategia sugiere a) coordinar las acciones referidas a las personas mayores, el envejecimiento activo y la atención a la dependencia en todo el territorio nacional; b) apoyar la puesta en marcha de proyectos dirigidos a la juventud a fin de garantizar el relevo intergeneracional; c) facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio; d) garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de los hijos y que faciliten la equiparación de la natalidad al promedio de la UE; e) asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia y tipos de familia; f) trabajar, en coordinación con la UE, para canalizar una migración regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio; g) facilitar la vuelta de los españoles residentes en el exterior que deseen regresar a España.
- iii) Para afrontar los *efectos de la población flotante*, se propone a) garantizar la prestación de servicios básicos a la población residente y flotante en todo el territorio, y b) asegurar el

dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante.

6. La estructura de gobernanza de la estrategia

Respecto a la estructura de gobernanza para la puesta en marcha de la estrategia, el documento plantea una triple estructura: una, de carácter horizontal, como espacio de concertación y cooperación entre los distintos ministerios del Gobierno; otra, multinivel, para favorecer la colaboración con las CC. AA. y las corporaciones locales, y otra multiactor, para facilitar la participación de la sociedad civil.

En lo que se refiere a la gobernanza horizontal se ha creado un grupo interministerial, en el que participan la totalidad de los ministerios del Gobierno, para debatir y presentar iniciativas desde cada área ministerial. Además, se ha creado la citada Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico, como instancia política de toma de decisiones en esta materia. Respecto a la gobernanza multinivel, se ha creado un grupo de trabajo con las CC. AA. y los representantes de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). Además, dentro de la Comisión Nacional de Administración Local se ha creado un grupo específico para abordar el reto demográfico. Estos grupos están ya funcionando de forma regular, habiéndose reunido en diversas ocasiones y elaborado diversos documentos.

La constitución de una conferencia sectorial específica sobre el tema del reto demográfico es otro pilar más de la gobernanza multinivel a que nos hemos referido, con objeto de facilitar la concertación y cooperación entre el Gobierno y las CC. AA. y evitar el riesgo de dispersión y de posibles solapamientos. Finalmente, se propone la creación de oficinas de despoblación en aquellas áreas que requieran una intervención urgente, con objeto de impulsar espacios de innovación y de favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo en zonas en riesgo demográfico.

Para canalizar la participación de la sociedad civil se han creado dos foros: el «Foro Nacional de Despoblación», promovido por el MAPA para tratar el tema de la despoblación en los territorios rurales, y el «Foro Nacional Intergeneracional», en el marco del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, para temas de envejecimiento demográfico. Asimismo, se ha creado un grupo de expertos en cuestiones relacionadas con el reto demográfico.

La gobernanza de la estrategia se enmarca, como hemos señalado, en el contexto de las políticas comunes de la UE (agraria, pesquera y de cohesión), ya que el acuerdo de la citada VI Conferencia de Presidentes de CC. AA. establecía que el Gobierno defendería ante la UE «la necesidad de que las políticas de la Unión tengan en cuenta y den respuesta a los desafíos demográficos, que en la mayoría de los aspectos son comunes a todos los Estados miembros».

Desde entonces, el Gobierno se ha ocupado de incidir en las estancias de la UE para que este tema se incluya en la agenda política europea. Como resultado de ese esfuerzo, el

reto demográfico está ya incorporado tanto en la política europea de cohesión 2021-2027 (concretamente, aparece en el objetivo estratégico 5), como en la PAC de ese mismo periodo (en su segundo pilar, de desarrollo rural). En los reglamentos de ambas políticas se incluye el objetivo de la lucha contra la despoblación de los territorios rurales, incorporándose a la aplicación de los distintos fondos estructurales (FEADER, FEDER y FSE). En ese mismo sentido, cabe destacar el dictamen «Hacia una estrategia integral para un desarrollo urbano y rural sostenible», publicado el pasado mes de octubre de 2021 por el Comité Económico y Social de la UE.

Más allá de estos avances, la comunicación de la Comisión Europea sobre «El futuro de las zonas rurales europeas en el horizonte 2040» (30 junio 2021) supone un paso adelante de mayor envergadura al plantear la estrategia europea para los territorios rurales con una visión transversal y de medio y largo plazo. Esa comunicación se ha plasmado más recientemente en el documento «Diálogo entre las zonas rurales y las zonas urbanas» debatido en el Consejo de Ministros de Agricultura en Djubljana (Eslovenia) el pasado 6 de septiembre de 2021. Todo ello representa un avance significativo de la posición de la UE sobre el tema del reto demográfico, la despoblación rural y el envejecimiento poblacional.

