



– Homenaje a Joan Noguera Tur –

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 8 (2021), 579-604

DOI 10.7203/terra.8.21347

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

# **Sinergias rural-urbanas: hacia un marco conceptual aplicado al área funcional de Valencia (España)**

**Irene Ruiz-Martínez**

Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (Universitat de València)

Irene.Ruiz@uv.es

<https://orcid.org/0000-0002-7500-8408>

**Javier Esparcia Pérez**

Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (Universitat de València)

Javier.Esparcia@uv.es

<https://orcid.org/0000-0002-5334-913X>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional

## SECCIÓN ARTÍCULOS

### **Sinergias rural-urbanas: hacia un marco conceptual aplicado al área funcional de Valencia (España)**

*Resumen:* El éxito en la creación de sinergias rurales y urbanas para el desarrollo regional sostenible requiere de un enfoque integrado a nivel local y regional. Este artículo es una contribución al análisis de estas relaciones en el área funcional de Valencia, a partir del estudio de diferentes modelos de gobernanza como marco conceptual. Este enfoque deriva del proyecto H2020 ROBUST, en el que se analiza cómo avanzar en el desbloqueo de sinergias rural-urbanas a nivel local-regional, con especial atención a las capacidades de los gobiernos municipales y regionales, las administraciones relacionadas y otras partes interesadas para generar y mejorar las relaciones mutuamente beneficiosas. En el caso de estudio de la provincia de Valencia se han analizado diferentes tipos de estructuras de gobernanza, como el Consejo Alimentario de Valencia, los Pactos Territoriales por el Empleo y varios ejemplos de -en algunos casos, potenciales o teóricas- buenas prácticas, tales como el taxi rural, los cajeros automáticos o las redes culturales. Los acuerdos de gobernanza analizados enfatizan el compromiso del gobierno regional para activar mecanismos de gobernanza multinivel, así como la cooperación público-privada a nivel regional (más allá, por tanto, de los límites provinciales). La metodología aplicada puede ayudar a identificar nuevas medidas y acciones adecuadas para mejorar y crear nuevos modelos de gobernanza en las relaciones rurales y urbanas.

*Palabras clave:* Living Lab, sinergias rural-urbanas, gobernanza, área funcional de Valencia.

### **Rural-urban synergies: towards a conceptual framework applied to the functional area of Valencia (Spain)**

*Abstract:* The successful creation of rural-urban synergies for sustainable regional development requires an integrated approach at local and regional level. This article is a contribution to the analysis of these relationships in the functional area of Valencia, based on the study of different governance models as a conceptual framework. This approach derives from the H2020 ROBUST project, which analyses how to advance in unlocking rural-urban synergies at the local-regional level, with special attention to the capacities of municipal and regional governments, related administrations and other stakeholders to generate and enhance mutually beneficial relationships. In the case study of the province of Valencia, different types of governance structures have been analysed, such as the Valencia Food Council, the Territorial Pacts for Employment and several examples of - in some cases, potential or theoretical - good practices, such as rural taxis, ATMs or cultural networks. The governance arrangements analysed emphasise the commitment of the regional government to activate multilevel governance mechanisms, as well as public-private cooperation at regional level (thus beyond provincial boundaries). The applied methodology can help to identify further measures and actions suitable for improving and creating new governance models in rural-urban relations.

*Key words:* Living Lab, rural-urban synergies, governance, functional area of Valencia.

Recibido: 10 de junio de 2021

Devuelto para revisión: 22 de junio de 2021

Aceptado: 10 de julio de 2021

#### *Referencia / Citation:*

Ruiz-Martínez, I., y Esparcia, J. (2021). Sinergias rural-urbanas: hacia un marco conceptual aplicado al área funcional de Valencia (España). *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (8), 579-604. DOI 10.7203/terra.8.21347

## IDEAS CLAVE / HIGHLIGHTS / IDEES CLAU

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Las sinergias rural-urbanas vienen definidas por Nuevas localidades, Desarrollo sostenible y Redes de Gobernanza.</li><li>2. Los elementos de la buena gobernanza se relacionan con las redes informales, las iniciativas, comunicación y colaboración.</li><li>3. Hay un compromiso hacia la gobernanza multinivel, así como la cooperación público-privada a nivel regional.</li><li>4. El desarrollo rural implica sinergias rural-urbanas positivas más fuertes en el área funcional de Valencia.</li><li>5. Los <i>Living Labs</i> pueden percibirse como una forma experimental de gobernanza.</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Rural-urban synergies are defined by New Localities, Sustainable Development and Governance Networks.</li><li>2. The elements of good governance relate to informal networks, initiatives, communication and collaboration.</li><li>3. There is a commitment to multi-level governance, as well as public-private cooperation at regional level.</li><li>4. Rural development implies stronger positive rural-urban synergies in the Valencia functional area.</li><li>5. <i>Living Labs</i> can be perceived as an experimental form of governance.</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Les sinergies rural-urbanes vénen definides per Noves localitats, Desenvolupament sostenible i Xarxes de Governança.</li><li>2. Els elements de la bona governança es relacionen amb les xarxes informals, les iniciatives, comunicació i col·laboració.</li><li>3. Hi ha un compromís cap a la governança multinivell, així com la cooperació públic-privada a nivell regional.</li><li>4. El desenvolupament rural implica sinergies rural-urbanes positives més fortes en l'àrea funcional de València.</li><li>5. Els <i>Living Labs</i> poden percebre's com una forma experimental de governança.</li></ol> |
|---|---|--|

## 1. INTRODUCCIÓN: LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LOS VÍNCULOS RURAL – URBANOS EN EL DESARROLLO

La Unión Europea trabaja y promueve la creación y fortalecimiento de vínculos rural-urbanos, junto con autoridades regionales y diferentes actores (European Commission, 2020). No es algo nuevo, dado que muchos países están avanzando hacia un enfoque cada vez más amplio que permita o contemple aprovechar más y mejor las oportunidades que ofrecen las áreas rurales, más allá de la agricultura (OECD, 2019). Las relaciones e interdependencias a lo largo de las trayectorias rural-urbanas toman la forma de una amplia variedad de vínculos funcionales, que conducen a una cooperación más fuerte a nivel territorial (Woods, 2010). Entre otros, incluye un uso y una planificación más eficientes del suelo, una mejor prestación de servicios (por ejemplo, en transporte público o salud) y una mejor gestión de los recursos naturales. Se trata de relaciones dinámicas en el tiempo, a medida que cambian los modos de producción, consumo y comunicación (Miranda, 2020). En las últimas décadas, se han intensificado los cambios en las dinámicas rural-urbanas, en términos de mayor movilidad de la población, intercambio de bienes e información, mayor relocalización productiva y especialización del uso de la tierra (producción, turismo, vivienda, etc.). También han surgido o se han reconfigurado nuevas redes sociales (Esparcia, 2014). Sin embargo, el enfoque de las políticas y la gobernanza aún debe adaptarse plenamente e incorporar de forma más clara todas estas nuevas tendencias de interacción y dependencias rural-urbanas.

Muchas zonas rurales de Europa están experimentando una disminución y envejecimiento de la población (Camarero & Oliva, 2019; Johnson & Lichter, 2019). La despoblación rural se aceleró tras la Segunda Guerra Mundial, en un período de crecimiento económico generalizado. Así se produjo una tendencia a la urbanización, con una caída de la población rural de 175 millones en 1950, a 150 millones en la actualidad (Collantes Gutiérrez & Pinilla Navarro, 2019). En España, el proceso demográfico es un problema territorial que está poniendo en jaque la supervivencia de cada vez más núcleos rurales. Por un lado, los saldos vegetativos negativos, por ejemplo, es un motivo de alarma muy importante pero también, por otro lado, el problema demográfico se asocia a procesos de deterioro ambiental muy intensos: pérdida de paisaje, desertización, pérdida de suelo e incendios forestales. Según recientes estudios, la mitad del territorio (50% del territorio) está ocupado por el 5% de la población. Y ese 5% de la población se distribuye en  $\frac{3}{4}$  partes de las entidades municipales (el 75% de las entidades municipales). La densidad media está por debajo de los 10 hab./km<sup>2</sup> en municipios que cuentan con menos de 2000 habitantes. En el reglamento de disposiciones comunes que aprobó el parlamento europeo en febrero 2019, se reconoce por primera vez la despoblación como un criterio potencial de asignación de fondos para el desarrollo rural y regional en vistas de mejorar la cohesión económica y social. Allí se definían como áreas escasamente pobladas aquellos territorios con una densidad inferior a los 12 hab./km<sup>2</sup> y aquellas muy despobladas por debajo de los 8 hab./km<sup>2</sup>. En España casi un tercio del territorio nacional tiene 5 hab./km<sup>2</sup> y ahí está el 50% de las entidades municipales. Efectivamente, nos encontramos también ante un reto territorial y, por tanto, implica desafíos en las tres dimensiones señaladas, social, económica y ambiental, tal como señalaba la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (Walsh, 2012).

Las estrategias de desarrollo rural, así como nuevas iniciativas y proyectos, requieren de un enfoque local que pueden estimularse mediante el desarrollo *bottom-up* y la descentralización de los procesos de toma de decisiones (Marsden & Bristow, 2000). En este proceso, los actores necesitan desarrollar visiones y actividades conjuntas y crear

sinergias (Collinge & Gibney, 2010; Gibney, 2011; Wellbrock et al., 2013). La mayoría de las regiones rurales necesitan enfoques más reflexivos de la gobernanza, reemplazando los liderazgos jerárquicos y centrados en las políticas por modos colaborativos de gobernanza (Collinge & Gibney, 2010).

