

LOS INDICADORES COMO TECNOLOGÍA DE GOBERNANZA EN ÁREAS RURALES: SÍNTESIS Y CASOS

Indicators as technology of governance in rural areas: synthesis and cases

Lorien Jiménez Martínez

Universidad de Zaragoza (UNIZAR), España
lorienjimemart@unizar.es

RESUMEN: Los indicadores se han convertido a lo largo de las últimas décadas en una tecnología de gobernanza fundamental para el desarrollo de políticas a todos los niveles. En el caso de las áreas rurales, los indicadores se emplean para determinar el acceso a financiación, la evaluación de su desarrollo, la comparación con otras zonas o su integración en estrategias políticas más amplias. En el presente trabajo se presenta una síntesis de las principales aproximaciones a la cuestión de la gobernanza mediante indicadores (indicadores como tecnología de gobernanza, indicadores sociales) y sus implicaciones para las áreas rurales (*rural-proofing*). Asimismo, se ofrece el análisis de distintos sistemas de indicadores internacionales (Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030) y locales (indicadores territoriales de Aragón, isdt), con el propósito de determinar la adecuación temática y metodológica que ofrecen para visibilizar, generar estándares, establecer comparaciones e involucrar a las comunidades en el análisis que plantean de su situación.

PALABRAS CLAVE: Indicadores, tecnología de gobernanza, *rural-proofing*, indicadores sintéticos.

ABSTRACT: In recent decades, indicators have become an essential governance technology for policy development at all levels. In the case of rural areas, indicators are used to determine access to funding, to assess their development, to compare them with other areas, or to integrate them into broader political strategies. This paper presents a synthesis of the main approaches to the issue of governance by indicators (indicators as a technology of govern-



ance, social indicators) and their implications for rural areas (rural proofing). Likewise, different systems of international indicators (Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda) and local indicators (territorial indicators of Aragon, ISDT) are analysed in order to determine their thematic and methodological suitability for making visible, generating standards, drawing comparisons and involving communities in the analysis of their situation.

KEYWORDS: Indicators, governance technology, rural proofing, synthetic indicators

RESUM: Els indicadors s'han convertit al llarg de les últimes dècades en una tecnologia de governança fonamental per al desenvolupament de polítiques a tots els nivells. En el cas de les àrees rurals, els indicadors s'empren per a determinar l'accés a finançament, l'avaluació del seu desenvolupament, la comparació amb altres zones o la seua integració en estratègies polítiques més àmplies. En el present treball es presenta una síntesi de les principals aproximacions a la qüestió de la governança mitjançant indicadors (indicadors com a tecnologia de governança, indicadors socials) i les seues implicacions per a les àrees rurals (*rural-proofing*). Així mateix, s'ofereix l'anàlisi de diferents sistemes d'indicadors internacionals (Objectius de Desenvolupament Sostenible de l'Agenda 2030) i locals (indicadors territorials d'Aragó, ISDT), amb el propòsit de determinar l'adequació temàtica i metodològica que ofereixen per a visibilitzar, generar estàndards, establir comparacions i involucrar a les comunitats en l'anàlisi que plantegen de la seua situació.

PARAULES CLAU: Indicadors, tecnologia de governança, *rural-proofing*, indicadors sintètics.



I. Introducción

La proliferación del indicador como tecnología de gobernanza es uno de los rasgos del desarrollo de las políticas desde, al menos, los años sesenta del siglo pasado y especialmente a partir de los años 90. Las razones de este incremento son variadas, y abarcan desde el creciente papel regulatorio del estado (Davis *et al.*, 2012), la significación de la evaluación de políticas (Subirats, 2008) o, incluso, una demanda creciente por parte de actores institucionales, de la sociedad civil y de los movimientos sociales —generalmente, con intereses contrapuestos— de disponer de información adecuada, significativa, actualizada y comparable sobre la evolución de sus objetivos particulares o generales. Así, cada nuevo desarrollo normativo, cada nueva estrategia general o sectorial, prácticamente cada nueva política supone el desarrollo o recombinación de uno o varios indicadores.

Cronológicamente, podemos esbozar una secuencia que arranca con el gran aumento de la complejidad y diversidad de competencias asumidas por los estados y otras administraciones a partir de los años 50 y 60 del siglo xx, sobre todo a raíz del desarrollo del Estado del Bienestar y, también, de organismos internacionales. Esta nueva complejidad supuso la necesidad de crear un elevado número de operaciones y datos que informaran políticas (sanidad, educación, etc.) nuevas o intensificadas; la transformación incluyó a todas las esferas sociales, incluida a la rural, que vería en Europa el nacimiento de la Política Agraria Común (PAC, en 1962) o, ya en los 90, una serie de profundos cambios en el carácter de las políticas territoriales, que incluyeron los programas LEADER —con un carácter más participativo y menos agrarista— o la articulación de un paradigma actualizado de desarrollo rural en la Declaración de Cork de 1996 (Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, 1996).

Todo lo anterior resultó en la multiplicación de organismos operando en distintas escalas territoriales con su propias estrategias, recursos y competencias; lo cual derivó, de manera más aguda en los años 90, en la necesidad de tecnologías que permitieran la comunicación entre todas estas nuevas instancias. A este «modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos», implicando a actores distintos al Estado, protagonista exclusivo hasta entonces del gobierno, es a lo que se ha dado en llamar gobernanza (Farinós i Dasí, 2008); para su ejercicio se ha fomentado la creación de dispositivos de interpretación



compartida de la realidad, que faciliten la toma de decisiones, entre los que destacan los indicadores.