Asimismo, en el documento de la Estrategia Nacional frente el Reto Demográfico se realiza un interesante estudio comparado de las iniciativas emprendidas en otros países (Francia, Alemania, Italia, Suecia, Escocia, Bélgica, Islandia...) y de los sistemas de gobernanza implementados. Un análisis de los distintos casos puede verse en la sección 4 (pp. 26-37) del citado documento.

7. El plan de 130 medidas frente al reto demográfico

En consonancia con el documento de directrices ya comentado, el *plan de 130 medidas frente al reto demográfico* reúne de manera ordenada las distintas acciones con las que, desde una política de Estado, se pretende abordar los problemas de la despoblación territorial, el envejecimiento poblacional y los efectos de la población flotante. Este plan ha contado con la aportación de más de 4.200 iniciativas, muchas de ellas procedentes de los ayuntamientos de pequeños municipios, y fue presentado en marzo de 2021 por la vicepresidenta y ministra del MITERD Teresa Ribera en el marco de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico.

Marco de referencia del plan

El plan parte, obviamente, del diagnóstico ya realizado en anteriores documentos de la estrategia, siendo esta su marco de referencia. El plan comienza señalando que «el análisis del modelo territorial en España, y de una gran parte de Europa, pone de manifiesto la existencia de dos procesos contrapuestos: uno de concentración de población y actividades en un número cada vez más reducido de áreas urbanas, y otro de declive o estancamiento

de la mayor parte de nuestro territorio, especialmente de nuestras áreas rurales y pequeños municipios, el 50 % de los cuales está en riesgo de desaparecer en las próximas décadas» (MITERD, 2021; p. 8).

Se reconoce que este desequilibrio es un grave problema para el conjunto del Estado, «además de injusto, por la desigualdad que genera entre territorios y entre personas», e insostenible «desde un punto de vista medioambiental, económico y social» (Ibidem; p. 8).

A partir de ese diagnóstico y declaración de intenciones, el plan se reafirma en la idea de que «la cohesión territorial, y con ella la sostenibilidad ambiental y la habitabilidad humana, debe ser entendida como una prioridad y como una oportunidad dentro de un nuevo modelo de país alineado con las agendas internacionales de desarrollo sostenible...» (Ibidem; p. 8). Asimismo, se apuesta por un cambio de paradigma que transforme nuestra visión negativa de las áreas rurales como «territorios-problema» en otra positiva que las vea como «territorios-oportunidad», según la acertada expresión de la geógrafa Mercedes Molina (Molina, 2019 y 2021).

No obstante, y con bastante realismo, se reconoce el carácter histórico de los problemas que afectan a este tipo de territorios de la España interior (Bandrés y Azón, 2021). Ello conduce a los redactores del plan a considerar que, si bien es urgente emprender acciones inmediatas, hay que abordarlos con una visión de medio y largo plazo, midiendo la diversa intensidad con la que se manifiesta este problema en las distintas provincias y comarcas. Por eso ven necesario apostar por políticas que, además de diferenciadas, deban coordinarse con las iniciativas de las CC. AA. y las corporaciones locales, dada la distribución de competencias que nuestro marco constitucional establece entre las diversas escalas de la Administración pública.

Respecto a la naturaleza jurídico-política del plan, cabe señalar que, al igual que la Estrategia frente al Reto Demográfico, es un documento que no tiene rango legislativo, por lo que tampoco es de obligado cumplimiento. Por ello, la factibilidad del plan dependerá de la voluntad política del Gobierno de turno de ponerlo en marcha, además de la capacidad del poder ejecutivo para coordinar las acciones e iniciativas procedentes de las distintas áreas ministeriales. También dependerá de la eficiencia de funcionamiento de los diversos elementos del sistema de gobernanza propuesto: multinivel (nacional, regional y local) y multiactor (públicos, privados, mixtos...).

El plan se articula, además, en tres escalas. A escala nacional, se articula con la *Agenda Urbana Española* (que busca conectar el medio urbano y el medio rural), así como con el marco estratégico para la transición ecológica y la descarbonización, y con la *Agenda España Digital 2025*.

A escala internacional, los objetivos del plan están, al igual que la estrategia, en sintonía con la Agenda 2030 y los ODS de Naciones Unidas. Y a escala europea, se articula con las directrices del reglamento europeo FEDER para el periodo 2021-2027, que «fija la obligación de utilizar nuevos criterios de evaluación de la convergencia territorial más allá de PIB, renta y desempleo, por ser insuficientes y de escasa ayuda para resolver e identificar los problemas

que invisibiliza el efecto urbano» (Ibidem; p. 14). El plan se sitúa también en el marco del Plan Europeo de Recuperación, Resiliencia y Transformación, ya que se pretende que las 130 medidas se financien con el ya citado fondo *EU Next Generation*.