Ha habido múltiples enfoques para comprender la interacción rural-urbana. En los años cincuenta y sesenta, en general se consideraba que las ciudades pequeñas desempeñaban un papel positivo en el desarrollo como centros desde los que la innovación y la modernización llegarían a las poblaciones rurales (Tacoli, 1998). Últimamente, se ha reconocido la importancia de reconocer que las economías y sociedades rurales se están volviendo menos limitadas geográficamente en sus vínculos. Las relaciones funcionales a nivel territorial están conectadas a los procesos de diversificación socioeconómica y la interconexión de diferentes funciones (p. ej. turismo, vivienda). Muchos estudios en geografía comenzaron a definir las relaciones urbano-rurales y sus conexiones económicas entre la agricultura y la industria, y los patrones de asentamiento, que en su forma más teórica se conceptualizaron en modelos como el modelo concéntrico de Von Thünen (Beckmann, 1972).

Según Kolczyński et al. (2013), para mejorar el acceso a los servicios públicos dentro del área funcional, permitiendo la integración de las áreas urbanas y rurales, se debe contribuir al desarrollo del emprendimiento, la mejora del capital humano y social, la mejora de los servicios sociales, la mejora de los vínculos de comunicación con las áreas urbanas, la gobernanza multinivel y el atractivo económico de las zonas rurales. A esto se le añade la necesidad de prestar atención a cómo los actores pueden actuar y aprender en consecuencia (Carayannis et al., 2012). Tanto es así, que el modelo de la triple hélice brindó un nuevo paradigma en cómo desarrollar nuevas formas de cooperación entre universidad, industria y gobiernos con el fin de promover el desarrollo socio-económico y social. La clave también fue ampliar la colaboración didáctica (universidad-industria) y, a menudo, la colaboración unidireccional dada. En este sentido, el enfoque de la cuádruple hélice parece ser relevante motivado principalmente por las necesidades sociales. En las zonas rurales, los grupos sociales y comunitarios a menudo pueden desempeñar el papel dominante (Kolehmainen et al., 2016). Asimismo, el enfoque de la cuádruple hélice introduce a la sociedad civil haciendo hincapié en el papel de las iniciativas de abajo hacia arriba y los puntos de vista de la sociedad civil. Más específicamente, esta cuarta hélice se asocia con “medios”, “industrias creativas”, “cultura”, “valores”, “estilos de vida” y “arte” (Carayannis et al., 2012).

La colaboración de cuádruple hélice se considera un campo de colaboración más intensivo dentro de una red de desarrollo regional en el que las partes interesadas participan con el fin de crear nuevos conocimientos, tecnología e innovación que satisfagan las necesidades económicas y sociales (Kolehmainen et al., 2016). Asimismo, se desarrolló la quintuple hélice que suma el medio ambiente como motor de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, dando una nueva mirada a las limitaciones y posibilidades del medio natural y los recursos naturales de la región (Carayannis & Rakhmatullin, 2014). La quintuple hélice enfatiza finalmente la perspectiva socio-ecológica de los entornos naturales de la sociedad enfocándose en la interacción, codesarrollo y co-evolución de la sociedad y la naturaleza.

Un desafío para todos los actores involucrados en los procesos de gobernanza es contribuir a un desarrollo basado en el lugar más equilibrado, orientado al futuro, sostenible y espacialmente integrado que tenga en cuenta las sinergias entre las áreas rurales y urbanas (ver las experiencias estudiadas en la región de Lombardía (Adobati & Garda, 2020)). Los elementos de la buena gobernanza como tales, por ejemplo, el papel

de las redes informales, las iniciativas, así como los enfoques de participación, comunicación y colaboración, son bien reconocidos por la comunidad científica (OECD, 2013; Wellbrock et al., 2013; Esparcia, 2014; Kobzeva & Knickel, 2018). En la práctica, no suelen traducirse en estrategias políticas eficaces que integren la perspectiva territorial. Por lo tanto, se necesita más información sobre los aspectos de la interacción rural-urbana con ejemplos reales.

El objetivo de este documento es estudiar qué tipo de acuerdos de gobernanza existen actualmente en la Comunidad Valenciana y cómo se pueden mejorar. En este artículo analizamos diferentes modelos de gobernanza utilizando el marco de gobernanza en red como lente analítica. Seguimos el marco representado por Woods et al. (2018), creado dentro del proyecto H-2020 ROBUST, que tiene como objetivo desbloquear las sinergias rurales-urbanas a nivel regional en el ámbito europeo.

Los tres principios de sinergias rurales-urbanas identificados por Woods & Heley (2017): las nuevas localidades, el desarrollo inteligente y la gobernanza de la red están interconectados y deben enfatizarse de diferentes maneras en diferentes casos.

Las interacciones y comparaciones entre espacios y sociedades rurales y urbanas han sido un foco de investigación durante más de cien años, y si bien existen diferencias de énfasis y tiempo entre diferentes disciplinas y en diferentes contextos nacionales, la amplia trayectoria durante ese período ha sido un movimiento lejos de las suposiciones de que lo rural y lo urbano son categorías separadas y distintas con esencias fundamentalmente diferentes, al reconocimiento de que lo rural y lo urbano son categorías socialmente construidas y que los espacios, las culturas y las formas “rurales” y “urbanas” son confusos y enmarañados. Esto puede caracterizarse como un movimiento desde una noción predominante de “espacio absoluto”, comprendida por territorios delimitados, hasta la incorporación de perspectivas relativas y relacionales del espacio.

Dentro de toda esta literatura, se han generado y empleado muchos conceptos, incluidos, entre otros, el continuo rural-urbano y el gradiente urbano-rural, la urbanización y la ruralización, los campos urbanos y las ciudades-región, la interfaz rural-urbana y la franja rural-urbana, y espacios exaurbanos, periurbanos y rururbanos. Cada uno de estos conceptos puede ser útil individualmente para ROBUST dentro de contextos específicos, pero revisados críticamente juntos también apuntan hacia un marco conceptual para ROBUST que se ha construido a partir de los siguientes puntos clave:

- Los espacios rurales y urbanos, las sociedades y las economías no son entidades discretas y separadas, sino que interactúan entre sí y son intrínsecamente difusas y enredadas de maneras múltiples y complejas.
- No existe una definición esencial de lo rural o lo urbano que pueda cuantificarse y delimitarse con precisión en un mapa. Más bien, la ruralidad y la urbanidad son categorías sociales construidas que tienen diferentes significados para diferentes personas, pero que sirven para informar el ordenamiento y la regulación de la tierra, el paisaje, la actividad económica y las relaciones sociales.
- La *difuminación* e hibridación de las influencias y entidades rurales y urbanas es particularmente pronunciada en los espacios periurbanos o exaurbanos que se extienden alrededor de las ciudades, donde las diferentes formas rurales y urbanas y los reclamos de significado se disputan y compiten, pero no se restringen a estas zonas y también se pueden encontrar en lugares distantes de los centros urbanos.
- La matriz de interacciones rural-urbanas alrededor de una ciudad puede percibirse como una ciudad-región o campo urbano, pero no tiene límites geográficos fijos y

firmes. Las esferas de influencia de las ciudades tienen fronteras difusas, se superponen y coexisten en campos multipolares complejos, y pueden extenderse a lo largo de relaciones no espacialmente contiguas a puntos y localidades distantes.

- Las múltiples formas de relaciones entre los espacios rurales y urbanos pueden verse a través de los prismas del “espacio absoluto”, el “espacio relativo” y el “espacio relacional”, que conceptualizan la naturaleza del espacio de diferentes maneras, pero que pueden usarse en paralelo para revelar perspectivas diferentes.
- Los territorios del gobierno local se construyen a partir de la noción de “espacio absoluto”, con territorios firmemente delimitados, y como tales son comúnmente trascendidos y rebasados por las relaciones rural-urbanas y carecen de la capacidad de gobernar o regular adecuadamente estas relaciones.
- La gobernanza efectiva de las relaciones rural-urbanas requiere enfoques que estén basados en la legitimidad democrática proporcionada por la asociación de las instituciones de gobernanza con el espacio territorial, pero que también sean capaces de comprometerse con los flujos relacionales y las interacciones entre lo rural y lo urbano.

En la práctica, las partes interesadas rurales y urbanas pueden combinar mezclas de lentes espaciales relacionales, relativos y absolutos en su comprensión de las sinergias rurales-urbanas. Las políticas que utilizan una perspectiva relativa suelen fomentar el trabajo a través de las fronteras administrativas (Hidle et al., 2009). El “espacio relacional” no tiene fronteras, pero está hecho de conexiones (p. ej. dos lugares a través de la cadena de suministro) llegando a ser difícil de gobernar en la práctica. Aunque el gobierno central sigue siendo importante, su papel en la gobernanza en red es más coordinar y habilitar políticas integradoras que dirigir (Wellbrock et al., 2013). La gobernanza hace hincapié en la participación de las partes interesadas locales y las asociaciones en todos los sectores y escalas para fomentar sinergias entre las áreas rurales y urbanas en términos de crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente. La evidencia sugiere que las regiones pueden crecer mejor cuando sus estrategias de crecimiento se adaptan a sus propias fortalezas y potenciales. Esto es parte integral de la estrategia Europa 2020 al “crecimiento inteligente”(Walsh, 2012).

