

Mg. Arq. Facundo Lopez Binaghi

Flacso Argentina

faculbinaghi@gmail.com

Rural Proofing: una herramienta posible para afrontar el despoblamiento de forma transversal o un posible isomorfismo institucional.

Resumen

El despoblamiento como demanda social pública, no forma parte de la misión o de las competencias de una sola área estatal vertical, ya sea nacional, provincial o municipal. Es por lo tanto que se pretende explorar en este trabajo, partiendo de la experiencia europea del Rural Proofing, una perspectiva para el accionar de la administración pública, superando las acciones segmentadas o sectoriales de los gobiernos, de las organizaciones y de la sociedad. Esta perspectiva, la transversalidad, surge de entender la interacción entre la diversidad y la creciente complejidad de la realidad social que presenta la ruralidad, por un lado, y las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas estatales, por otro.

La problematización del despoblamiento y su posición en la agenda pública

La pérdida de población del ámbito rural y el achicamiento de sus pequeñas localidades no es una novedad de estos tiempos ni algo que suceda sólo en nuestro territorio. Con similitudes y diferencias, estos procesos de despoblamiento se reiteraron a lo largo de la historia en diferentes puntos del mundo resultando común en sociedades bajo procesos de desarrollo capitalista en la agricultura.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, comenzó en nuestro país, un proceso vertiginoso de asentamiento poblacional en áreas rurales, habitando los espacios productivos o conformando poblaciones. La primera mitad del siglo XX, se mantiene estable el aumento de la población rural, impulsando la instalación de servicios educativos, de salud, comunicación, comercio y

esparcimiento. Sin embargo, desde los 60´ y hasta los 90´ inclusive se da un proceso de intensificación de la lógica capitalista en la agricultura y en la economía, lo que encaminó a que actualmente el ámbito rural transite un proceso migratorio de constante expulsión, debido a la falta de oportunidades laborales, servicios de salud y educación entre otras causas. Sin embargo y a pesar del proceso de despoblamiento, hay quienes permanecen en estas localidades y en los campos, por decisión propia o resignación.

Argentina, desde sus orígenes, presenta un elevado índice de urbanización en comparación con otros países de América Latina. Desde sus inicios, nuestro país padece de una franca macrocefalia¹ y una densidad poblacional muy baja en gran parte de su territorio. Históricamente, la mayor parte de la población nacional se asienta en las provincias del área central y es allí donde se localizan las ciudades de mayor tamaño, con mayor cantidad de servicios y de industrias. Como contraste, en el resto del país, la población es baja tanto en cantidad como en densidad, las economías regionales son débiles, con una menor dotación de infraestructuras y de servicios para la población y para el desarrollo de actividades productivas. (Schweitzer, 2020)

La cuestión de la falta de población y la baja densidad de gran parte del territorio argentino aparecen tempranamente en la conformación del Estado nacional. Alberdi (2017), en Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina plantea la importancia de poblar el territorio:

“Las Constituciones de países despoblados no pueden tener otro fin serio y racional, por ahora y por muchos años, que dar al solitario y abandonado territorio la población de que necesita, como instrumento fundamental de su desarrollo y progreso. Así, en América gobernar es poblar. Definir de otro modo el gobierno es desconocer su misión sudamericana.” (p.200).

En la misma dirección, los primeros censos se encargaron de remarcar la cuestión desde la mirada oficial: en los resultados del censo de 1869, primer censo nacional, se plantea que

¹ La macrocefalia se expresa con la presencia de una fuerte concentración en términos políticos, económicos y demográficos en torno al Gran Buenos Aires, en el área central del país. Según los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, el aglomerado integrado por la Capital Federal, junto a los municipios del conurbano, contaba con 13.588.171 habitantes. Esto significa que una tercera parte de la población del país se concentra en menos del 2% del territorio nacional.

“La población de la ciudad de Buenos Aires no guarda relación con las otras capitales [provinciales] y tan fuerte es la disparidad, que, sola, suma más habitantes que todas ellas reunidas. [...] Con relación al territorio absoluto, somos la nación más despoblada de América.” (Primer censo de la República Argentina, 1869).