Durante la última década, al gobierno y a la gobernanza se le han añadido nuevos elementos. La propia evolución del contexto social y demográfico —despoblación, crisis económica y de cuidados, movimientos migratorios—, la digitalización de la sociedad y la economía y, de la mano de ésta, una presencia creciente en el territorio de formas de economía, como las economías de plataforma o los fondos de inversión internacionales son rasgos recientes que han generado nuevas necesidades de intervención sociopolítica y de herramientas de análisis (Cors-Iglesias *et al.*, 2020). El último fenómeno, la pandemia global de la COVID-19, todavía presenta fuertes incógnitas en su interpretación y consecuencias en tanto que fenómeno social, también en su relación con la realidad rural.

Bajo estas premisas, el artículo examina los tipos de sistemas de indicadores según su foco de elaboración, y las consecuencias en cuanto a producción de sentido social y político, centrados en el contexto europeo y español, y con referencias orientadas al contexto aragonés. En el primer apartado enfocaremos el problema teórico de la gobernanza por indicadores aplicada al medio rural y al territorio. A continuación describiremos dos tipos de conjuntos de indicadores; el primero, aquellos producidos en instituciones u organismos ajenos o no específicamente rurales o territoriales, como las oficinas estadísticas de ámbito estatal o supranacionales como la ONU o UE y en los que la cuestión rural aparece como elemento sectorial o transversal a las estrategias de estas instituciones; concretamente nos centraremos en el conjunto de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, tanto en la versión amplia de la ONU como en la selección más reducida que maneja el Estado español. El segundo tipo agruparía los indicadores desarrollados en instituciones, generalmente públicas, orientadas al medio rural o al territorio y vinculadas por el desarrollo de políticas con otros organismos de ámbito geográfico superior e inferior, como los ministerios o departamentos de desarrollo rural u ordenación territorial, en los que el indicador aparece como una tecnología capaz de informar políticas y de sustituir a formas de regulación específicas. Acabaremos con un apartado final en el



que sintetizamos algunas de las perspectivas emergentes que se presentan en este momento así como sus principales conclusiones.

2. Marco teórico

En primer lugar nos detendremos en el concepto de indicador como tecnología de gobernanza. A pesar de la existencia de un corpus de estudios sobre el papel de los indicadores en el gobierno y en la gobernanza a distintos niveles (Bryden, 2006; Erkkilä y Piironen, 2018) emplearemos el modelo de Kevin E. Davis, de los «indicadores como tecnología de gobernanza» global¹ (Davis *et al.*, 2012), por ofrecer una propuesta centrada en las implicaciones en el proceso de creación de los indicadores, sus efectos en las decisiones políticas y las normas, así como su relación con la distribución de poder entre los actores políticos. De acuerdo con Davis, los indicadores se podrían definir como:

An indicator is a named collection of rank-ordered data that purports to represent the past or projected performance of different units. The data are generated through a process that simplifies raw data about a complex social phenomenon. The data, in this simplified and processed form, are capable of being use compare particular units of analysis (such as countries, institutions, or corporations), synchronically or over time, and to evaluate their performance by reference to one or more standards. (Davis *et al.*, 2012: 73-74) A ello se añade la propiedad del indicador (en nuestro caso, conjuntos de indicadores, indicadores e índices sintéticos) para ser objeto, pero también alternativa a la regulación legal. De lo anterior se deducen cuatro características principales, como son la capacidad de nombrar un fenómeno (Índice de Transparencia, Índice Sintético de Desarrollo Territorial), ser herramienta de evaluación, ordenar las unidades que se evalúan y simplificar fenómenos sociales; por último de acuerdo con este modelo, los indicadores son tecnologías de gobernanza global (en tanto evolución compleja del estado regulatorio) en la medida en que

1. Davis limita el empleo del término «global» al uso de un indicador en dos o más países, si bien la categoría de tecnología de gobernanza es aplicable también en el contexto de gobernanza rural y territorial



despliegan efectos en la topología de la gobernanza, en la creación de estándares y en la toma de decisiones, al tiempo que son objeto de contestación y de demandas de regulación.

En cualquier caso, la perspectiva del indicador como tecnología de gobernanza no basta como marco teórico en tanto que no abarca dos cuestiones clave, como son el tipo de indicadores que son aplicados y la respuesta de los evaluados/gobernados del mundo rural —o de ámbitos de gobernanza locales— ante el marco de interpretación que plantea el indicador que les es aplicado.

Para encuadrar el tipo de herramientas de medición que son aplicados a las zonas rurales, es necesario referirse al concepto de «indicadores sociales». En general, hablamos de mecanismos de evaluación empleados para medir el «bienestar», «calidad de vida» e incluso «felicidad», nacidos a partir de los años 60 del siglo xx con el propósito de expandir las capacidades de análisis más allá de los indicadores macroeconómicos (especialmente, el PIB), pero también de las limitaciones de los indicadores limitados a procesos, productos o resultados. De este modo, el concepto de los «indicadores sociales» —autoconstituido en movimiento— ha llegado a convertirse en el referente conceptual para una galaxia de indicadores de todos los ámbitos, pero que se distinguen por el desarrollo de herramientas (conjuntos de indicadores, índices sintéticos como el de Desarrollo Humano, encuestas como las de condiciones de vida) orientadas a medir la evolución del conjunto o de áreas específicas del bienestar o del progreso social (Land y Michalos, 2018).² Pero decíamos que además de la forma en que se producen los indicadores es preciso definir el modo en que estos son aceptados o contestados por las personas o instituciones gobernadas y evaluadas mediante dichas mediciones y por los organismos que los crean; a esta función responde perfectamente el concepto de *rural-proofing* (mecanismo rural de garantía), el cual podríamos definir como la transversalización del punto de vista rural y sus necesidades a todas las instancias del proceso de desarrollo de políticas. Como concepto político ha

2. El indicador social se distingue, asimismo, por una importante capacidad para llevar a callejones sin salida, sin plantear hipótesis ni soluciones a los problemas encontrados y, con frecuencia, asumiendo sesgos importantes en el diseño metodológico de sus índices (Cobb y Rixford, 1998).

sido popularizado a lo largo de la última década, si bien corresponde a prácticas (transversalización) preexistentes de una forma más o menos estructurada, especialmente en Reino Unido. Su forma más articulada es la *Rural Needs Acts* de Irlanda del Norte (Sherry y Shortall, 2018). Asimismo, el *rural proofing* está presente en la política rural de la Unión Europea y de algunos estados miembros al menos desde la Declaración de Cork 2.0 (Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, 2016).