Este artículo direcciona estos temas de relaciones o *paternariados* rurales y urbanos a través de ejemplos de gobernanza en la provincia de Valencia. El objetivo de este documento es definir las relaciones rurales y urbanas basado en un marco conceptual con el fin de mejorar las sinergias e identificar modelos y rutas de gobernanza que las fomente. Al revisar las sinergias rurales-urbanas, se presta atención a los intereses de ROBUST en: Nuevas localidades; Desarrollo sostenible y Redes de Gobernanza.

## 2. FUENTES Y METODOLOGÍA

### 2.1. Los *Living Labs* en el marco del proyecto Robust

ROBUST es un proyecto Horizonte 2020 financiado por la Comisión Europea (acuerdo de subvención 727988)<sup>1</sup>, que busca optimizar la gobernanza de las sinergias rurales-urbanas. Los conceptos de “*Living Labs*” y “Comunidad de práctica” son los enfoques principales para explorar aspectos y estructuras de gobernanza específicos de la región,

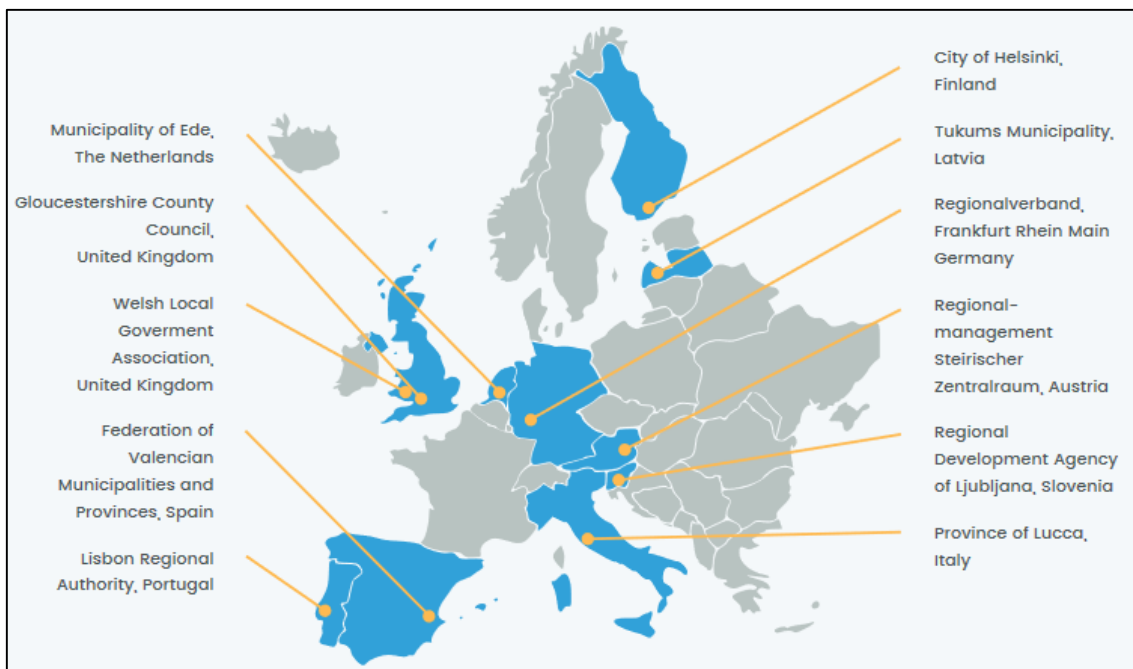
---

<sup>1</sup> [www.rural-urban.eu](http://www.rural-urban.eu)



así como instrumentos de planificación. La intención principal es intercambiar conocimientos entre los actores regionales de los *Living Labs*, así como elaborar un repertorio compartido (Kobzeva & Knickel, 2018). Los *Living Labs* deben entenderse como plataformas en las que diferentes actores trabajan juntos en el desarrollo y prueba de nuevos instrumentos políticos, servicios, instrumentos de planificación y formas de organización. Pueden percibirse como una forma experimental de gobernanza (Knickel et al., 2021; Ovaska et al., 2021). En 11 *Living Labs* (Figura 1), 24 instituciones europeas trabajan juntos desde junio de 2017 hasta noviembre de 2021 en equipos nacionales, cada uno formado por un socio de investigación y un socio municipal, del ámbito práctico-administrativo. Ambos socios están involucrados en la concepción e implementación de investigaciones dentro del *Living Lab*. La orientación interdisciplinaria y transdisciplinaria del contenido se refleja tanto en los representantes del consorcio científico internacional del ámbito de las ciencias espaciales, geografía, economía agrícola, ciencias ambientales, sociología y antropología, como a través de los socios de práctica y actores de la región.

**Figure 1. *Living Labs* across Europe**

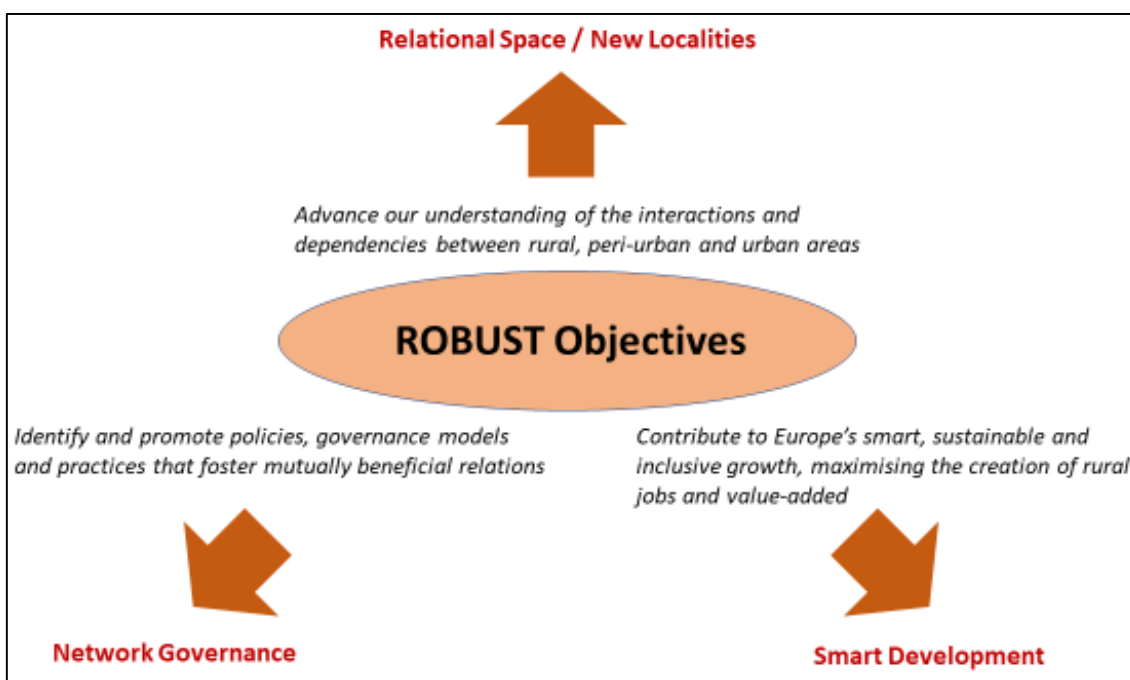


Fuente: Rural-Urban Outlooks: Unlocking Synergies (ROBUST).

Cada *Living Lab* desarrolló una primera evaluación que suministraba un primer cribado de los marcos políticos, sistemas de gobernanza, instrumentos y prácticas de la región. Se trataba de acuerdos de gobernanza rural-urbana o instrumentos de planificación que evalúan los modelos y herramientas de gobernanza regional existentes que influyen en las relaciones entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales. Estos modelos de gobernanza se centran en los mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración intersectoriales / municipales, así como en las innovaciones sociales, organizativas e institucionales relacionadas. De este modo, se analizaron los modelos de gobernanza identificados con los tres temas de evaluación de nuevas localidades, desarrollo inteligente y gobernanza de redes. Esto podría proporcionar información sobre las relaciones entre las localidades urbanas, periurbanas y rurales en los *Living Labs*.

Asimismo, la provincia de Valencia abordó temas relacionados con los mercados de trabajo, infraestructuras públicas y servicios sociales, así como los sistemas alimentarios sostenibles. En cada uno de ellos se intercambiaron diferentes tipos de gobernanza. En relación a los sistemas alimentarios sostenibles se puso como ejemplo el Consejo Alimentario de Valencia, en cuanto a los mercados de trabajo se quiso resaltar el papel de los Pactos territoriales por el empleo y, finalmente, en relación a las infraestructuras públicas y servicios sociales se dio espacio para intercambiar ejemplos de buenas prácticas, como son el taxi rural, las redes culturales o los cajeros automáticos (esta última aún no implementada por falta de interés de las entidades crediticias)<sup>2</sup>.

**Figura 2. La relación entre el marco conceptual y los objetivos**



Fuente: Rural-Urban Outlooks: Unlocking Synergies (ROBUST).