Los diez ejes de acción y las medidas más relacionadas con el desarrollo rural

El plan de 130 medidas se articula en diez ejes de acción. En todos los ejes pueden encontrarse medidas que, de una forma u otra, se dirigen a afrontar el reto demográfico y la despoblación de las áreas rurales, por lo que todas ellas tendrían efectos directos o indirectos en el desarrollo territorial. No obstante, aquí solo prestamos atención a las que están relacionadas directamente con el medio rural, utilizando para ello el excelente resumen realizado por *El Diario Rural* (2021). Remitimos al lector al documento del plan para conocer el listado completo de las 130 medidas (MITERD, 2021) e incluimos la Tabla 1 para ordenar las distintas acciones.

Eje 1: Impulso de la transición ecológica.

Se contempla el impulso de comunidades más sostenibles, innovadoras y resilientes a través de la transición energética, del fomento de la bioeconomía y de la conservación de la biodiversidad. El fomento de las instalaciones de autoconsumo de energía en las áreas rurales, la mejora de la eficiencia energética en las explotaciones agropecuarias, el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o la conservación y restauración de ecosistemas, son algunas de las actuaciones con mayor peso en este eje de medidas destinado a garantizar una transición ecológica justa e inclusiva. Asimismo, y en esa misma dirección, se incluyen medidas relacionadas con la gestión forestal sostenible, la mejora de la eficiencia (tanto hídrica como energética) en el regadío, la gestión sostenible de los subproductos agrícolas y ganaderos, la modernización integral de los invernaderos o la aplicación de tecnologías agrícolas de precisión.

Eje 2: Transición digital y plena conectividad territorial.

El desarrollo de la banda ancha ultrarrápida y el despliegue del 5G en todo el territorio son considerados por el plan como elementos prioritarios para la difusión de innovaciones en las zonas en riesgo demográfico. Además, la capacitación digital de la población rural se establece como línea de acción prioritaria para avanzar en la igualdad e inclusión social y laboral. Para ello, se apuesta por la plena conectividad y se proponen medidas concretas para universalizar la cobertura de banda ancha en movilidad de 30 Mbps e intensificar la extensión de banda ancha ultra rápida de 100 Mbps para así garantizar la digitalización del medio rural, facilitar su relación con la Administración y reducir la brecha digital en centros educativos y de formación profesional.

Eje 3: Desarrollo e innovación en el territorio.

La identificación del talento local es uno de los elementos fundamentales para generar nuevas actividades económicas en el territorio y desarrollar lo que el plan denomina «inteligencia territorial». El plan contempla el desarrollo de proyectos dirigidos a la creación de territorios inteligentes (*smart villages, smart cities*) y la creación de una red de centros de innovación para impulsar la investigación y el emprendimiento en el territorio.

Eje 4: Impulso del turismo sostenible.

El plan fomenta la actividad turística como motor del desarrollo sostenible del territorio y como elemento que contribuya a la lucha contra la despoblación rural y a la protección de su patrimonio. Con la apuesta por un modelo de turismo sostenible se pretende impulsar el desarrollo de los destinos turísticos en áreas rurales y de interior. El plan impulsa también la economía circular en el turismo, así como el mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico.

Eje 5: Igualdad de derechos y oportunidades.

El plan pone una atención muy especial en el papel de las mujeres apoyando sus iniciativas socioeconómicas e incrementando su capacitación profesional. El plan recoge medidas concretas para combatir la brecha de género y garantizar la igualdad de derechos en todos los territorios. Estas medidas contemplan la activación de líneas de apoyo financiero dirigido a las mujeres y de proyectos piloto para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en los territorios rurales. Asimismo, incluye acciones dirigidas a facilitar el relevo generacional y la instalación de jóvenes en la agricultura, además de favorecer el acceso de las mujeres a la cotitularidad de las explotaciones y a los órganos directivos de las asociaciones y cooperativas agrarias.

Eje 6: Fomento del emprendimiento.

El plan entiende las zonas rurales y los pequeños municipios como «espacios de oportunidad y emprendimiento capaces de generar actividad económica que aproveche los recursos endógenos del territorio y el talento local». El plan favorece también la innovación en sectores como la industria, la actividad agraria o el comercio rural, a través de actuaciones efectivas sobre el territorio, entre las que destacan la Oficina Nacional de Emprendimiento (ONE), el Programa de Modernización del Comercio o el Plan para la Formación Profesional, el Crecimiento Económico y Social y la Empleabilidad (Aulas Mentor).