El *rural proofing* plantea dos problemas fundamentales, uno de índole práctica y otro conceptual. Empezando por el segundo, son habituales las críticas sobre qué implica la condición de rural o ruralidad, cuestionando su carácter monolítico, pero también binario con «lo urbano», así como cuestionando el modo en que oculta la existencia de otras desigualdades. La forma en que se presenta el concepto fomentaría, asimismo, la reproducción de esquemas políticos y culturales que se han mostrado ineficaces en el pasado para atajar los problemas territoriales en distintos contextos (Shortall y Alston, 2016).

Por otra parte, en el trabajo empírico efectuado hasta la fecha en el que se muestra como, para algunos actores involucrados en el modelo de *rural proofing* norirlandés, éste no ha dejado de ser un trámite y, en cierto modo, una traba burocrática con la que cumplir para poder avanzar en sus proyectos, percibiéndose como un elemento más de acumulación de saberes y requisitos que se levantan como una barrera de acceso a recursos y políticas (Sherry y Shortall, 2019). En cualquier caso, la significación para el ámbito de los indicadores y de la gobernanza del *rural proofing*, al igual que la de otros enfoques de transversalización de políticas —género, discapacidad, etno-racial...— consiste en obligar a otros actores a adoptar nuevos criterios, mientras se crea una audiencia entre la opinión pública.

Por último, es preciso señalar los rasgos con los que se ha desplegado la gobernanza en tanto que práctica política y de gestión en el ámbito rural, es decir, caracterizar la gobernanza rural. De acuerdo con Oliva Serrano (2018), la progresiva desregulación y privatización acaecidas durante los años 80 del siglo pasado significaron, en una tendencia iniciada en el Reino Unido, la proliferación de consorcios rurales para la prestación de servicios, que sustituyeron a un Estado en repliegue incluso en la elaboración de políticas. Dicha



tendencia vino acompañada a partir de los años 90 de dos rasgos adicionales, como son una planificación «desde abajo» y la incorporación a esta suerte de gobernanza mixta del «tercer sector», sobre todo merced a la aplicación de los objetivos y métodos planteados desde la Comunidad Europea y concretamente en los programas LEADER; los Grupos de Acción Local habrían sido los responsables de romper con la «tradicional división de funciones» entre las instituciones electas y los organismos de desarrollo no electos y privados. Este proceso, a pesar de su éxito, plantea dudas a distintos niveles, no siendo la menor la del papel final del Estado en la gobernanza rural, que algunos interpretan como el de un actor en repliegue (Little, 2001) y otros como el agente que estructura los procesos de gobernanza a través de diversos tipos de grupos, consorcios, asociaciones, etc., en una nueva «gubernamentalidad liberal avanzada» (Edwards *et al.*, 2001). En el propio trabajo de Little se introduce la cuestión de si estos esquemas de gobernanza son, a pesar de su éxito en el contexto europeo, el modelo que mejor responde a las necesidades de las áreas rurales. Podríamos, con todo lo anteriormente expuesto, asumir que los indicadores son, en los casos estudiados, una tecnología de gobernanza rural y a distancia en muchos contextos, pero de manera especial en el europeo; asimismo, existirían distintas gradaciones derivadas de: *a*) el grado de desarrollo específico para el ámbito rural del marco conceptual de los indicadores sociales y otros similares, y *b*) la asunción de marcos de transversalización de políticas tipo *rural proofing* que permitan comprobar la introducción de las perspectivas rurales en políticas de tipo general. Esto nos permitirá determinar la medida en que un indicador o conjunto de indicadores producen un sentido en el que lo rural esté ausente, subordinado o presente como actor o problemática específica.

3. Selección de casos y metodología

Este trabajo cuenta, como se ha expuesto, con una síntesis teórica de aspectos dados de manera conjunta solo de manera incipiente, que se prestan a una amplia variedad de enfoques concretos y entre los que hemos seleccionado, por su relevancia, dos para su análisis como casos significativos: su disposición para señalar el grado de transversalización de ciertas políticas —

rural-proofing, en nuestro caso— en políticas, actores, instituciones y estrategias más amplias, así como la capacidad del indicador como tecnología de gobernanza para informar políticas y sustituir a formas de regulación específicas.

Para estudiar el grado de transversalización se observaron diversas posibilidades, optándose por los indicadores de la Agenda 2030/ODS con base en tres razones. De entrada, eran los que contaban con la mayor presencia de la temática rural tanto en la selección de indicadores como en la estrategia política subyacente, como orientación tanto sectorial como transversal. Por otra parte, el *set* de indicadores propuesto por la ONU presta información relevante sobre su priorización de temáticas y esfuerzos respecto a la problemática rural. Por último, la presencia social y en políticas públicas de los indicadores de los ODS es mucho mayor que la del resto, además de un elemento central de su estrategia de implementación.