Este trabajo se basa en un marco conceptual (Figura 2) que permite analizar las relaciones rurales y urbanas, como lo establecen Woods y Heley (2017), de modo que se tienen en cuenta los aspectos de las nuevas localidades (o “espacio relacional”), las redes de gobernanza y el desarrollo inteligente. Con el primer concepto se insta a la necesidad de conectar con el ámbito local. La conexión comienza con las áreas funcionales en las que vivimos, trabajamos y colaboramos, siendo necesaria la activación de redes externas para el intercambio de conocimientos, las cadenas de suministro y los mercados. En la práctica, la gobernanza en red se basa en la colaboración entre los sectores público, privado, de la sociedad civil y académico. Por último, el desarrollo inteligente trabaja como indicador que trata de identificar, priorizar y apoyar iniciativas para un enfoque más integrado u holístico del desarrollo económico rural y urbano. La combinación de los tres principios llevó al desarrollo de un marco analítico y a la identificación de temas clave para el análisis, incluida la articulación de la conectividad entre los espacios rurales y urbanos,

<sup>2</sup> <https://cashessentials.org/espana-valencia-combate-el-despoblamiento-con-subsidios-a-cajeros-automaticos/?lang=es>

formas de relación entre diferentes actores y acuerdos de gobernanza, y los imaginarios espaciales plasmados en proyectos de desarrollo (Tabla 1).

**Tabla 1. De los conceptos a un marco analítico**

RELACIONES RURALES-URBANAS	Definición del caso de estudio regiones/localidades ( <i>Living Labs</i> )	Selección de ejemplos temáticos
Nuevas Localidades ( <i>New localities</i> )	¿Cómo se define el territorio en tanto que “espacio absoluto”, “relativo” y “relacional”?	Ejemplos temáticos que involucran interacciones urbano-rurales dentro o fuera de la región / localidad
Desarrollo Inteligente ( <i>Smart Development</i> )	¿Cómo se construye la región / localidad como unidad económica? ¿Cómo se relaciona con los programas de desarrollo territorial?	Ejemplos temáticos que se ajustan a los principios clave de conectividad, integración y especialización inteligente
Gobernanza de redes ( <i>Network governance</i> )	¿Cuáles son las geografías administrativas que constituyen la región / localidad?	Ejemplos temáticos que están dentro de la competencia de las instituciones regionales de gobernanza para influir

Fuente: tabla adaptada desde Woods & Heley, 2017.

## 2.2. El *Living Lab* del área funcional de Valencia

El área funcional de Valencia, y su provincia, se encuentra en el centro de la Comunidad Valencia, al este del Estado Español, en contacto con el Mar Mediterráneo a través del amplio Golfo de Valencia. La extensión de la provincia supera ligeramente los 10.700 km<sup>2</sup>, repartida en unos 266 municipios y cuenta, en 2020, con una población total de 2.591.875 habitantes (un 51% del total de la Comunidad Valenciana, y un 5,5% sobre el total del Estado Español), de la que un 95,8% reside en municipios urbanos (más de 2.000 habitantes) y tan solo un 4,2% en medio rural (es decir, 105.626 personas). El área funcional abarca prácticamente toda la provincia, pero también parte de provincias vecinas, en particular el valle del Palancia (provincia de Castellón) y parte del Norte de la provincia de Alicante.

La mayor parte de la población urbana reside en torno a la propia ciudad de Valencia y su área metropolitana, espacio cuya economía se encuentra diversificada entre el turismo (fundamentalmente de sol y playa, pero también de tipo histórico-cultural y urbano), el sector industrial, gracias a la presencia de diversos puertos comerciales y el desarrollo de numerosas infraestructuras de comunicación y transporte, debido a la orografía relativamente llana que prevalece en la línea costera, y al sector servicios en general, al encontrarse localizados en la propia ciudad de Valencia los principales centros financieros, educativos, sanitarios y sedes de las administraciones públicas que vertebran y atienden a todos los habitantes de la Comunidad Valenciana. Entre estas sobresale, por su labor de dinamización territorial y apoyo al desarrollo socioeconómico de los municipios, especialmente de aquellos más pequeños, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP), *partner* de la Universidad de Valencia (UV) en el proyecto ROBUST.

En el marco de este proyecto se pretenden analizar los desafíos derivados del crecimiento desequilibrado en el área funcional de Valencia, como resultado de la cada vez mayor influencia de la capital, tanto sobre su entorno más cercano como sobre las áreas rurales remotas dentro de la región. En el marco del *Living Lab*, se ha trabajado con una buena

muestra de actores, a través de métodos participativos, con el objetivo no solo de recabar información sino, sobre todo, de aunar e intercambiar las diferentes visiones (Figura 3). Como resultado del desequilibrio territorial en el que se encuentra la región, hay realidades territoriales, sociales, económicas y paisajísticas cada vez más complejas -y tensiones que deben ser manejadas. Estamos así ante unas transformaciones que generan nuevos requisitos para la movilidad y demandan una infraestructura de transporte mejorada, tanto por carretera como por ferrocarril. Por ello se precisa de estrategias de desarrollo integral, tanto para la región como para áreas individuales, a fin de gestionar los desafíos resultantes y aprovechar las oportunidades. La tarea es desafiante ya que choca con las estructuras político-administrativas, acostumbradas a trabajar de manera sectorial y con frecuencia también cortoplacista.

Con el fin de analizar las dinámicas territoriales rurales y urbanas en la región, los objetivos de investigación en el proyecto fueron relacionados con la gobernanza en red y la innovación (Tabla 2).

**Tabla 2. Agenda de investigación e innovación para el *Living Lab* de Valencia**

Tema	Objetivo de Investigación	Innovaciones	Resultados esperados
Nuevos modelos de negocio y mercados de trabajo	Brindar nuevas visiones en las redes sociales en el campo de los nuevos modelos de negocio y mercados laborales, involucrando a los niveles de actores más potenciales para crear relaciones más fuertes y promover estrategias de desarrollo territorial y nuevos proyectos colaborativos de dimensión rural-urbana	Creación de redes: Promoción de la creación de redes entre las partes interesadas a nivel rural - urbano y privado (empresas, empleados, etc.) - público (gobiernos regionales y locales) - social (consumidores). Ejemplo: Los Pactos Territoriales para el empleo	Lograr estrategias más colaborativas entre los niveles público y privado y promover cambios en las redes de relaciones entre los actores de situaciones anteriores, teniendo en cuenta las nuevas relaciones y su mantenimiento a lo largo del proyecto
Sistemas alimentarios sostenibles	Analizar qué relaciones rural-urbano y modelos de gobernanza se están generando en relación a los sistemas alimentarios sostenibles, desempeñando un papel activo promoviendo y participando en grupos de trabajo como órganos de gobernanza enfocados en estrategias de desarrollo en campo e iniciativas específicas	<u>Cooperación:</u> Explorar el potencial de nuevas actividades de cooperación entre las partes interesadas de LL. <u>Gobernanza:</u> Explorar el potencial de nuevos modelos de gobernanza territorial entre los actores, por ejemplo, vinculados a algunos instrumentos integrales (como la planificación territorial por parte del gobierno regional o los acuerdos territoriales); y otros de carácter más específico (como Plan de Protección de la Huerta de Valencia, Estrategia de Especialización Inteligente, etc.) Ejemplo: Consejo Alimentario del municipio de Valencia	Participación en eventos conjuntos, convenios de cooperación. Creación de nuevas estructuras de gobernanza o nueva participación en estructuras de gobernanza ya existentes y estrategias emergentes
Infraestructuras públicas y servicios sociales	Analizar qué modelos de gobernanza y relaciones urbano-rurales se están generando en el ámbito de las infraestructuras públicas y los servicios sociales, y con la participación de actores públicos y privados, jugando un papel activo participando y promoviendo la cooperación entre ellos para diseñar e implementar estrategias, iniciativas y acciones orientadas a los procesos de desarrollo		

Fuente: Rural-Urban Outlooks: Unlocking Synergies (ROBUST).

**Figura 3. Focus group con actores clave relacionados con las infraestructuras públicas y los servicios sociales (responsables políticos de la estrategia LEADER, plan de movilidad y servicios sociales; asociación de municipios e institución privada de servicios sociales)**



Fuente: Sergio Mensua (FVMP).

### **3. HACIA SINERGIAS RURAL-URBANAS EN SISTEMAS ALIMENTARIOS, INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS Y NUEVOS MODELOS DE NEGOCIO**

En la Tabla 3 se presenta un resumen de los diferentes modos de fomentar las sinergias rurales-urbanas en el área funcional de Valencia, según el marco presentado anteriormente: nuevas localidades, desarrollo inteligente y gobernanza de redes.

El Consejo Alimentario es un ejemplo de “espacio absoluto”, promovido por el ayuntamiento de Valencia y que fomenta las relaciones entre la ciudad y los sistemas alimentarios sostenibles de las áreas próximas. A partir de procesos participativos se constituye el consejo de política alimentaria del municipio, que permite la elaboración de un marco común y un espacio de gobernanza inclusivo para impulsar las políticas alimentarias locales. La cultura, el consumo alimentario y la salud, el patrimonio, así como su configuración territorial, han estado históricamente relacionados con su entorno agrícola, pesquero y ganadero más inmediato. Esta interdependencia es decisiva para el funcionamiento de la estrategia alimentaria, que mantiene una adecuada coherencia y coordinación a un nivel superior más allá del local. Su centro de acción es el territorio y las personas, la producción de alimentos de calidad accesible a la ciudad y la construcción de redes de colaboración entre organismos públicos y privados (Figura 4).