Eje 7: Refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización.

Garantizar la adecuada prestación de servicios en cualquier territorio es uno de los objetivos prioritarios del plan, especialmente en lo relativo a la prestación de servicios sanitarios, el acceso a centros educativos o de formación profesional y las prestaciones sociales. Diversas medidas articulan las actuaciones sobre el territorio rural en materia de prestación de servicios públicos y deslocalización de centros de la Administración pública. Se pretende así que la Administración General del Estado recupere su presencia en el territorio rural, reforzando los servicios públicos con acciones tales como la creación de oficinas municipales de justicia o el fomento de los centros territoriales de la UNED. En concreto, el plan prevé importantes esfuerzos en actuaciones como el Marco Estratégico de Atención Primaria y Comunitaria, el Fondo de Cohesión Sanitaria (FCS), la mejora y adaptación del Sistema Nacional de Salud (SNS), el impulso de proyectos de I+D en el ámbito de la seguridad o la Estrategia de Salud Digital.

Eje 8: Bienestar social y economía de los cuidados.

Otra de las metas prioritarias del plan es la puesta en marcha de políticas sociales en áreas demográficamente desfavorecidas, prestando especial atención a las necesidades derivadas del envejecimiento de la población rural. El plan recoge medidas concretas en este eje, tales como el desarrollo de un plan de apoyos y cuidados de larga duración para mejorar el Sistema para la Autonomía y la Atención de la Dependencia (SAAD) o un plan para la modernización, innovación y digitalización de los servicios sociales.

Eje 9: Promoción de la cultura.

El plan considera que el fomento de la actividad cultural en las zonas rurales y la protección de su patrimonio histórico-artístico desempeñan un papel fundamental para el desarrollo y activación de nuevas actividades emprendedoras. En esta línea, contempla actuaciones sobre el territorio, tales como un programa de conservación y restauración del patrimonio cultural, un plan de ayudas para la dinamización cultural del medio rural o la aplicación de la perspectiva demográfica a las convocatorias del 1,5 % cultural.

Eje 10: Reformas normativas e institucionales.

El plan incorpora actuaciones y reformas normativas para aplicar la perspectiva demográfica a la toma de decisiones en todos los niveles de la Administración. El objetivo en este punto es acometer reformas normativas e institucionales con el reto demográfico como telón de fondo. La redacción del Estatuto básico de los pequeños municipios, la reforma del sistema de financiación autonómica y local, la aprobación de la Ley de Trabajo a Distancia o la inversión en investigación demográfica, son algunas de las actuaciones contempladas en este eje.

Tabla 1. Ejes de acción, objetivos y medidas de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (una selección de las relacionadas con los territorios rurales)