Para el siguiente censo, realizado en 1895, la cuestión seguiría estando presente:

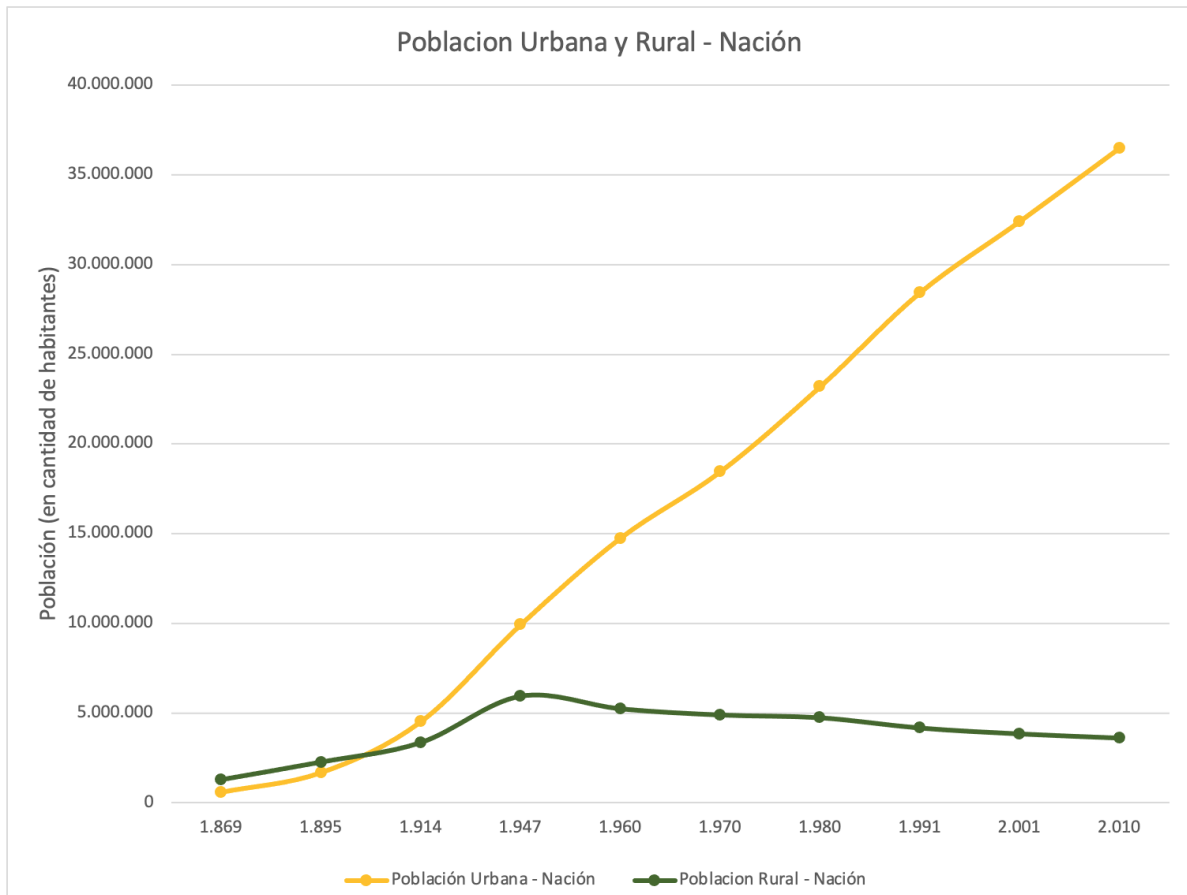
“Al tratar ahora de los datos relativos a la densidad de población en la República, llegamos a uno de los problemas de mayor importancia y trascendencia que pueden ocupar al estadista argentino. Basta enunciar que nuestro país es todavía una de las regiones más despobladas del planeta, para comprender que ofrece una fisonomía propia y su relativa despoblación puede explicar muchos hechos de su pasada historia” (Segundo Censo de la República Argentina, 1898:CXXIV).