En cuanto a la elección de un caso para ilustrar las capacidades de los indicadores como tecnología de gobernanza rural para informar políticas y sustituir a formas de regulación específicas, las preferencias eran más difíciles de fijar, por la proliferación de actores y sistemas de indicadores a todos los niveles, desde el europeo —PAC, LEADER y otros—³ al local, pasando por el estatal o el autonómico. No obstante, de haber sido objeto de análisis en otros autores cuyo trabajo informa éste (Bryden, 2003, 2006), de su especialización sectorial o de su frecuente orientación a la evaluación interna de la ejecución de programas, buena parte de estos indicadores y conjuntos de indicadores fueron descartados. Por consiguiente, la elección se centró en una serie de indicadores fuera del ámbito estricto las políticas europeas, dotados de los rasgos típicos del indicador y de características adecuadas para la naturaleza de la investigación, como el Rural Development Index, el Sustainable Rural

3. Resulta evidente que uno de los conjuntos de indicadores más significativos para el tema que nos ocupa sería el desarrollado para la evaluación de la PAC (Directorate-General for Agriculture and Rural Development 2017), sobre todo por su vinculación con ciertos procesos de gobernanza rural. No obstante, al haber sido analizados por otros autores tanto en su génesis (Bryden, 2003) como en una crítica a su composición actual (Pe'er *et al.*, 2020; Wieck y Hausmann, 2019) me permito remitir al lector a estas referencias para una mayor profundización, subrayando, eso sí, que buena parte de las valoraciones recibidas se han mantenido vigentes durante los últimos quince años de vigencia de la PAC (Parris, 2001).



Development Index y el Índice Sintético de Desarrollo Territorial —ISDT— del Gobierno de Aragón, entre otros.

Finalmente, se optó por el ISDT, al concurrir tres características singulares —además de una mayor accesibilidad a la documentación e informadores—, como su naturaleza regulatoria —es el único índice o indicador de los que hemos tenido noticia cuya metodología y resultados están publicados en un Boletín Oficial o similar—, la inclusión de variables como el «escenario vital y patrimonio territorial» y por una evidente voluntad de ordenar y comparar los resultados mediante la creación de un índice para indicadores y variables que, en herramientas similares, suelen ser objeto de mera agrupación en forma de un conjunto de indicadores.

En ambos casos —conjuntos de indicadores de la Agenda 2030/ODS e Índice Sintético de Desarrollo Territorial (ISDT)— el método de trabajo empleado ha consistido en la revisión y análisis documental de: (i) los textos políticos de los que se derivan, (ii) las normas y documentos técnicos en los que se basa la elaboración de los conjuntos de indicadores, así como (iii) sus metadatos y su documentación metodológica. Asimismo, en el caso del ISDT pude contar con uno de sus creadores, Pablo Dolz, Jefe del Servicio de Estrategias Territoriales, como informante, y a quien querría agradecer su colaboración.

4. El indicador como invisibilización de lo rural

Como contrapunto al foco en lo local que seguirá, haremos una breve reflexión sobre la presencia de lo rural en los indicadores de la Agenda 2030 – Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, una estrategia general a nivel global que, sobre el papel, transversaliza las cuestiones *rural*, en dos dimensiones de la medición, temática y metodológica.⁴

4. La Agenda 2030 aprobada en 2015 incluye los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas (Asamblea General de NU, 2015). Desde entonces, el grupo de expertos designados por la ONU ha desarrollado un sistema de 231 indicadores para la medición del desarrollo de la Agenda (<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>); la metodología recogida aquí y su adaptación española (<https://www.ine.es/dynt3/ODS/es/index.htm>) son la base para este estudio. Los códigos de los indicadores son los empleados tanto por la ONU como por el gobierno español (objetivo.meta.indicador).



La primera pregunta será si los temas seleccionados son temas relevantes para las poblaciones rurales, y si lo son de la misma forma que para el resto de la sociedad o si se basan en estereotipos. A pesar de ser la Agenda 2030 una estrategia global con un amplio sistema de indicadores, en el contenido temático de estos, la ruralidad queda acotada, cuando es protagonista de la acción política, a los objetivos sobre pobreza, exclusión territorial avanzada, hambre y desarrollo de la agricultura. Cobra relevancia como contexto o condicionante negativo cuando hablamos de la protección del medioambiente.

La traducción de los indicadores ODS a España, por otra parte, da lugar a que no estén presentes, por ejemplo, las problemáticas de urbanismo en las localidades de menos de 50000 habitantes para alguno de los indicadores (11.a.1). Otra ausencia que se da es la de los indicadores sobre igualdad de género desarrollados por la ONU en el acceso a propiedad y derechos sobre la tierra; este indicador (5.a.2), compuesto de seis subindicadores, daría información valiosa sobre la participación de las mujeres en la gestión de propiedades públicas y comunales.

La voluntad expresa de los ODS para dar un mayor papel a las comunidades en la ordenación territorial y en la gestión de recursos naturales se topa, sin embargo, con una doble selección temática. De entrada, no se incluye ese mismo criterio de participación para otros sectores estratégicos en los que el rol ejercido por el territorio rural es absolutamente relevante, como en la producción y transporte de energía. Por otra parte, cuando se da esa orientación expresa de integración de lo territorial suele ocurrir (11.a.1, sobre ordenación urbana y regional) que el contenido del indicador se centra en la existencia de mecanismos de planificación para entornos urbanos y metropolitanos, y solo de forma accesoria se incluye la integración de áreas rurales y periurbanas.

Metodológicamente, todavía son muy incipientes los esfuerzos (ODS 15.6, 15.9, 15.b.1.b) de desarrollar criterios e indicadores que muestren cómo funcionan las transferencias de la fiscalidad verde y otras herramientas económicas, de introducir la contabilidad económico-ambiental a todos los niveles o el reparto de beneficios para las comunidades locales e indígenas por el aprovechamiento de materiales genéticos. Mientras, se prefieren indicadores —tasas de «X» elemento cada 100000 habitantes, por ejemplo— que uniformizan áreas rurales y urbanas.