Diez ejes de acción	Objetivos	Medidas del plan
Impulso de la transición ecológica	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de una transición energética adaptada a las comunidades locales. • Impulso de la bioeconomía, para una diversificación económica. • Protección ambiental para diseñar comunidades locales más resilientes y sostenibles. • Garantía de una «transición justa» para luchar contra la despoblación, especialmente en los pequeños municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la eficiencia energética en las explotaciones agrarias. • Impulso de proyectos de generación de energías renovables. • Conservación y restauración de los ecosistemas. • Gestión forestal sostenible. • Mejora de la eficiencia del regadío. • Gestión sostenible de los subproductos agrícolas y ganaderos. • Apoyo a las tecnologías de precisión en la agricultura. • Plan para la mejora de la eficiencia en las redes de abastecimiento de medianos y pequeños municipios. • Plan de saneamiento y depuración de pequeñas aglomeraciones urbanas. • Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos y al fomento de la economía circular. • Ayudas a rehabilitación de viviendas, en áreas rurales y provincias afectadas por la despoblación. • ... (hasta 22 medidas).
Transición digital y conectividad territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión de la conectividad digital. • Mejora de la digitalización de los servicios públicos. • Impulso de la capacitación digital de los sectores económicos y de la población, con especial atención de los colectivos más vulnerables. • Promoción de una conectividad territorial innovadora, que genere oportunidades de actividad y atracción en las zonas rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Despliegue del 5G. • Capacitación digital de la población rural. • Universalizar la cobertura de banda ancha en movilidad de 30 Mbps y la ultrarrápida de 100Mbps. • Plan de Digitalización y Competencias Digitales del Sistema Educativo. • Programa de Formación Profesional de Capacitación Digital. • Digitalización de la relación con la Administración Tributaria. • ... (hasta 7 medidas).
Desarrollo e innovación en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Impulso de la innovación social y territorial en las áreas en riesgo demográfico. • Extensión de la red de territorios inteligentes hacia áreas rurales y de interior. • Promoción de la investigación en zonas en riesgo demográfico. • Incorporación de la perspectiva rural en el sistema público de investigación e innovación. • Identificación del talento local para desarrollar la «inteligencia territorial». 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de proyectos dirigidos a la creación de territorios inteligentes (Smart villages). • Creación de una red de centros de innovación para impulsar la investigación y el emprendimiento en los territorios. • Impulsar la implantación de centros e infraestructuras científico-técnicas en los territorios rurales. • Ampliar el alcance de la Red Impulso de Ciudades de la Ciencia y la Innovación a ayuntamientos de zonas deshabitadas o en riesgo demográfico. • ... (hasta 7 medidas).
Impulso del turismo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la actividad turística como motor del desarrollo sostenible del territorio. • Desarrollo de destinos turísticos sostenibles en áreas rurales y de interior. • Transición digital y ecológica de la oferta y el ecosistema económico turístico de las áreas rurales. • Valorización del patrimonio local, a través de la rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de proyectos de turismo sostenible en el medio rural. • Impulso de la economía circular en el turismo rural. • Mantenimiento y rehabilitación del patrimonio históricos en los pequeños municipios. • Impulso del turismo saludable: patrimonio cultural, natural y actividad deportiva. • ... (hasta 7 medidas).
Igualdad de derechos y oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión social dentro de los territorios rurales valorando el papel que desempeñan los jóvenes en general y las mujeres en particular. • Impulsar el empoderamiento de las mujeres y desarrollar las condiciones objetivas para el fomento del emprendimiento. • Avanzar en la mejora de la educación, la formación profesional y la capacitación digital en las áreas rurales, para mujeres y jóvenes. • Adecuar las políticas para asegurar la equidad en políticas de igualdad en el medio rural, como la conciliación y la corresponsabilidad. • Garantizar la máxima seguridad y atención a las víctimas de violencia contra las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a las iniciativas empresariales de las mujeres. • Combatir la brecha de género y garantizar la igualdad de derecho en los territorios. • Activación de líneas de apoyo financiero a proyecto de inserción laboral de jóvenes y mujeres. • Facilitar el relevo generacional en la agricultura. • Promover el acceso de las mujeres a la cotitularidad de las explotaciones agrarias y a los órganos directivos de las asociaciones. • Impulsar las actuaciones de conciliación y corresponsabilidad en el medio rural 2021-2024. • Programa Erasmus Rural. • Plan para la Formación Profesional, el Crecimiento Económico y Social y la Empleabilidad (Aulas Mentor). • ... (hasta 12 medidas).