Pasada la mitad del siglo XX, para la segunda gestión peronista, el desequilibrio demográfico seguía siendo un problema. Es por esto que la cuestión fue incorporada dentro de los objetivos del Segundo Plan Quinquenal, planteando la necesidad de

“disminuir la población de las grandes ciudades a través de la descentralización industrial; aumentar la población rural, arraigando al agricultor a su tierra y posibilitar el incremento de habitantes en pequeños núcleos poblados auspiciando en particular el desarrollo de las ciudades del interior cuya población se dedique primordialmente a actividades de carácter regionales.” (Segundo Plan Quinquenal, 1953:46).

La mitad del siglo XX se vuelve un momento crucial para la construcción del problema de nuestro interés, debido a que, hasta ese momento y a pesar del crecimiento demográfico total, el territorio nacional presentaba aún baja densidad de población y la población urbana, desde el censo de 1914, supera a la rural en números totales. Desde 1869 hasta el censo de 1947, a pesar de crecer, la población rural fue disminuyendo su importancia relativa en el total nacional, registrándose en el año 1947, el máximo histórico de población rural a nivel nacional (5.961.694 de habitantes, que representaban el 37,50% de la población total del país). A partir del censo de 1960, comienza a registrarse la primera pérdida de población

rural, tendencia se mantendrá firme a lo largo de los sucesivos relevamientos, perdiendo participación relativa en la población total y en términos absolutos.



Evolución de la población urbana y rural en la República Argentina, a través de los censos nacionales. (Elaboración propia a partir de los datos de los censos de 1869, 1896, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010)

Debemos avanzar hasta principios de la década del 2000 para encontrarnos con otro hito significativo en la problematización del despoblamiento rural. En aquel momento, desde la provincia de Buenos Aires y en el marco de una sucesión de políticas de desarrollo rural, se sancionó la Ley 13.251, creando el Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades. Este régimen, como también el Plan Volver y el Programa Pueblos, fueron acciones innovadoras en la forma de problematizar el despoblamiento y de ofrecer instrumentos para su abordaje. En los fundamentos de esta ley, puede encontrarse nuevamente la problematización del despoblamiento de las áreas rurales, tanto bonaerenses como del resto del país:

“El éxodo rural, al generar un descenso de la población trae como consecuencia características especiales al proceso de despoblamiento que se expresan en: el

envejecimiento de la población, la pérdida de servicios y equipamiento, el desaprovechamiento de la capacidad instalada; generando la desertización socioeconómica y consecuentemente el resquebrajamiento del territorio. Es decir se pierde la integralidad territorial. [...] Nuestro país y la provincia de Buenos Aires, no han desarrollado políticas demográficas o poblacionales en las últimas décadas, lo que implica la ausencia de antecedentes significativos y todo un camino por recorrer en forma perentoria debido a que el problema está fuertemente instalado.”
(Fundamentos Ley Provincial 13.251²)

Por todo esto podemos entender que el despoblamiento rural, fue problematizado desde los inicios del Estado Argentino hasta la actualidad y a pesar de esto sigue vigente como problema. Este obedece a una amplia gama de factores, no es homogéneo en todo el territorio nacional y acontece contemporáneamente con un importante incremento de la producción agrícola y un cambio en la forma de producir (CEPAL 1987). Para profundizar en las causas de este fenómeno, debemos pensar que, desde finales del siglo XIX, las acciones del Estado como las de los privados, generaron nuevas configuraciones del espacio rural que transformaron las dinámicas poblacionales en nuestro territorio. Al mismo tiempo, cambiaron las formas de producir y los requerimientos de los mercados internacionales de materias primas. En este contexto no solo se pierde población rural; también los pueblos y pequeños asentamientos van perdiendo funciones comerciales y productivas, servicios sociales y educativos, quedando las infraestructuras obsoletas y vacías de función alguna. Al ritmo que la población disminuye, la restante se envejece, decaen los núcleos de sociabilidad y se acerca a la posibilidad de desaparecer.