Por lo que respecta a la desagregación de los datos —herramienta crucial para visibilizar el medio rural— es importante separar dos niveles: indicador y fuente de datos. Aunque existan datos desagregados fruto de una operación estadística, encuesta o proceso administrativo, no significa que los del indicador lo estén. Pongamos por caso el indicador sobre participación de los jóvenes y adultos en la enseñanza y formación académica y no académica (4.3.1), del cual están disponibles, a nivel europeo y español, los datos y encuestas, pero no así los microdatos completos relativos, especialmente, al grado de urbanización (Eurostat, 2019). Por ello, no resulta posible establecer la incidencia de este fenómeno en el medio rural para colectivos específicos o examinar su declinación territorial por comunidades autónomas, una tarea que queda reservada a las correspondientes oficinas estadísticas. Es decir, una decisión metodológica opaca la posibilidad de conocer y comparar —dos funciones básicas del indicador— la forma en que se produce un hecho social en diferentes contextos.

La invisibilización suele responder a decisiones sobre los recursos empleados en generar datos; así, los datos de tipo administrativo facilitan la desagregación territorial, mientras que los de encuestas la dificultan. Esto es especialmente cierto si nos referimos a alguno de los indicadores propuestos en los ODS 5 (Igualdad de Género) y 16 (paz, instituciones y justicia), como las encuestas de victimización o de inclusión institucional; así, si nos referimos a España, en la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer (Ministerio de Igualdad, 2019) se constata en algunos de los epígrafes la insuficiencia de la muestra para localidades de menos de 2000 habitantes para ofrecer resultados significativos. Por otro lado, el indicador 16.7.1,⁵ que ofrece la posibilidad de conocer la composición del personal de la administración por «grupos de población relevantes a nivel nacional», se limita, sin embargo, en el caso español a desagregaciones por edad y sexo, ignorando otras como la discapacidad, la nacionalidad o la adscripción a algún «grupo relevante».

5. «Proporciones de plazas en las instituciones nacionales y locales, entre ellas: *a*) las asambleas legislativas, *b*) la administración pública y *c*) el poder judicial, en comparación con la distribución nacional, desglosadas por sexo, edad, personas con discapacidad y grupos de población».



5. El indicador como forma de gobernanza territorial y de lo rural

Como señalamos al inicio del artículo, la proliferación de niveles de decisión, de actores y de políticas ha supuesto la producción de mayores cantidades de información relevante para la gobernanza en general y, también, para la del medio rural. La evolución de las políticas europeas e internacionales sobre el medio rural ha sido tratada con profusión (Andersson *et al.*, 2017; Dax, 2014; Schuh *et al.*, 2011), así como las diferencias entre agencias europeas (Bryden, 2003) y sus implicaciones para el desarrollo de conceptos como el *rural-proofing*; lo mismo se puede decir de la cuestión de su gobernanza territorial (Farinós i Dasí, 2008) y del desarrollo de sistemas de indicadores para medir todo lo anterior, especialmente el incipiente Índice de Desarrollo Rural (Abreu *et al.*, 2019). Por ello, en este apartado nos interesa un aspecto menos discutido como es la caracterización de los sistemas de indicadores, o sea, qué tipo de prioridades plantean, qué zonas de sombra, bajo qué procesos se elaboran y qué debilidades conllevan.

Utilizando como hilo el caso aragonés, veremos cómo estos esquemas de gobernanza han dado lugar a dos tipos de conjuntos de indicadores. Por una parte, tendremos aquellos determinados por la financiación europea (orientados a los objetivos del programa y de tipo financiero, de productividad y de resultados) que, al igual que el resto del marco jurídico de los fondos europeos, delimita las posibilidades de cada territorio o estado miembro para adaptar la financiación a sus necesidades concretas (Reglamento (UE) n.º 1303/2013, 2013), si bien en el periodo 2014-2020 se han levantado ciertas limitaciones en este sentido. De esto serían ejemplos el Programa de Desarrollo Rural (PDR), los fondos FEDER o los programas LEADER, probablemente las tres herramientas más relevantes con una orientación territorial/rural en la que los actores locales tienen un papel reservado en el esquema global de gobernanza; la influencia de los sistemas de medición incluso en contextos muy locales ha sido tratada con frecuencia, e incluso en el ámbito de los fondos gestionados desde programas LEADER —cuya metodología es comúnmente definida como una de las más participativas de las establecidas en la UE— se produce una revisión crítica, tanto entre los actores de las redes



de gobernanza (REDR, 2020) como desde el ámbito académico y profesional (Martínez Navarro y Vázquez Varela, 2016; Navarro *et al.*, 2014).

Por otro lado, será en las políticas endógenas donde encontremos, una mayor adaptación de las herramientas de evaluación y medición a las características específicas de cada territorio, con independencia de si están integrados o no en un esquema de financiación europea o de otro tipo. Siguiendo con el ejemplo de Aragón, políticas como la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA, 2014), o la Directriz de Política Demográfica y contra la Despoblación de 2017 (Gobierno de Aragón, 2017 a, 2017 b)⁶ cuentan con su propio conjunto de indicadores, desarrollados desde los organismos públicos que las impulsan. Esta mayor adaptación al contexto no implica necesariamente que las problemáticas del medio rural estén mejor representadas que en otros sistemas de medición europeos, sino que responden de un modo más directo al análisis de los agentes locales, de lo cual pueden derivarse consecuencias positivas, pero también profundos sesgos. Es crucial subrayar esto en la coyuntura actual, en la medida en que los últimos años han sido testigos de una cierta proliferación de indicadores o conjuntos de indicadores producidos a nivel estatal o regional.

Usaremos como ejemplo de ese tipo de sesgos la definición económica y sus implicaciones a nivel de género en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA) que, aprobada en 2014 es el instrumento de planificación territorial básico de la comunidad.⁷ En ella se contemplan seis actividades económicas estratégicas (logística, energía, industria agroalimentaria, automoción, turismo y nuevas tecnologías) como aquellas a las que incardinar los principales esfuerzos de los poderes públicos. De modo significativo, todos los sectores incluidos presentan unas ratio mujeres/hombres mucho más mas-

6. Ambas se desarrollan a iniciativa del área correspondiente a Ordenación del Territorio. Asimismo, en marzo de 2020 se aprobó el anteproyecto de Ley de Dinamización del Medio Rural, cuyo proceso de información pública acaba de terminar.