La cooperación y las sinergias se van desarrollando y cambian durante el tiempo dando lugar a un concepto de “espacio relativo”, con fronteras borrosas entre lo urbano y lo rural, que emerge con fuerza. Según Josep M. Pérez-Sánchez (responsable de la sección de Agricultura del Ayuntamiento de Valencia) en un encuentro presencial (diciembre de 2019), el ámbito de la estrategia alimentaria es a nivel municipal con la colaboración de los municipios más próximos, como es el de Godella, pero con la pretensión de alcanzar un nivel territorial (o bio-región). Hay organizaciones que están ubicadas fuera de la ciudad de Valencia en torno a la región metropolitana pero que operan en dicho municipio. Sin embargo, la herramienta de planificación metropolitana se ha utilizado para integrar el desarrollo de la ciudad en un entorno territorial más amplio. De acuerdo

con la línea estratégica seis sobre planificación alimentaria territorial se hace evidente “Colaborar e incidir en la construcción de estrategias supramunicipales, desde el punto de vista de *bio-region*, para la inclusión de una perspectiva agroalimentaria”.

**Tabla 3. Acuerdos de gobernanza que permitirían fomentar sinergias rural-urbanas**

Sinergias rural-urbanas	Sistemas Alimentarios Sostenibles	Infraestructuras Públicas y Servicios Sociales	Nuevos modelos de negocio y mercados de trabajo
Nuevas localidades (“Espacio absoluto”, “relativo” y “relacional”)	La estrategia rural alimentaria a través de nuevos marcos reglamentarios que fomentan las relaciones rural y urbanas, como es el decreto 201/2017 (20.02.2018) que regula la venta de proximidad de productos agrarios.	Ejemplos de buenas prácticas para paliar el déficit de servicios en áreas rurales.	Carácter supramunicipal que favorece el acceso a servicios técnicos y la integración territorial de los municipios más periféricos respecto al centro comarcal o de la propia <i>city-region</i> .
Redes de Gobernanza	Cooperación a través de procesos participativos. Carácter intersectorial y de multi-nivel (local, regional, nacional, internacional).	Acuerdos de gobernanza entre los municipios y gobierno regional.	Instrumento de mejora de la empleabilidad (a través de la creación de un banco de tierras).
Desarrollo inteligente	Nuevas redes de producción en forma de plataformas digitales para conectar proyectos en la región, y facilitar la distribución y el intercambio de productos. Existe una estrategia de especialización inteligente que incluye, por ejemplo, alimentación, turismo y gastronomía.	Redes de innovación (Figura 4). Dinámicas sociales como el teletrabajo.	Mayor énfasis en mejorar la empleabilidad de la población que en mejorar la creatividad y el valor añadido del sistema productivo.

Fuente: Rural-Urban Outlooks: Unlocking Synergies (ROBUST).

El “espacio relacional” es el objetivo final, pero necesita más tiempo. El decreto que regula la venta de proximidad de productos agroalimentarios responde a este aspecto de “espacio relacional”, en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Esta distancia o zona de influencia de la venta de proximidad favorece a las zonas rurales más alejadas de las áreas urbanas. Un gran número de iniciativas agrícolas<sup>3</sup> existen en nuestra región y han ido aumentando con el paso del tiempo, principalmente, tras la pandemia.

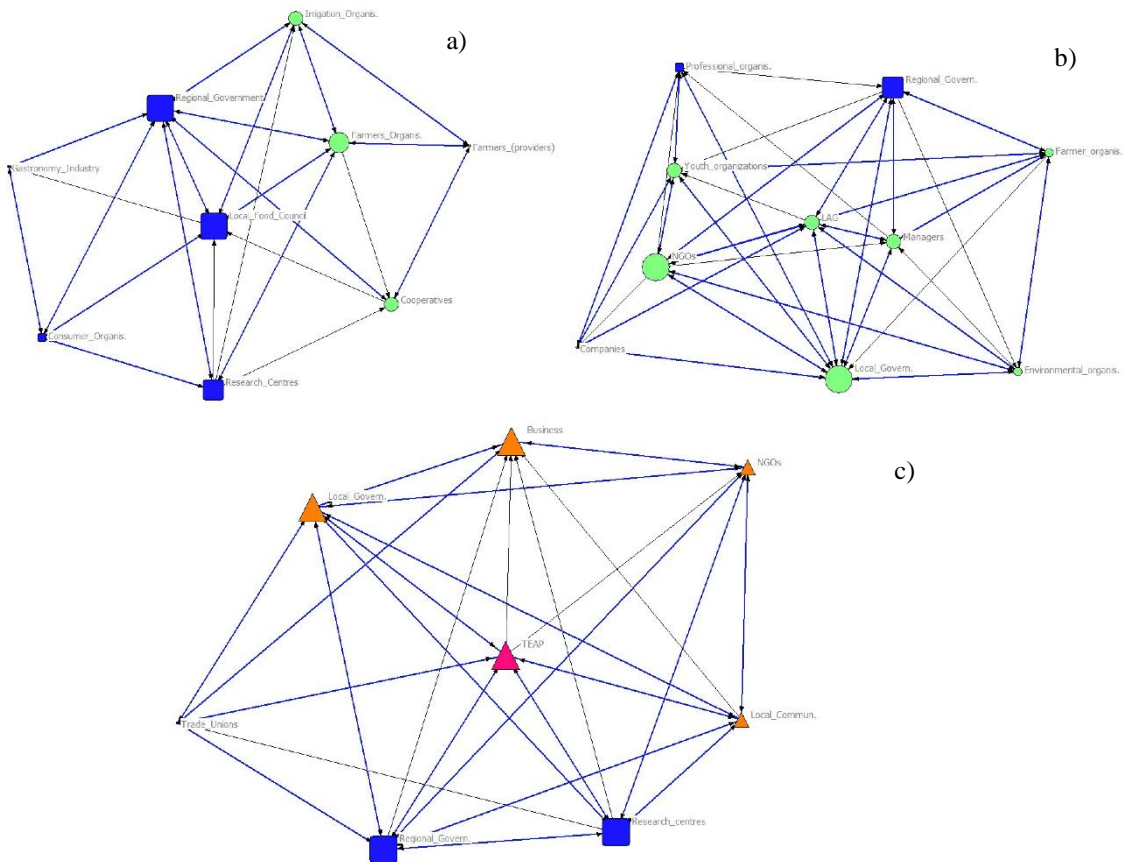
El sistema de gobernanza en red es complejo en el entorno territorial seleccionado como caso de estudio, debido a la persistencia de dinámicas individualistas, la falta de una visión realmente integral del territorio (ya no que incluya los espacios urbanos, sino incluso los rurales más cercanos), y la ausencia de una visión temporal a medio y/o largo plazo (a menudo, esta queda limitada al ámbito circunscrito a las elecciones municipales, es decir, cuatro años). Las iniciativas presentadas<sup>4</sup> representan una buena práctica del

<sup>3</sup> <http://sobiraniaalimentariapv.org/mapeig-sobirania-alimentaria/>

<sup>4</sup> Good Practice: Avoiding financial exclusion in rural areas: the cashier machine (ATM) network.

*Living Lab* de Valencia dedicado a identificar nuevas formas de organización, colaboración y gestión del territorio. Estas experiencias pueden proporcionar sugerencias e ideas para nuevas formas de cooperación territorial en el uso eficiente de recursos y servicios públicos para otros *Living Labs* en el proyecto ROBUST, especialmente para otras regiones rurales-urbanas. Son posibles a través del acuerdo alcanzado con los gobiernos locales que probablemente sean beneficiarios (p.ej. municipios donde actualmente no hay cajeros automáticos), así como el sector privado (p.ej. empresas financieras privadas y beneficiarios del subsidio del servicio).

**Figura 4. Las redes de cooperación potencial entre las áreas rurales (color verde), periurbanas (naranja) y urbanas (azul). El grosor de los nodos, así como el de los vectores muestra el grado de implicación en las relaciones: a) Sistemas de alimentación sostenibles; b) Infraestructuras públicas y servicios sociales; c) Nuevos modelos de trabajo (TEAP: Pactos territoriales por el empleo)**



Fuente: elaboración propia.

La presión sobre las regiones para ofrecer alternativas al transporte convencional está aumentando. La iniciativa del taxi rural con fines médicos es un recurso para potenciar el bienestar social de los municipios rurales. Esta iniciativa se ha implementado en la provincia de Castellón, y se estudia para implementarse en otras áreas y, en su caso, otros ámbitos. El éxito de esta iniciativa abre la posibilidad de extenderse al resto de los municipios en un “espacio relativo” e incluso relacional a través de convenios de

Good Practice: Rural Taxi for Medical Purposes in Castellón Province  
 Good Practice: Cultural infrastructures and services in Valencia province

gobernanza. Otros servicios como el acceso a internet generan grandes desigualdades territoriales que, con la pandemia, se han acentuado aún más. La creciente brecha digital de muchas áreas rurales respecto de los centros urbanos constituye un factor de desequilibrio que contrarresta esas ventajas, contribuyendo, por un lado, a frenar esa posible relocalización de profesionales más vinculados o próximos a las nuevas formas de trabajo deslocalizado; por otro, a frenar o limitar el atractivo en tanto que residencias secundarias o espacios de ocio para población urbana; y, finalmente, en cuanto se está convirtiendo en una brecha también social, en tanto que el acceso a servicios de internet suficientes son considerados como un derecho básico (tal como declaró la propia ONU en 2016). El trabajo de investigación puso de relieve tales deficiencias y, como consecuencia, la creación de nuevas redes de gobernanza y mecanismos de innovación (Ruiz-Martínez & Esparcia, 2020).