Al pensar el territorio (Altschuler, 2013; Sack 1986; Lopes de Sousa, 1995; Mançano 2004; Santos 2005), entendemos que el Estado ocupa un rol relevante en su conformación, que interviene constantemente, de forma directa o indirecta, en su devenir. Esto ocurre ya que no sólo lo hace desde aquel rol de conformador del territorio que le diera la geografía clásica, sino que los cambios en su intervención en los mercados de productos agrícolas y en la desregulación de distintas prácticas fueron los principales facilitadores del avance del capitalismo más acérrimo y despoblador. Para pensar el accionar estatal, partimos de entender a las políticas públicas, según lo plantean Oszlak y O’Donnel (1985) “*como un conjunto de*

² Se puede acceder a la Ley y sus fundamentos en el siguiente link:
<https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2004/13251/3614>

acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil". (p.112-113). Estas acciones u omisiones no son ingenuas ni responden, aunque parezca, al entramado del interés general. Como plantean Giarracca y Teubal (2006), *"el Estado cumple un papel hegemónico al representar el interés conjunto de las facciones dominantes del capital y no necesariamente el interés de las mayorías"* (p.146). Kraft y Furlong (2006) plantean que *"las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas públicas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión"* (p.5). Hoy, frente a la problemática de las pequeñas localidades, las clases gobernantes en general no se expresan y rara vez buscan consensos, en tanto no conciben una alternativa posible al acaecer del despoblamiento, el cual prácticamente se entiende como un resultado lógico y positivo del desarrollo.

¿Por qué a pesar de haber sido cuestiones constantemente identificadas a lo largo de la historia, no han llegado a constituirse ciclos vitales de larga duración y mucho menos, soluciones? ¿Por qué el despoblamiento, la baja densidad y la macrocefalia no son asuntos socialmente problematizados?. Una hipótesis puede encontrarse en las propias palabras de Oszlak y O'donnell (1985:111), al plantear que *"Negar la problematización de un asunto (argumentando que es un "falso problema"), afirmar que nada puede hacerse (la "inevitabilidad" de la pobreza), relegarlo a un "benevolente olvido" o reprimir a quienes intentan plantearlo son, por supuesto, formas de ejercicio de poder en la dirección de impedir su problematización social o su surgimiento como cuestión."* A pesar de ser el despoblamiento una cuestión identificada incluso desde el propio Estado, fue constante la falta de políticas públicas articuladas para buscar resolver la cuestión. Es verdad que se registran acciones estatales en torno a generar mejoras en la habitabilidad de la ruralidad, incluso algunas políticas de desarrollo local y territorial que buscaron afianzar a la población en su territorio. Sin embargo, las acciones estatales frente al habitar rural, constituyen en general, respuestas aisladas, desarticuladas, desligadas de una política pública orientadora. De estas, quizás las políticas más destacables son la educación rural, caminería, electrificación, y aquellas vinculadas a la producción agrícola ganadera³.

³ Como planteamos en un párrafo anterior, una serie de políticas puntuales pero significativas fueron las que se llevaron adelante en la primera década del siglo XXI. Estas acciones se materializaron a través del «Plan Volver», la Ley Provincial 12.2516 y el «Programa Pueblos», teniendo en todos los casos a las comunidades de las pequeñas localidades como sujeto central, la promoción de su desarrollo y el fortalecimiento de su

Pero entonces, ¿para quién es un problema?. Como plantean Oszlak y O'Donnell (1985), entendemos que además del Estado, otros actores también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden influir considerablemente, incluso más que las propias políticas estatales, en el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas. Sin embargo, al observar a los actores que buscan participar en esta disputa, nos encontramos con una gran cantidad de pequeños actores, dispersos en el territorio, con escasa capacidad de agencia, poco nivel de asociación horizontal y un "contexto"⁴ difuso, que terminan diluyendo el problema. Hoy por hoy, la cuestión difícilmente cumpla los tres parámetros planteados por Aguilar Villanueva (1993) para que un asunto tenga acceso a la agenda pública: aunque el despoblamiento es una realidad que afecta ampliamente al territorio nacional, no es "objeto de atención amplia"; pocos son los que escapan de la resignación y exigen que se realice alguna acción para revertirlo y no existe acuerdo por qué nivel estatal se debe hacer cargo de su solución.