<p>Fomento del emprendimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el emprendimiento, especialmente digital e innovador. • Facilitar la digitalización de los sectores tradicionales implantados en las áreas rurales. • Impulsar la transición ecológica de la actividad económica de las áreas rurales. • Diversificar y modernizar las actividades en el sector pesquero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecer la innovación en la industria y el comercio rurales. • Crear la Oficina Nacional de Emprendimiento. • Establecer Puntos de Atención al Emprendedor. • Ejecutar los planes de acción de la estrategia de digitalización del sector agroalimentario, forestal y del medio rural. • Impulsar la cualificación profesional en el ámbito rural, en materia de digitalización y emprendimiento. • Extender el Plan de comunicación de la Red Rural Nacional. • Impulsar el partenariado público-privado para el impulso del crecimiento azul en el sector pesquero y la acuicultura. • Desarrollar zonas locales pesqueras y acuícolas. • ... (hasta 19 medidas).
<p>Descentralización y refuerzo de los servicios públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la prestación de servicios básicos en el medio rural a las personas. • Reforzar la seguridad y mejorar los mecanismos de protección civil. • Impulsar la descentralización de servicios e infraestructuras públicas hacia las provincias en declive demográfico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la seguridad pública en los territorios rurales. • Aprobar el Marco Estratégico de Atención Primaria y Comunitaria. • Crear el Fondo de Cohesión Sanitaria. • Mejorar y adaptar el Sistema Nacional de Salud a las necesidades de los territorios. • Impulsar la Estrategia de Salud Digital. • Mejorar las infraestructuras de la Policía Nacional en provincias con menor densidad demográfica. • Promoción de los centros territoriales de la UNED. • Usar de forma compartida las instalaciones de la Guardia Civil. • Crear la Unidad de Catastro para el territorio rural. • ... (hasta 22 medidas).
<p>Bienestar social y economía de los cuidados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la atención sanitaria y asistencial en condiciones de equidad. • Atender a la población mayor de las áreas rurales. • Impulsar la atención a los colectivos sociales más vulnerables en las áreas rurales. • Garantizar la igualdad de trato, la inclusión y la diversidad en el territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un plan de apoyo y cuidados de larga duración. • Mejorar el sistema para la autonomía y la atención de la dependencia (SAAD). • Impulsar un plan para la modernización, innovación y digitalización de los servicios sociales. • Ampliar la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud. • Crear una Red de pequeños municipios y áreas en riesgo demográfico por la igualdad de trato, la inclusión y la diversidad. • Organizar una campaña audiovisual para visibilizar el compromiso de la Economía Social con la España despoblada. • ... (hasta 11 medidas).
<p>Promoción de la cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acercar la actividad cultural a las áreas rurales, favoreciendo el acceso a la cultura desde la proximidad. • Apoyar la promoción y dinamización de centros de producción y difusión cultural en áreas rurales y zonas en riesgo demográfico. • Poner en valor y recuperar el patrimonio cultural, material e inmaterial, de las áreas rurales. • Impulsar la digitalización de los servicios culturales para eliminar la brecha cultural entre áreas urbanas y rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un programa de conservación y restauración del patrimonio cultural. • Aprobar un plan de ayudas para la dinamización cultural del medio rural. • Aplicar la perspectiva demográfica en las convocatorias del 1,5 % cultural. • Aprobar un plan de transición digital de las bibliotecas rurales. • Impulsar el programa «Cultura y Ruralidades». • Impulsar la campaña de animación a la lectura «María Moliner». • ... (hasta 12 medidas)
<p>Reformas normativas e institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abordar reformas normativas para aplicar la perspectiva demográfica en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles de la Administración. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la gobernanza multinivel frente al reto demográfico. • Redactar el Estatuto básico de los pequeños municipios. • Reformar el sistema de financiación autonómica y local. • Aprobación de la Ley de Trabajo a Distancia. • Realizar inversiones en investigación demográfica. • Impulsar la Agenda 2030 a escala local. • ... (hasta 11 medidas).

Fuente: *Elaboración de los autores a partir de la información proporcionada por los documentos «Directrices de la Estrategia frente al Reto Demográfico» (2019) y «plan de 130 medidas» (2020).*

8. Conclusiones

El declive demográfico que afecta a la sociedad europea en general y a la española en particular se manifiesta en todos los territorios, sean urbanos o rurales, pero tiene su expresión más visible en la despoblación que afecta a los municipios de menor tamaño de la España interior. Es un tema de gran complejidad en el que influyen factores de diversa índole: económicos, culturales, sociales, medioambientales... y al que solo en los últimos años se le ha prestado atención desde el ámbito de la política y de los medios de comunicación. Prueba de ello es la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico aprobada en 2019 por el Gobierno de Pedro Sánchez, y el plan de 130 medidas asociado a ella.

Por primera vez se aborda en España el problema de la despoblación y el reto demográfico como un problema de Estado y con una política transversal que coordine las acciones de las distintas áreas ministeriales y de los distintos niveles de la Administración pública. Es una forma de acercarse a este problema que ya fue iniciada durante el gobierno presidido por Mariano Rajoy y que luego le ha dado continuidad el gobierno de coalición PSOE-UPdms, continuidad que puede verse como algo novedoso en la política española. Y es positivo que sea así por cuanto que el problema del reto demográfico trasciende el ámbito de la disputa partidista, exigiendo políticas de Estado y perspectivas de medio y largo plazo.

La tarea no es fácil, sino de una magnitud considerable, por lo que puede verse como uno de los grandes desafíos de la sociedad española para las próximas décadas. Y no es fácil porque significa revertir una tendencia que no es de ahora, sino que tiene una raíz histórica, y supone hacerlo, además, en un contexto en el que el proceso de urbanización y el atractivo que ejerce la ciudad siguen siendo factores de una enorme influencia. Que no sea fácil no quiere decir que no deban emprenderse acciones desde el poder público para asegurar la dotación de servicios e infraestructuras en los territorios rurales, y con ello garantizar un espacio de oportunidades para que los sectores tradicionales puedan superar los retos del siglo XXI y florezcan proyectos innovadores.

Por eso, la elaboración de la estrategia y del plan de 130 medidas es un buen paso, pero solo el inicio de un proceso complejo que debe afrontar importantes desafíos. Uno de ellos es el de la gobernanza, tanto multinivel como multiactor, para encontrar un espacio adecuado de cooperación entre las distintas escalas de la Administración pública (nacional, regional y local), y de participación de la sociedad civil. Los fondos *EU Next Generation* pueden ayudar a ello, pero siempre que no se pierda ese sentido de Estado al que hace referencia la propia estrategia y que hemos destacado en este capítulo.