7. La EOTA comprende un amplio análisis, estrategias/ejes (15) y objetivos generales (20) y objetivos específicos y normas de desarrollo (111). De este instrumento se derivan tanto el Índice Sintético de Desarrollo Territorial como Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación, así como otros elementos no desarrollados todavía, si bien, por los cambios en la orientación política, la adaptación a objetivos específicos u otros criterios técnicos existen diferencias relevantes entre los diferentes instrumentos.



culinizadas (0,53) que la media de la población ocupada en general (0,83), salvo el hostelero/turístico (1,1).⁸

Podría pensarse que esto ocurre por ser la EOTA una estrategia territorial, no específicamente rural. Sin embargo, el mismo análisis de la Directriz de Política Demográfica muestra unos resultados similares (sólo un sector, fabricación de calzado, tiene una ratio de ocupación feminizada). Evidentemente, en este caso nos estamos refiriendo a un sesgo en la elaboración de políticas; ahora bien, esto no debe hacernos pasar por alto que los indicadores elegidos para medir la evolución de estas políticas económicas son indicadores sobre empleo sin desagregación por sexo (EOTA) y el número de actividades económicas (Directriz). Es decir, las herramientas de medición opacan una realidad, como es el desempleo y migración femenina y la masculinización del medio rural. Esto contrasta con el peso que se le da tanto a la igualdad de género como a la citada masculinización en los análisis de ambas estrategias, y a pesar de la carga natalista en la definición de políticas.

Lo expuesto resulta más significativo si tenemos en cuenta que, como señalan tanto la Directriz como la EOTA, el de los cuidados y el sociosanitario son sectores económicos especialmente relevantes en el medio rural aragonés, dado el envejecimiento de la población (EOTA, 2014: 85). Sin embargo, como indicadores se segregan del conjunto de las actividades económicas capaces de generar dinamismo en áreas rurales para ser, específicamente, un yacimiento de empleo femenino, mientras que en un sentido contrario tampoco se plantean indicadores para efectuar un seguimiento de la feminización del empleo en los sectores considerados estratégicos para el territorio y las zonas rurales más vulnerables (Gobierno de Aragón, 2017 b; EOTA, 2014: 85-117).

En cualquier caso, la producción de indicadores no puede sustraerse a los agentes que intervienen en su diseño y en el de las políticas, y en ese sentido se ha mostrado (Davis *et al.*, 2012) cómo el diseño de cada indicador va conociendo cambios desde que es producido como prototipo por personal técnico o académico y va siendo perfilado por su interacción con instancias y agentes políticos o de la sociedad civil. Por ello, con independencia de las intenciones

8. El cálculo se realiza dividiendo la cifra de mujeres ocupadas por la de hombres en los CNAE correspondientes a cada sector, con cifras de la EPA. El valor 1 implicaría la igualdad, mientras que valores inferiores indican masculinización del sector.



o voluntades, si los actores que intervienen en el diseño de políticas no intervienen con una determinada perspectiva (de género, en el ejemplo anterior), ésta quedará difuminada en el resultado final.

A este respecto, resulta interesante el proceso del tercer indicador del que se vale la política de ordenación territorial aragonesa, el Índice Sintético de Desarrollo Territorial (ISDT), indicador sintético compuesto por 100 variables ponderadas, agrupadas en cinco factores territoriales —actividades económicas, alojamiento, equipamientos, movilidad y escenario vital y patrimonio territorial— que darán como resultado otros tantos subíndices. Del ISDT merece la pena señalar varias características, como por ejemplo ser el único indicador de su tipo publicado en un Boletín Oficial con toda su metodología y resultados, lo cual le da un carácter a sus resultados que pasa de lo informativo hasta instalarse en lo normativo. Por otra parte, el índice tiene unos rangos de puntuación entre 98 y 110 para cada municipio, asentamiento y comarca de Aragón, con base en una peor o mejor calificación en las distintas variables. Además, incluye un módulo de escenario vital y patrimonio territorial novedoso. Por el momento, el uso del ISDT se centra en la información de políticas, la consulta para localidades y la priorización en la concesión de subvenciones, algo que sintetiza a la perfección la problemática planteada por los indicadores como tecnología de gobernanza al ser objeto de regulación —publicación en el boletín oficial— pero, al mismo tiempo, alternativa a esa regulación, en tanto que sustituto de otros criterios.

En general, como índice sintético, el ISDT se beneficia de haber sido desarrollado menos pendiente de la verificación de políticas que de una valoración de la cohesión territorial. Sin embargo, herramientas como este ISDT corren el peligro de ser una medición excesivamente *ad hoc*, con una metodología propia, muy adaptada a su contexto —el aragonés, en este caso— que no permita establecer comparaciones, ni con otros territorios ni de serie histórica. Además, como suele ocurrir en el caso de cualquier indicador sintético —dependiente tanto de multitud de fuentes y datos externos como de distintas operaciones estadísticas que les son propias— el ISDT se enfrenta a la dificultad de su mantenimiento y actualización.

Compuesto por 29 indicadores ponderados y agrupados en cinco categorías, el índice VIMUR define de modo multidimensional la integración de



la mujer en su comunidad co base en el desarrollo económico alcanzado (el proyecto nace con el objetivo de evaluar la medida 19 del PDR de Aragón) por las mujeres, así como por su participación social y política y su apropiamiento de la identidad local.