El Rural Proofing como respuesta europea

Como hemos planteado en el inicio de este trabajo, el despoblamiento no es un problema exclusivamente argentino, sino que de diferentes formas, es una consecuencia del desarrollo capitalista de los territorios, por lo que podemos encontrar, con diferentes grados, en prácticamente todo el mundo. Es así que el territorio europeo no se encuentra exento de esta cuestión y la misma fue abordada en el año 2016, en la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural en Cork, Irlanda. De este encuentro nace la Declaración de Cork 2.0⁵ marcando un giro fundamental en la manera de percibir las zonas rurales y sus retos. Entre sus conclusiones se puede remarcar la búsqueda por mejorar la sensibilización pública sobre el potencial de los recursos y las zonas rurales; el incentivo y fomento al habitar las zonas rurales; mantener el desarrollo la política agrícola y rural; y por último, la revisión sistemática de otras políticas

autonomía, a partir del fomento de la participación y de emprendimientos productivos. El principal inconveniente que enfrentó este conjunto de acciones estatales es la falta de problematización frente a las restricciones estructurales del sistema, que conlleva y explica los procesos poblacionales que a través de décadas no han podido revertirse, que tienen que ver con el funcionamiento del capitalismo mismo y que afecta no sólo a Argentina, sino a América Latina toda. Estas restricciones, se pueden resumir en la concentración de la tierra y del capital, el avance de la extranjerización en la propiedad de la tierra y la acumulación por desposesión, que resulta de la financiarización de la economía, las recurrentes crisis, las privatizaciones y el rol central del Estado en la distribución de la renta (Manzanal, 2016).

⁴ Según Oszlak y O'donnell (1976), "contexto" no es un "objeto-que-está-ahí". Es una creación analítica que busca con la mayor economía posible "situar" el tema "específico" estudiado, respecto del conjunto de factores indispensables para comprenderlo, describirlo y eventualmente explicarlo. (p.127)

⁵ La Primera Declaración de Cork, «Un medio rural vivo», fue formulada en 1996 por los participantes de la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural en la misma ciudad de Cork.

sectoriales y macroeconómicas desde una perspectiva rural (Unión Europea, 2016). Esto último es conocido por el mundo anglosajón como Rural Proofing, que en una traducción no demasiado directa al español, recibe el nombre de Mecanismo Rural de Garantía. Para explicarlo de forma sencilla, Jimenez Martinez (2020) define al Rural Proofing como la transversalización del punto de vista rural y sus necesidades específicas, a todas las instancias del proceso de desarrollo de políticas. Esto podría significar, entre otras posibilidades, que la implementación de una política podría necesitar ser diseñada y aplicada de manera diferente en comparación con las áreas urbanas. El principal objetivo del rural proofing es, por lo tanto, comprender los impactos de la intervención de la política gubernamental y garantizar resultados políticos justos y equitativos para las zonas rurales. (Department for Environments, Food and Rural Affairs, 2021).

La experiencia inglesa es la más longeva dentro de la comunidad europea, incluso es anterior a la Declaración de Cork, ya que desde el año 2000 que se comienza a aplicar desde una agencia estatal independiente denominada Comisión para las Comunidades Rurales, o CRC por sus siglas en inglés. Desde el 2013, esta competencia pasó al Departamento de Medioambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (Department for Environment, Food and Rural Affairs o DEFRA), donde se creó la Rural Communities Policy Unit. Esta unidad es la encargada de llevar adelante el proceso de evaluación y sugerencias, como también de conformar un equipo evaluador independiente que elabora un informe anual sobre la situación de las zonas rurales. La metodología empleada por la DEFRA tiene un perfil de evaluación de resultados y toma de decisiones basada en evidencia, y presenta dos vertientes: por un lado, la revisión documental, buscando evaluar cómo y qué impacto tienen las medidas adoptadas por el gobierno en los entornos rurales. Por otro lado, se trabaja en un análisis de la realidad de las zonas rurales, a partir de fuentes estadísticas y materiales cartográficos, buscando fundamentar desde el análisis de evidencias objetivas y empíricas el impacto de las políticas. (Red Española de Desarrollo Rural, 2021)