9. Coda

Dicho lo anterior, cabe preguntarse si la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico y el plan de 130 medidas, responden (y de qué manera) a los requerimientos de una política integral, inclusiva y de medio plazo para un problema transversal que afecta a gran parte de los territorios españoles. En lo que sigue presentaremos a modo de corolario lo que a nuestro parecer son sus puntos fuertes y débiles y haremos algunas reflexiones con la finalidad de contribuir a facilitar su implementación (ver también el capítulo de Pérez Yruela y Guzmán Guerrero en este mismo libro).

- *Diagnóstico de situación.* La estrategia proporciona, en líneas generales, un acertado diagnóstico de la situación demográfica de los territorios españoles, además de proporcionar abundante información. Pero hay que completar el diagnóstico, elaborando una cartografía sintética de los distintos tipos de territorios afectados por el reto demográfico para que sirva de base a intervenciones específicas, según su problemática, sus estructuras y procesos socioeconómicos, demográficos y medioambientales. Nos parece también acertado el diagnóstico por la mirada con la que se afrontan los territorios y sus problemas, especialmente al considerar las áreas rurales no (solo) como «territorios-problema» sino también como «territorios-oportunidad». Y además nos parece un acierto integrar en el diagnóstico las cuestiones relacionadas con el medioambiente, las fuentes energéticas, la transición demográfica, las actividades económicas, los derechos sociales, los servicios públicos, la cultura, la conectividad... además de las reformas normativas e institucionales que serían necesarias.
- *Objetivos.* La estrategia reconoce adecuadamente la relevancia del problema del reto demográfico, incardinando la respuesta en un proyecto de país. Así pues, sentido de Estado y proyecto nacional, desglosando ese objetivo general en diez ejes fundamentales de actuación. La arquitectura de esta política es, a nuestro juicio, correcta, y no se echa en falta nada importante. Un aspecto a resaltar muy positivo es que considera como parte de la situación no solo a la población residente, sino también la flotante, ya que es un rasgo importante de las nuevas ruralidades y de los territorios en general.
- *Continuidad política.* El gobierno Sánchez ha dado continuidad a la política ya iniciada por el gobierno de Rajoy en materia de reto demográfico, no solo manteniendo inicialmente el Comisionado para el Reto Demográfico, sino elevándolo de rango al integrarlo en una Secretaría General dentro del MITERD. Este hecho debería facilitar el diálogo con el principal partido de la oposición con vistas a un gran pacto de Estado que asegure la permanencia de una política de medio y largo plazo sobre este asunto.

- *Gobernanza y concertación.* La iniciativa gubernamental ha dado los primeros pasos en materia de gobernanza, creando en el MITERD la citada SG para el Reto Demográfico y la Comisión Delegada de Gobierno para el Reto Demográfico para facilitar la concertación entre los diversos ministerios. Asimismo, la Conferencia Sectorial para el Reto Demográfico debería promover la gobernanza multinivel con las CC. AA. La estrategia y el plan apuestan también por la búsqueda de nuevos mecanismos de gobernanza abierta para promover alianzas público-privadas, así como acuerdos con las universidades y centros públicos de investigación científica. Asimismo, la creación de Oficinas de Despoblación en las mismas áreas afectadas se presenta como un buen instrumento para estar cerca de los problemas concretos de cada territorio.
- *Naturaleza jurídica.* Nos parece acertado que ni la estrategia ni el plan tengan mandato imperativo al carecer de fuerza de ley. Esto puede facilitar de entrada su aplicación y desarrollo, si bien en eso mismo radica su debilidad, siendo ese su gran reto. Para que un documento estratégico como este tenga posibilidades de ser efectivo, hará falta que el tema del reto demográfico y la despoblación rural quede fuera de la confrontación política (como se hizo con las pensiones en el Pacto de Toledo) y que se abra un marco institucional adecuado (por ejemplo, una comisión parlamentaria especial en el Senado) para el seguimiento de estas acciones.
- *Cohesión social y territorial.* Tanto en las directrices de la estrategia, como en el plan, se atiende a dos de los objetivos básicos que debería tener este tipo de políticas: de un lado, satisfacer las necesidades de la ciudadanía en territorios con problemas de despoblación y, con ello, asegurar la cohesión social, y de otro, afrontar los desequilibrios demográficos y, con ello, garantizar la cohesión territorial. Son dos objetivos que, aunque relacionados, demandan acciones, tiempos y formas diferentes. Y así se percibe en las directrices y el plan.
- *Transversalidad.* la estrategia y el plan subsiguiente presentan varias innovaciones importantes. Una de ellas es que incorporan la perspectiva del reto demográfico en las acciones de los ministerios, quedando todos ellos concernidos, lo cual es una novedad a destacar. Es una transversalidad que también se manifiesta en el hecho de que sea obligatorio considerar el impacto territorial y demográfico de todas las políticas públicas; con ello se aborda con carácter transversal un problema horizontal que afecta, en mayor o menor medida, a todo el país.