6. Conclusiones

Emergencias

Durante el proceso de elaboración de este texto descolló la necesidad a futuro de otorgar la importancia debida a toda una serie de indicadores, conjuntos de indicadores o índices sintéticos que, con una casuística muy variada, constituyen una categoría propia a la que podríamos denominar como «indicadores emergentes». Algunos de sus rasgos son su origen en ámbitos ajenos o periféricos a la administración (iniciativas académicas, empresas, movimientos sociales o sociedad civil), la preferencia por temáticas que no son centrales en los principales conjuntos de indicadores usados por la administración o el uso de fuentes de datos alternativas como los *open data*, o metodologías participativas y/o cualitativas).

Como ejemplo de lo anterior podemos citar el índice VIMUR (Valoración de la Integración de las Mujeres en el Mundo Rural) que sintetiza de manera bastante ajustada todos estos rasgos. El índice ha sido realizado por Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio (GEOT) – IUCA, de la Universidad de Zaragoza (Hernández Navarro *et al.*, 2019, 2020) y fue presentado en marzo de 2019. El índice define la integración de la mujer en su comunidad con base en el desarrollo económico alcanzado por las mujeres, así como por su participación social y política y su apropiamiento de la identidad local. Basado en metodologías cualitativas, compensa de este modo la dificultad de obtener muestras representativas en ese contexto con la profundidad que facilitan los métodos cualitativos. Hasta donde hemos podido saber, es el único indicador de su tipo —igualdad de género en el medio rural— operativo actualmente a nivel estatal.

Casos como éste, o la iniciativa de Miguel Montañés, sociólogo, y Samuel Gimeno, informático basada en el uso de *open data* relativos a tarjetas sani-



tarias⁹ con el objetivo, entre otros, de ofrecer una estimación sobre la validez de los datos censales en zonas rurales, nos devuelven a la realidad de un mundo rural en los que dimensiones como el género o la movilidad detrás de las cifras de los censos no son los elementos centrales de la medición y gobernanza llevada a cabo mediante indicadores.

Recapitulación

A lo largo de este trabajo hemos pretendido exponer la situación actual en el uso de indicadores para caracterización y gobernanza del medio rural. Para ello, nos hemos referido a distintos dispositivos, especialmente a un conjunto de indicadores (ODS) y un indicador sintético (ISDT) producidos en los últimos cinco años y orientados a fines bien distintos, como son estrategias políticas globales y el desarrollo rural y territorial en una comunidad autónoma.

Con base en los ejemplos planteados y en la literatura revisada, podemos colegir que los indicadores globales como los de la Agenda 2030 siguen presentado problemas múltiples —comunicativos, temáticos y metodológicos— para mostrar las realidades y necesidades del mundo rural. Por su parte, los indicadores desarrollados por administraciones autonómicas o locales poseen de indudables fortalezas en cuanto a la adaptación al contexto y a la participación ciudadana, pero pueden adolecer de sesgos y problemas en cuanto a la comparabilidad, las series históricas y la continuidad en el tiempo. En cualquier caso, en ambos casos nos hallamos ante dispositivos funcionales a sus objetivos y cuyo éxito y desarrollo dependerá en buena medida de la capacidad de ser apropiados, criticados o revisados por los actores de los procesos de gobernanza u otros de la sociedad civil en áreas rurales. Buena parte de este éxito dependerá de una relación dialéctica con otros indicadores consolidados o emergentes, en la medida en que pueden crear discursos competitivos, complementarios o contradictorios, algo a lo que hemos querido apuntar en el apartado anterior y que viene marcado por la capacidad de los indicadores de generar procesos de participación y o autorreconocimiento.

9. Para más detalles, <http://sgimeno.net/blog/index.php/category/investigaciones/>, y «Más del 90% de los pueblos de Teruel tienen personas censadas que no viven allí», *Diario de Teruel*, 27-09-2020, pp. 2-5, <https://www.diariodeteruel.es/noticia.asp?notid=1027401ysecid=1>.

Por supuesto, muchas de estas conclusiones necesitan de un trabajo empírico en cada conjunto de indicadores más amplio para sustentarse, pero en términos generales son compatibles con lo recogido en la literatura. Ésta —la de la profundización en el análisis de estos conjuntos de indicadores, especialmente en su construcción y popularización— es una de las líneas que quedan abiertas, al igual que otras, como el papel de la digitalización de la sociedad y de los datos territorializados al servicio tanto de una gobernanza pública como de empresas privadas o, también, el estudio de nuevos indicadores de movilidad geográfica y sus implicaciones para la gobernanza de las áreas rurales.

Referencias

- ABREU, I.; NUNES, J. M. Y MESIAS, F. J.** (2019). Can Rural Development Be Measured? Design and Application of a Synthetic Index to Portuguese Municipalities. *Social Indicators Research*, 145(3), 1107-1123. Scopus. <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02124-w>
- ANDERSSON, A.; HÖJGÅRD, S. Y RABINOWICZ, E.** (2017). Evaluation of results and adaptation of EU Rural Development Programmes. *Land Use Policy*, 67, 298-314. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.05.002>
- ASAMBLEA GENERAL DE NU** (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.
- BRYDEN, J. M.** (2003). *Rural Development Indicators and Diversity in the European Union*.
- (2006). *Changes in Rural Policy and Governance: The Broader Context. Continuity or Transformation? Perspectives on Rural Development in the Nordic Countries*. Estocolmo.
- COBB, C. W. Y RIXFORD, C.** (1998). *Lessons Learned from the History of Social Indicators*. Redefining Progress. San Francisco.
- CONFERENCIA EUROPEA SOBRE DESARROLLO RURAL** (1996). *Hacia una política integrada de desarrollo rural: la declaración de Cork*. Unión Europea.
- CORS-IGLESIAS, M., GÓMEZ-MARTÍN, M. B., Y ARMESTO-LÓPEZ, X. A.** (2020). Peer-to-Peer Accommodation in Rural Areas of Catalonia: Defining Typologies of Rural Municipalities. *Sustainability*, 12(15), 6145. <https://doi.org/10.3390/su12156145>