Como departamento responsable, DEFRA supervisa la aplicación de los mecanismos de garantía rural en todo el gobierno. Asimismo, cada departamento tiene un líder designado (“rural proofing lead”), cuyo papel es aplicar la perspectiva rural a la incumbencia de su área específica, a partir de los siguientes principios rectores (Department for Environments, Food and Rural Affairs, 2017):

- Involucrar a los actores rurales como socios desde el principio del proceso de desarrollo de políticas y mantener el diálogo en todo momento; no debe ser solo un compromiso único.
- Poner a disposición toda la información que sea posible, incluso sobre objetivos de políticas, costos, presupuestos, enfoques y metas.
- Comprometerse con las partes interesadas tanto del gobierno nacional como de las gestiones locales, entendiendo siempre que las áreas rurales pueden diferir significativamente unas de otras.

Gales e Irlanda del Norte han adoptado mecanismos similares, sin embargo, Escocia ha optado por el rural mainstreaming. Esto consiste en incluir las necesidades de la población rural en el diseño de todas las políticas de una forma transversal, y para ello han creado el Scottish Rural Parliament en el que bianualmente se reúnen políticos con líderes y asociaciones locales para dialogar sobre el futuro de las políticas públicas desde una perspectiva rural. En definitiva, se opta por incluir a las voces rurales en el proceso de toma de decisiones desde el inicio y no una vez que ya se han diseñado las medidas (Red Española de Desarrollo Rural, 2021). La otra gran diferencia que presenta el modelo Escocés es que no se trata de un mecanismo separado, sino que se enmarca entre los muchos mecanismos de consulta que organiza el Gobierno.

A lo largo del siglo XXI, el Rural Proofing no solo logró instalarse en la estructura gubernamental Británica, sino que, con otros grados de desarrollo, podemos encontrar experiencias en Finlandia y Suecia, a la vez que comienza a trabajarse en España.⁶ Pero también existen experiencias en países no comunitarios, pero pertenecientes a la Commonwealth, como Australia y Nueva Zelanda⁷. De las diversas experiencias donde se aplica este mecanismo, independientemente del grado de éxito o acierto de sus desempeños y de la variabilidad de sus propuestas, se puede establecer cuatro lecciones fundamentales: Primero, que cualquier mecanismo de garantía rural carente de visión y propósito y que no tenga una vocación reformista y capacidad de transformación efectiva corre el riesgo de quedarse en un empantanado ejercicio puramente metodológico, tedioso y estéril. En segundo

⁶ La experiencia española, es de las más recientes, ya que se inició en el año 2021. Actualmente se encuentra en una fase inicial, promovida principalmente por una entidad de la sociedad civil, con el apoyo del Gobierno de Navarra, la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ministerio Transición Ecológica y Reto Demográfico. Se puede conocer la propuesta accediendo al link: <https://ruralproofing.com/>

⁷ Si se desea conocer la particularidad de cada experiencia, se puede consultar el siguiente documento: http://www.redr.es/recursos/doc/2021/febrero_2021/824551315_1222021895.pdf

lugar, se debe asegurar su transversalidad, evitando hacerlo depender operativamente de una sola estructura vertical que inevitablemente tenderá a una visión sectorial. En tercer lugar, se debe tener en cuenta la diversidad de ruralidades, así como la interacción rural-urbana y los nuevos ecosistemas innovadores rurales que están surgiendo desde hace algunos años y que tratan de consolidarse y extenderse. Por último, Asegurar, como objetivo fundamental, la justicia territorial, entendida como el derecho de las personas que viven en el medio rural a contar con los servicios, equipamientos e infraestructuras, organizados de forma adaptada a territorios extensos y de población dispersa que asegure una razonable y efectiva igualdad de oportunidades para vivir, criar, emprender, trabajar y prosperar con respecto a las condiciones que goza la población de las ciudades. (El Hueco, 2021)