- *Medidas diferenciadas, flexibles y evaluables.* El plan de 130 medidas constituye un buen marco general, abierto y flexible, en el cual se reconoce la necesidad de medidas específicas para territorios con problemas diferentes, combinando así las perspectivas macro y micro. El hecho de que las medidas incluidas en el plan no tengan fecha de caducidad, es otra característica positiva, ya que permite incluir nuevas propuestas de intervención dándole continuidad a una acción de gobierno que se plantea en el medio y largo plazo. Nos parece, además, un acierto que se plantee aplicar la estrategia y las acciones incluidas en el Plan, mediante planes estratégicos anuales o plurianuales, sometidos a evaluaciones periódicas a partir de los oportunos indicadores.
- *Articulación con otras actuaciones europeas e internacionales y colaboración con las CC. AA.* La estrategia y el plan están respaldados por acuerdos y directrices internacionales y europeas. Ello significa que cuenta con un amplio respaldo de las instituciones de la UE, lo que permitirá el acceso a fondos económicos, debiendo facilitar su desarrollo normativo. Además, las estructuras de gobernanza propuestas aseguran la colaboración con las CC. AA., sin la cual no sería viable la implementación de la estrategia y el plan.
- *Concienciación social.* La estrategia ha tenido ya un importante efecto de dinamización en ciertos círculos de opinión, creando muchas expectativas. No obstante, se necesita todavía ampliar la actividad de concienciación para lograr el compromiso de la sociedad civil en su conjunto. Aunque desde la SG se han publicado numerosos documentos que proporcionan información para conocer el problema del reto demográfico, consideramos necesario impulsar un amplio debate nacional sobre este tema, no solo en el Congreso y el Senado, sino también en otras instituciones, e invitar a los principales actores sociales implicados, desde el mundo académico hasta las entidades locales. La creación del «Foro Nacional de Despoblación» y del «Foro Nacional Intergeneracional», así como la del «Grupo de Expertos en Reto Demográfico», apuntan en esa dirección, pero su funcionamiento depende también de la implicación de la sociedad.

En definitiva, estamos ante una ocasión única para abordar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación. Será difícil (y en muchos casos imposible) revertir las tendencias despobladoras de muchas localidades, pero pueden lograrse buenos resultados en otras, tanto a escala local como agregada. El desafío es que la estrategia se transforme en una política transformadora y no de paliativos. Dada nuestra cultura política y nuestro sistema institucional, serán muchas las dificultades para lograrlo, al igual que están siendo demasiadas las expectativas. Pero si no se intenta, el problema del reto demográfico y la despoblación de las áreas del interior seguirá agravándose en España.

Referencias bibliográficas

- BANDRÉS, E. Y AZÓN, V. (2021): *La despoblación de la España Interior*. Funcas, Madrid.
- CASTRO, T. Y FERNÁNDEZ-MAYORALES, G. (2021): «Retos demográficos en sociedades globales y sostenibles»; en MOYANO, E. Y GARCÍA AZCÁRATE, T. coords.: *Nuevas bases para una sociedad global sostenible*. Madrid, CSIC.
- EL DIARIO RURAL (2021): «Las 130 medidas frente al reto demográfico, una a una (I y II)». *El Diario Rural*. Disponible en: <http://eldiariorural.es/las-130-medidas-frente-al-reto-demografico-una-a-una-i/>
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2018): *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. Madrid, MPTAP.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2021): *Plan de 130 medidas frente al reto demográfico*. Madrid, MITERD.
- MOLINA, M. (2019): «Dimensión territorial de la despoblación: aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo»; en FARINÓS, J.; OJEDA, J. F., Y TRILLO, J. M. coords.: *España. Geografías por un Estado posmoderno*. AGE/Geocrítica (Madrid/Barcelona).
- MOLINA, M. (2021): «Hacia una nueva frontera rural-urbana»; en XXVIII *Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España*. Madrid, Fundación de Estudios Rurales; pp. 34-39.
- MIYAR, M. Y CHULIA RODRIGO, E. (2020): *El campo y la cuestión rural: la despoblación rural y otros desafíos*. Madrid, FUNCAS.