Existen diversos mecanismos similares como LEADER, las Mancomunidades de Municipios, los consorcios de distinta temática sectorial (residuos, turismo, etc.), pero que terminan por adolecer de los mismos problemas que las administraciones públicas. Además, precisamente muchos de ellos dependen económica y técnicamente de los municipios rurales, a menudo sin recursos de uno ni de otro tipo. Por ello, LEADER aparece como un entorno más favorable, al incluir en su seno no solo a las administraciones (de distinto nivel), sino también al tejido social y a los actores privados y económicos (Figura 3). Todo ello garantiza la diversidad de intereses y cierta autonomía de funcionamiento, si bien problemas estructurales del medio rural (transporte, telecomunicaciones, etc.) contribuyen a que el funcionamiento en red continúe requiriendo la presencia física en un mismo lugar y tiempo, así como una decidida voluntad por superar la fricción de la distancia.

Iniciativas como los Pactos por el Empleo han resultado ser un modelo rural-urbano<sup>5</sup> que destacan porque abordan la problemática del empleo y del desarrollo socio-económico con una perspectiva conjunta entre administraciones públicas locales, sindicatos y patronal. Se distribuyen por toda la Comunidad Valenciana y tienen un carácter supramunicipal, lo que define un ámbito de relación que se aproxima al de los mercados locales de trabajo, siendo mecanismo de interacción rural-urbana. Esta iniciativa favorece el acceso a servicios técnicos y la integración territorial de los municipios más periféricos respecto al centro comarcal o de la propia *city-region*. Por tanto, están favoreciendo la cooperación y la articulación entre diferentes espacios (especialmente, periurbanos y urbanos) y de los mercados de trabajo dentro del área funcional de Valencia. Así, los Pactos son estratégicos en la estructuración territorial, tanto interna a las diferentes comarcas como potencialmente entre los diferentes sub-espacios que conforman el espacio bajo el influjo del Área Metropolitana de València. Los Pactos definen redes de actores que amplían la agenda de temas e iniciativas abordadas con partenariados público-privados desde cuestiones de empleo, a los ámbitos del desarrollo local, la ecología, la innovación social y tecnológica, la inmigración, las infraestructuras o la propia necesidad de integración de las zonas periurbanas.

Los Pactos Territoriales están contribuyendo a la generación de sinergias entre los espacios rural y urbano, al tiempo que contribuyen a la mitigación de ciertos conflictos que se producen en los márgenes del espacio urbano, por la vía del desarrollo de nuevas formas de innovación social. Por ejemplo, desde el Pacto de la Valencia se acaba de desarrollar el proyecto Agrosolidaris. Se trata de un proyecto de emprendimiento social,

---

<sup>5</sup> Los Pactos y Acuerdos Territoriales de Empleo



formación y empleo en agricultura ecológica dirigido especialmente a personas en situación y/o riesgo de exclusión social, y también con el fin de potenciar la huerta de Valencia (uno de los espacios clave de integración rural-urbana de esta *city-region*). En virtud de dicho proyecto, se forma a personas con especiales dificultades de inserción social en los ámbitos de la agricultura ecológica, desarrollo empresarial y economía social, ayudándoles a que desarrollen una iniciativa empresarial en el ámbito de la economía social dentro de la agricultura ecológica y en la huerta. Los Pactos contribuyen, por un lado, al desarrollo de un sentido de pertenencia a un territorio (comarcal) que resulta fundamental para aunar recursos entre grandes y pequeños municipio, pero también para generar un sentido de comarca que contribuye a integrar y a difuminar los contornos entre los municipios más grandes y urbanos, por un lado, y los más pequeños y/o más rurales, por otro.

El estudio realizado en el marco del *Living Lab* ilustra que los Pactos Territoriales, como mecanismos de gobernanza, han logrado grandes avances en las áreas más desarrolladas, como las áreas urbanas y periurbanas. Sin embargo, las áreas rurales hicieron pocos avances para adoptar y adaptar un mecanismo tan novedoso para gobernar los mercados laborales. Los actores implicados resaltaron la falta de cooperación entre los Pactos, muy limitada en términos espaciales (el ámbito estrictamente del pacto). Los acuerdos de gobernanza en los Pactos Territoriales pueden expresarse en los siguientes tres temas: a) relaciones entre actores en el marco de una asociación territorial específica; b) relaciones internas de cada actor que participa en la alianza; c) relaciones entre socios de diferentes territorios.

Durante el trabajo en el marco del *Living Lab* exploramos nuevas vías para mejorar estos temas previos a través de los siguientes procesos: a) creación de estructuras institucionales formales a escala territorial, las cuales están vinculadas a diferentes tipos de alianzas y organizaciones colectivas; b) procesos de institucionalización de redes de relaciones informales entre técnicos vinculados al desarrollo local, incluyendo plataformas virtuales; c) generación de mecanismos de relación en línea dentro de cada Pacto, así como entre Pactos en la misma región. Estos mecanismos virtuales van acompañados de otros canales de coordinación en los dos niveles indicados (es decir, internamente a cada Pacto y entre diferentes Pactos de la región). Además, existen otros desafíos que los Pactos deben abordar desde una perspectiva rural-urbana: a) activar los Pactos en las zonas rurales más remotas; b) reforzar la cooperación entre los Pactos, en particular entre las zonas más desarrolladas (urbanas) e intermedias y rurales; c) integrar a nuevos interesados de forma más eficaz, por ejemplo, grupos de acción local.

En la mayoría de los casos, a excepción de las iniciativas agrícolas y la estrategia alimentaria, el desarrollo inteligente no es el foco principal o el marco principal de las actividades rurales-urbanas. El Consejo Alimentario conecta aspectos alimentarios, gastronómicos, turísticos, paisajísticos y socioculturales en el desarrollo inteligente de la región. Los Pactos no han tenido una incidencia significativa sobre el desarrollo inteligente porque han puesto mucho más énfasis en mejorar la empleabilidad de la población que en mejorar la creatividad y el valor añadido del sistema productivo. Ahora bien, sobre todo en los Pactos ubicados en las áreas urbanas se observa cómo estas iniciativas han ido incorporando en su estrategia de mejora de la empleabilidad y el acceso al empleo, la mejora de la capacidad de innovación de las empresas y el impulso a las iniciativas emprendedoras más innovadoras y ricas en conocimiento.

#### **4. DISCUSIÓN: LA IMPORTANCIA DE LOS ACUERDOS DE GOBERNANZA DE CARA A LA ESPECIALIZACIÓN INTELIGENTE**

En este artículo seguimos a Woods & Heley (2017) en su representación de un marco para la interacción rural-urbana que incluye acuerdos de gobernanza de red, desarrollo inteligente y nuevas localidades. En nuestros ejemplos dados, las nuevas localidades todavía están claramente en desarrollo. Los acuerdos de gobernanza formados a partir del Consejo Alimentario de Valencia, se construye a partir de una ciudad y su entorno, siendo el punto de partida el “espacio absoluto” con la pretensión de querer expandirse hacia una interacción rural-urbana más borrosa, es decir, “espacio relativo”. Es importante reconocer que la interacción rural-urbana no se trata solo de desarrollo y expansión urbanos, sino de sinergias equilibradas que benefician tanto a las zonas urbanas como a las rurales. En caso de que las diferencias en tamaño, recursos y capacidad sean grandes, el desarrollo de las interacciones urbano-rurales puede ser un desafío debido a la tendencia de la ciudad a dominar el desarrollo (Ovaska et al., 2021).

Los acuerdos de gobernanza estudiados hasta ahora muestran influencia en los gobiernos regionales y locales. Al influir en el sector público, en particular los gobiernos regionales, pueden impactar sistemáticamente las relaciones urbano-rurales a lo largo del territorio regional a través de nuevas regulaciones, nuevas instituciones y nuevas formas de gobernanza multinivel. Ciertamente, el gobierno regional debe destacarse como actor clave en los acuerdos de gobernanza en las iniciativas rurales-urbanas. Marcan la diferencia cuando i) proporcionan recursos humanos y económicos; ii) legitiman nuevos acuerdos formales; iii) adoptan nuevas reglas a nivel regional (institucionalización). En particular, su presencia y apoyo, en todos los casos, estimula la participación de otros actores / partes interesadas. La red de los cajeros automáticos y los proyectos de taxis rurales ilustran cuán crucial es el compromiso del gobierno regional para activar los acuerdos de gobernanza multinivel y la cooperación público-privada a nivel regional. En ambos casos, hubiera sido casi imposible que los ayuntamientos a nivel municipal iniciaran por sí mismos estas actividades, que requieren coordinación entre los municipios (p. ej. taxi rural con finalidad médica) y con firmas privadas poderosas (p. ej. en la red de cajeros automáticos). La participación del sector privado ha sido a menudo un desafío importante en la interacción rural-urbana. En particular, los vínculos urbano-rurales que tienen las empresas privadas son útiles para obtener sinergias (Ovaska et al., 2021).