- DAVIS, K. E.; KINGSBURY, B. Y MERRY, S. E. (2012). Indicators as a Technology of Global Governance. *Law & Society Review*, 46(1), 71-104. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2012.00473.x>
- DAX, T. (2014). The evolution of European Rural Policy. En *Territorial Cohesion in Rural Europe: The Relational Turn in Rural Development*. Routledge.
- DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT. (2017). «Technical Handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014-2020».
- EDWARDS, B.; M. GOODWIN; S. PEMBERTON Y M. WOODS (2001). «Partnerships, Power, and Scale in Rural Governance». *Environment and Planning C: Government and Policy* 19(2):289-310. doi: 10.1068/c12m.
- ERKKILÄ, T. Y PIIRONEN, O. (2018). Theory: Rankings as Policy Instruments. En *Rankings and Global Knowledge Governance: Higher Education, Innovation and Competitiveness* (pp. 19-50). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-68941-8_2
- EUROSTAT. (2019). Adult Education Survey (AES) methodology—Statistics Explained. *Adult Education Survey (AES) methodology*.
- FARINÓS I DASÍ, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la AGE*, 46, 11-32.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2014). Decreto por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, Pub. L. No. 202/2014, 243 BOA, *Boletín Oficial de Aragón* 39050 (2014).
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2017 a). *Directriz Especial de Política Demográfica contra la Despoblación—TOMO II. ESTRATEGIAS Y MEDIDAS*. Dirección General de Ordenación del Territorio.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2017 b). —*TOMO III. INDICADORES*. Dirección General de Ordenación del Territorio.
- LAND, K. C. Y MICHALOS, A. C. (2018). Fifty Years After the Social Indicators Movement: Has the Promise Been Fulfilled? *Social Indicators Research*, 135(3), 835-868. <https://doi.org/10.1007/s11205-017-1571-y>
- LITTLE, JO. (2001). «New Rural Governance?» *Progress in Human Geography* 25(1):97-102. DOI: 10.1191/030913201670015309.
- MARTÍNEZ NAVARRO, J. M. Y VÁZQUEZ VARELA, C. (2016). Desarrollo rural endógeno, comunidad, participación e identidad: Luces y sombras en el marco de la iniciativa LEADER. *IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local del GTDL-AGE*, 655-674.



- MINISTERIO DE IGUALDAD** (2019). *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019—Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género*. Ministerio de Igualdad.
- NAVARRO, F.; CEJUDO, E. Y MAROTO, J. C.** (2014). Reflexiones en torno a la participación en el desarrollo rural. ¿Reparto social o reforzamiento del poder? LEADER y PRODER en el sur de España. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 40(121), Article 121.
- OLIVA SERRANO, J.** (2018 a). «Conclusiones para la investigación y la gobernanza rural». Pp. 179-92 en *Movilidades, trayectorias vitales y sostenibilidad rural*. Universidad Pública de Navarra.
- (2018 b). *Movilidades, trayectorias vitales y sostenibilidad rural*. Universidad Pública de Navarra.
- PARRIS, K.** (2001). «Measuring the Environmental Impacts of the Common Agricultural Policy: Challenges, Recent Trends and Outlook, and Future Directions». P. 41 en *The Common Agriculture Policy and the Environmental Challenge -New Tasks for the Public Administrations?». Maastricht, The Netherlands: European Institute of Public Administration.*
- PE'ER, G.; A. BONN; H. BRUELHEIDE; P. DIEKER; N. EISENHAUER; P. H. FEINDT; G. HAGEDORN; B. HANSJÜRGENS; I. HERZON; Á. LOMBA; E. MARQUARD; F. MOREIRA; H. NITSCH; R. OPPERMANN; A. PERINO; N. RÖDER; C. SCHLEYER; S. SCHINDLER; C. WOLF; Y. ZINNGREBE Y S. LAKNER** (2020). «Action Needed for the EU Common Agricultural Policy to Address Sustainability Challenges». *People and Nature* 2(2):305-16. doi: <https://doi.org/10.1002/pan3.10080>.
- REDR** (2020). *Posicionamiento REDR: Plan Estratégico Nacional PAC y LEADER 2021-2027*. Red Española de Desarrollo Rural. <http://www.redr.es/es/portal.do?TR=A&IDR=1&identificador=929>
- RICO, M. Y GÓMEZ-LIMÓN, J. A.** (2011). Propuesta metodológica para la construcción de indicadores sintéticos de igualdad de género. El caso del medio rural de Castilla y León. *Revista Internacional de Sociología*, 69(1), 253-286. <https://doi.org/10.3989/ris.2009.04.27>
- SCHUH, B.; LUKESCH, R.; MICHAELK, J.; KAUFMANN, P.; PUF AHL, A.; SCHILLER, S.; KOORBERG, P.; BEAUFOY, G.; PINAY, G.; MORAN, D.; GOMANN, H.; STORTI, D.; ROSSI, P. Y PARACCHINI, M.-L.** (2011). Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. *European Association of Agricultural Economists (EAAE) > 122nd Seminar, February 17-18, 2011, Ancona, Italy*, 16. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.99365>



- SHERRY, E., Y SHORTALL, S. (2018). *Rural Proofing in Northern Ireland—Overview and Recommendations*. Agrifoods and Bioscience Institute-
- (2019). Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs. *Journal of Rural Studies*, 68, 336-343. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.12.005>
- SHORTALL, S. Y ALSTON, M. (2016). To Rural Proof or Not to Rural Proof: A Comparative Analysis. *Politics & Policy*, 44(1), 35-55. <https://doi.org/10.1111/polp.12144>
- SUBIRATS, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- WIECK, C. E I. HAUSMANN (2019). «Indicators Everywhere: The New Accountability of Agricultural Policy?» en AgEcon Search. Bruxelles.