En muchas áreas rurales, se necesitan soluciones no convencionales debido a la despoblación y las condiciones socio-económicas. Al mismo tiempo, en otras áreas rurales la calidad de vida puede ser muy apreciada y las preocupaciones políticas están mucho más relacionadas con la preservación del entorno (Knickel et al., 2021). Es necesaria la colaboración entre los organismos públicos-locales, los actores privados, las ONG y la sociedad civil para implementar nuevas ideas y mejorar el desarrollo basado en el lugar (Esparcia, 2014; Kobzeva & Knickel, 2018). En tal caso, los grupos de acción local de LEADER demuestran ser claves en el desarrollo rural. Sin embargo, en las zonas más remotas no hay necesariamente representantes suficientemente fuertes de la investigación, las empresas o incluso de los organismos públicos. Por lo tanto, se requiere de un modelo de cuádruple hélice que involucre tanto a las comunidades rurales como a las urbanas (Carayannis & Rakhmatullin, 2014). Sin embargo, existen desafíos en las iniciativas locales para involucrar a la sociedad civil, de acuerdo a la cuádruple hélice, debido a las estructuras existentes, el nepotismo y las viejas instituciones, incluidos los hábitos y comportamientos. A menudo ocurre que las relaciones entre los organismos públicos locales y las ONG se basan en el conocimiento y las relaciones personales. Por

lo tanto, la existencia de ciudadanos activos o líderes capaces de involucrar a otros para promover iniciativas de desarrollo es de importancia fundamental (Wellbrock et al., 2013). Asimismo, la creación de acuerdos de gobernanza en red eficaces que apoyen la comprensión y el uso de nuevas localidades y el desarrollo inteligente es necesaria para la interacción y las sinergias rurales-urbanas equilibradas en Europa. Ciertamente, podría venir impulsado por el modelo *Living Lab* como parte y pieza clave de las instituciones en la toma de decisiones.

En términos de especialización inteligente, el trabajo desarrollado en Valencia tiene un claro enfoque en el desarrollo local sostenible, especialmente en el desarrollo rural. En primer lugar, el enfoque específico en el desarrollo rural puede explicarse por el contexto político en Valencia, donde la despoblación se ha convertido en un tema clave en las agendas políticas y en los medios de comunicación. Por lo tanto, los actores implicados mostraron una especial preocupación por encontrar soluciones a la despoblación rural en los municipios del interior. Curiosamente, queda reflejado que el desarrollo rural implica sinergias rurales-urbanas positivas más fuertes en la región.

El desarrollo inteligente en Valencia tiene un componente significativo de desarrollo inclusivo. Como se muestra en los Pactos Territoriales, la inclusión de nuevos actores en las políticas del mercado laboral (ayuntamientos, pymes) demuestra la capacidad de archivar iniciativas más efectivas y de largo plazo. Del mismo modo, proyectos e iniciativas en desarrollo, como la compra pública de alimentos y la alimentación local en las escuelas, refleja una creciente preocupación por mejorar la situación de los pequeños agricultores, especialmente aquellos que utilizan técnicas sostenibles y orgánicas, cuyo posicionamiento en los mercados es aún débil y menos competitivo. Asimismo, los proyectos de infraestructura pública como el taxi rural o la red de cajeros automáticos son iniciativas dirigidas explícitamente a grupos sociales vulnerables (personas mayores). En este sentido, las estrategias de especialización inteligente deben prestar atención a las relaciones de poder, ya que pueden obstaculizar algunas iniciativas. El Consejo Municipal de Alimentación de Valencia intenta gestionar los conflictos y desequilibrios dentro del sistema alimentario local reconociendo la fuerte influencia de las grandes empresas privadas en los mercados alimentarios, así como la posición relativamente desfavorecida de los pequeños productores ecológicos. Por lo tanto, los procesos de especialización inteligente, desde un enfoque inclusivo, deben desarrollar acuerdos de gobernanza apropiados con herramientas efectivas para gestionar las relaciones de poder y los conflictos.

## 5. CONCLUSIONES

El *Living Lab* de Valencia se concibió como un marco de análisis y participación plural y, en su caso, de coordinación, para avanzar hacia formas innovadoras de promoción de sinergias rural-urbanas en el área funcional Valencia. El ámbito de estudio supone un importante desafío ya que comprende grandes ciudades y áreas metropolitanas (Valencia), áreas periurbanas y territorios rurales más profundos y remotos.

El objetivo en el *Living Lab* ha sido abordar tres temas clave que se relacionan directamente con la agenda actual de los gobiernos locales y regionales: i) Sistemas alimentarios sostenibles, ii) Infraestructura pública y servicios sociales y iii) Nuevos modelos de negocio y mercados de trabajo.

Las formas de gobernanza que tienen lugar en Valencia tienen importantes implicaciones para los vínculos entre las zonas rurales y urbanas. Se identifica un desplazamiento hacia el “espacio relativo”. Al mismo tiempo, las acciones desde el gobierno regional y local se señalan como fundamentales para promover acuerdos de gobernanza efectivos. Además, los diferentes ejemplos permiten establecer estrechas interdependencias a través de las redes de gobernanza, todo lo cual implica nuevas trayectorias de desarrollo basadas en un enfoque más inclusivo y sostenible, en particular para el desarrollo rural.

La experiencia en Valencia ha permitido subrayar una serie de lecciones que pueden contribuir a orientar futuros trabajos. En particular, los *livings labs* deben generar e identificar objetivos comunes, construir sobre redes de cooperación previas, asegurar el liderazgo compartido y la transparencia, diseñar incentivos para los actores privados, adaptar su actividad al contexto y garantizar su continuidad en el tiempo.

## 6. AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido financiado por el proyecto ROBUST, como parte del Programa Marco Horizonte 2020 de la Unión Europea, bajo el acuerdo de subvención nº 727988. La información y las opiniones expuestas en este artículo son de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea. Del mismo modo, los autores quieren agradecer el trabajo de otros compañeros que han contribuido a la elaboración de materiales empleados en este artículo, como Néstor Vercher Savall, Rafael Mesa Manzano, Joan Ramón Gallego Bono y Josep Vicent Pitxer Campos.

## 7. REFERENCIAS

- Adobati, F., & Garda, E. (2020). Governance, institutional stewardship and local identity: The Area Regional Territorial Plans experience in Lombardy. *Ciudades*, (23), 23-48. <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.23-48>
- Beckmann, M. J. (1972). Von Thünen revisited: A neoclassical land use model. *The Swedish Journal of Economics*, 74(1), 1-7.
- Camarero, L., & Oliva, J. (2019). Thinking in rural gap: Mobility and social inequalities. *Palgrave Communications*, 5(1), 95. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0306-x>
- Carayannis, E. G., & Rakhmatullin, R. (2014). The quadruple/quintuple innovation helixes and smart specialisation strategies for sustainable and inclusive growth in Europe and beyond. *Journal of the Knowledge Economy*, 5(2), 212-239.
- Carayannis, E. G., Barth, T. D., & Campbell, D. F. (2012). The Quintuple Helix innovation model: Global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal of innovation and entrepreneurship*, 1(1), 2.
- Collantes Gutiérrez, F., & Pinilla Navarro, V. (2019). *¿Lugares que no importan?: La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Collinge, C., & Gibney, J. (2010). Connecting place, policy and leadership. *Policy Studies*, 31(4), 379-391. <https://doi.org/10.1080/01442871003723259>

- Esparcia, J. (2014). Innovation and networks in rural areas. An analysis from European innovative projects. *Journal of Rural Studies*, (34), 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2013.12.004>
- European Commission. (2020). *New Cohesion Policy*. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/2021\\_2027/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/)
- Gibney, J. (2011). Knowledge in a “Shared and Interdependent World”: Implications for a Progressive Leadership of Cities and Regions. *European Planning Studies*, 19(4), 613-627. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.548474>
- Hidle, K., Farsund, A. A., & Lysgård, H. K. (2009). Urban—Rural Flows and the Meaning of Borders: Functional and Symbolic Integration in Norwegian City-Regions. *European Urban and Regional Studies*, 16(4), 409-421. <https://doi.org/10.1177/0969776409340863>
- Johnson, K. M., & Lichter, D. T. (2019). Rural Depopulation: Growth and Decline Processes over the Past Century: Rural Depopulation. *Rural Sociology*, 84(1), 3-27. <https://doi.org/10.1111/ruso.12266>
- Knickel, K., Almeida, A., Galli, F., Hausegger-Nestelberger, K., Goodwin-Hawkins, B., Hrabar, M., Keech, D., Knickel, M., Lehtonen, O., Maye, D., Ruiz-Martinez, I., Šūmane, S., Vulto, H., & Wiskerke, J. S. C. (2021). Transitioning towards a Sustainable Wellbeing Economy—Implications for Rural–Urban Relations. *Land*, 10(5), 512. <https://doi.org/10.3390/land10050512>
- Kobzeva, M., & Knickel, K. (2018). *Interactions and Dependencies Between Rural, Peri-urban and Urban areas*.
- Kolczyński, M., Polska & Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (eds.). (2013). *New paradigm in action—On successful partnerships*. Ministry of Regional Development.
- Kolehmainen, J., Irvine, J., Stewart, L., Karacsonyi, Z., Szabó, T., Alarinta, J., & Norberg, A. (2016). Quadruple helix, innovation and the knowledge-based development: Lessons from remote, rural and less-favoured regions. *Journal of the Knowledge Economy*, 7(1), 23-42.
- Marsden, T., & Bristow, G. (2000). Progressing Integrated Rural Development: A Framework for Assessing the Integrative Potential of Sectoral Policies. *Regional Studies*, 34(5), 455-469. <https://doi.org/10.1080/00343400050058701>
- Miranda, D. O. (2020). Los territorios rurales valencianos en un nuevo modelo económico de transición ecológica: Retos para la gobernanza. *Demografía*, (98), 7pp. Recuperado de: [http://www.ces.gva.es/sites/default/files/2020-10/3%20Los%20territorios%20rurales%20valencianos%20en%20un%20nuevo%20modelo%20econ%C3%B3mico%20de%20transici%C3%B3n%20ecol%C3%B3gica%20retos%20para%20la%20gobernanza-Dionisio%20Ortiz\\_0.pdf](http://www.ces.gva.es/sites/default/files/2020-10/3%20Los%20territorios%20rurales%20valencianos%20en%20un%20nuevo%20modelo%20econ%C3%B3mico%20de%20transici%C3%B3n%20ecol%C3%B3gica%20retos%20para%20la%20gobernanza-Dionisio%20Ortiz_0.pdf)
- OECD (2013). *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264204812-en>
- OECD (2019). *Principles on Urban Policy and on Rural Policy*. OECD. Recuperado de: <https://www.oecd.org/regional/ministerial/documents/urban-rural-Principles.pdf>
- Ovaska, U., Vihinen, H., Oostindie, H., Farinós, J., Hrabar, M., Kilis, E., Kobal, J., Tisenkopfs, T., & Vulto, H. (2021). Network Governance Arrangements and Rural-Urban Synergy. *Sustainability*, 13(5), 2952. <https://doi.org/10.3390/su13052952>

- Ruiz-Martínez, I., & Esparcia, J. (2020). Internet Access in Rural Areas: Brake or Stimulus as Post-Covid-19 Opportunity? *Sustainability*, 12(22), 9619. <https://doi.org/10.3390/su12229619>
- Tacoli, C. (1998). Rural-urban interactions: A guide to the literature. *Environment and Urbanization*, 10(1), 147-166. <https://doi.org/10.1177/095624789801000105>
- Walsh, C. (2012). Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. *Planning Theory & Practice*, 13(3), 493-496. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.707391>
- Wellbrock, W., Roep, D., Mahon, M., Kairyte, E., Nienaber, B., Domínguez García, M. D., Kriszan, M., & Farrell, M. (2013). Arranging public support to unfold collaborative modes of governance in rural areas. *Journal of Rural Studies*, (32), 420-429. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2013.10.002>
- Woods, M. (2010). Representing Rural America: The reconstruction of a political space. En *Geographical perspectives on sustainable rural change edited by Dick Winchell, Doug Ramsey, Rhonda Koster, and Guy Robinson* 56(4). <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1541-0064.2012.00461.x>
- Woods, M., & Heley, J. (2017). *Conceptualisation of Rural-Urban Relations and Synergies*. Department of Geography and Earth Sciences
- Woods, M., Heley, J., & Goodwin-Hawkins, B. (2018). *ROBUST Conceptual Framework—A Guide for Practitioners*. Department of Geography and Earth Sciences.

## EXTENDED ABSTRACT<sup>6</sup>

The European Union promotes the creation and strengthening of rural-urban links, together with regional authorities and stakeholders. It is not something new, given that many countries are moving towards an increasingly comprehensive approach that allows taking more and better advantage of the opportunities offered by rural areas, beyond agriculture. Relationships and interdependencies along rural-urban trajectories take the form of a wide variety of functional links, leading to stronger cooperation at the territorial level. It includes, among others, more efficient land use and planning, better service provision (for example, in public transport or health) and better management of natural resources. These are dynamic relationships over time, as the ways of production, consumption and communication are changing. In recent decades, changes in rural-urban dynamics have been intensified, in terms of migration flows, exchange of goods and information, increased economic relocation and specialization of land use (production, tourism, housing, etc.). New social networks have also emerged or have been reconfigured.

However, the policy and governance approach has yet to be fully adapted and more clearly incorporated all these new trends of rural-urban interaction and dependencies. Governance emphasizes the participation of local stakeholders and partnerships across sectors and levels to foster synergies between rural and urban areas in terms of inclusive, sustainable and smart growth. Most rural regions need more thoughtful approaches to governance, replacing hierarchical and policy-focused leadership with collaborative modes of governance, for instance, by fostering public and private collaboration. The H2020 ROBUST project analyses how to advance in unlocking rural-urban synergies at the local-regional level, with special attention to the capacities of municipal and regional governments, related to administrations and other stakeholders to generate and improve mutually beneficial relationships. Evidences suggest that regions can grow best when their growth strategies are tailored to their own strengths and potentials. This article addresses these issues of rural-urban relationships or partnerships through examples of governance in the functional area of Valencia. The aim is to define rural and urban relations based on a conceptual framework in order to improve synergies and identify governance models and routes that promote them. In reviewing rural-urban synergies, attention is paid to ROBUST's interests in: New localities; Sustainable development and Governance Networks. By these concepts, the interactions and comparisons between rural and urban areas and societies that occur differently in different regions are studied, far from considering rural and urban areas separately.

The concepts of “Living Labs” and “Community of Practice” are ROBUST's main approaches to explore region-specific governance aspects and structures, as well as planning tools. Living Labs are understood as platforms in which different actors work together in the development and testing of new policy instruments, services, planning instruments and forms of organization. The aim of the Valencia Living Lab is to analyze the challenges derived from unbalanced growth in the functional area of Valencia, as a result of the increasing influence of the capital, both on its closest environment and on remote rural areas within the region. It was involved a wide range of stakeholders, through participatory methods, with the aim not only of gathering information but, above all, of bringing together and exchanging the different views. As a result of the territorial imbalance in which the region finds itself, there are increasingly complex territorial,

---

<sup>6</sup> Traducción exclusiva de los autores / Authors' exclusive translation.

social, economic and landscape realities - and tensions that must be managed. Therefore, comprehensive development strategies are needed, both for the region and for individual areas, in order to manage the territorial dynamics and take advantage of opportunities. The task is challenging as it clashes with political-administrative structures, used to working in a sectoral and often also short-term way. Likewise, the Valencia Living Lab aims to address three key issues that are directly related to the current agenda of local and regional governments: i) Sustainable food systems, ii) Public infrastructure and social services and iii) New business models and labor markets. In each of them, different governance models were identified as the most appropriated to be exchanged such as the Food Council of Valencia, the role of the territorial Pacts for employment and, finally, examples of good practices, as the rural taxi, cultural networks or ATMs.

So far, the studied governance arrangements show influence on regional and local governments and represent a good practice of the Valencia Living Lab dedicated to identify new forms of organization, collaboration and management of the territory. Such agreements from the Food Council of Valencia are built from a city and its surroundings, the starting point being the "absolute space" with the aim of expanding towards a more blurred rural-urban interaction or "relative space". The Territorial Pacts have made great progress in the most developed areas, such as urban and peri-urban areas. However, rural areas made little progress in adopting and adapting such a novel mechanism to govern labor markets. The main stakeholders highlighted the lack of cooperation between the Pacts, which is very limited in spatial terms (strictly the scope of the pact). The governance agreements in the Territorial Pacts can be expressed in the following three themes: a) relations between actors within the framework of a specific territorial association; b) internal relations of each actor that participates in the alliance; c) relationships between partners from different territories.

Certainly, the governance network is complex at territorial level due to the persistence of individualistic dynamics, the lack of a truly comprehensive vision of the territory (no longer including urban spaces, but even the closest rural areas), and the absence of a temporary vision in the medium and / or long term (often, this is limited to municipal elections, that are, four years). By influencing the public sector, particularly regional governments, they can systematically impact urban-rural relations throughout the regional territory through new regulations, new institutions, and new forms of multi-level governance. They are making a difference when i) they provide human and financial resources; ii) they legitimize new formal agreements; iii) adopt new rules at the regional level (institutionalization). In particular, their presence and support, in all cases, stimulate the participation of other actors / stakeholders. The ATMs and rural taxi projects illustrate how crucial is the commitment of the regional government to activate multi-level governance agreements and public-private cooperation at the regional level. In both cases, it would have been almost impossible for city councils at the municipal level to initiate these activities themselves, which require coordination between municipalities (e.g. rural medical taxi) and with powerful private firms (e.g. in the ATM network). Involving the private sector has often been a major challenge in rural-urban interaction despite its importance for obtaining synergies.

The forms of governance taking place at Valencia have important implications for the links between rural and urban areas. Actions from regional and local government are identified as fundamental to promote effective governance arrangements. Furthermore, the different examples allow for close interdependencies across governance networks, all of which imply new development trajectories based on a more inclusive and sustainable approach, particularly for rural development. The experience at Valencia has made it



possible to highlight a series of lessons that can help guide future work. Evidently and to conclude, Living Labs must generate and identify common objectives, build on previous cooperation networks, ensure shared leadership and transparency, design incentives for private actors, adapt their activity to the context and guarantee its continuity over time.

## CONTRIBUCIÓN SEGÚN AUTORES

	ITEM	Irene Ruiz-Martínez	Javier Esparcia Pérez
1	Conceptualización	50 %	50 %
2	Tratamiento de los datos	50 %	50 %
3	Análisis formal	50 %	50 %
4	Acceso financiación	0 %	100 %
5	Investigación	60 %	40 %
6	Metodología	60 %	40 %
7	Gestión del proyecto	40 %	60 %
8	Recursos	40 %	60 %
9	Software	60 %	40 %
10	Supervisión	40 %	60 %
11	Validación	40 %	60 %
12	Visualización	40 %	60 %
13	Redacción (borrador)	100 %	0 %
14	Redacción final (revisión y edición)	20 %	80 %

Para más información, visitar CRediT: <https://casrai.org/credit/>