El despoblamiento como problema transversal

La principal enseñanza que podemos recolectar de las propuestas de rural proofing, es entenderlas como una respuesta transversal y no como un enfoque sectorial. Esto se entiende debido a la complejidad del abordaje de la ruralidad que debe atravesar toda, o por lo menos una gran parte de la burocracia gubernamental. Para esto, partimos de comprender que los problemas de la ruralidad en general y en particular el despoblamiento de un territorio complejo como el de la República Argentina, son de gran escala, interdependientes, subjetivos, cambiantes y conflictivos; esconden dimensiones difíciles de manejar, que escapan a los instrumentos gubernamentales vigentes e incluso, la intervención estatal en muchos casos, tiene como consecuencia nuevos problemas y de mayor complejidad. Por eso, plantea Aguilar Villanueva (1993:56) *“que no hay solución sino resolución. [...] Hay que atacarlos una y otra vez sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistémica”*.

Aguilar Villanueva (op cit) concluye que los problemas se plantean y se estructuran de manera que tengan una solución. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, entendemos que el despoblamiento como tal, difícilmente ha encontrado un resultado positivo, sino todo lo contrario. El accionar del Estado, en sus diversos niveles, históricamente se orienta al desarrollo productivo, vinculado a actividades primarias y no reconoce a la ruralidad como espacio del habitar, sino solo como espacio necesariamente habitado acorde a los requerimientos productivos que indiquen los mercados en cada momento histórico. Así, los esfuerzos que se han realizado a lo largo de la historia de nuestro país para mejorar la vida

rural no han hecho más que aplacar las complejidades inmediatas de vivir en este ámbito complejo, garantizando la continuidad productiva. Como ya dijimos, estas acciones fueron aisladas, sin una lógica sistémica o articulación alguna, siendo esa su principal falencia.

Pero también, el abordaje del despoblamiento se presenta como un reto para la cultura organizativa del Estado. El despoblamiento como demanda social pública, no forma parte de la misión o de las competencias de una sola área estatal vertical, ya sea nacional, provincial o municipal. Es por lo tanto que se pretende explorar, con este trabajo como disparador, a la transversalidad como forma de accionar de la administración pública, superando las acciones segmentadas o sectoriales de los gobiernos, de las organizaciones y de la sociedad. Albert Serra (2005), define a la transversalidad como:

“un concepto y un instrumento cuya función es aportar capacidad de actuación a las organización en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales.” (p.3).

La transversalidad, surge de entender la interacción entre la diversidad y la creciente complejidad de la realidad social que presenta la ruralidad, por un lado, y las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas estatales, por otro. Sin embargo, podríamos decir que no se trata de un planteo totalmente innovador. El abordaje de las cuestiones de género es, seguramente, el ejemplo más claro que se puede aducir actualmente sobre un abordaje transversal. Incluso, debemos decir que el concepto de transversalidad, como instrumento de implementación de políticas públicas, tiene su origen en el marco de la articulación de la política de promoción de la igualdad de género, en Suecia a principios de la década de 1990, logrando su internacionalización a partir de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer de Naciones Unidas celebrada en Beijing en 1995⁸ (Valdez González, Román Burgos, y Chavira Cruz, 2019).

⁸ Puede encontrarse bajo la denominación de gender mainstreaming

Volviendo a la definición de Serra (op cit), podemos entender que el carácter polisémico de nuestro ámbito rural, e incluso la imposibilidad de homogeneizar la ruralidad argentina como una única cosa, nos lleva necesariamente a plantearnos de que la forma de trabajar en su desarrollo demográfico y territorial no puede ser con medidas aisladas o programas limitados a cuestiones temáticas o técnicas. Para poder pensar en una política real de repoblamiento y revitalización de la ruralidad, se debe llegar a que, a partir de un determinado instrumento organizativo, se incorpore en el trabajo del conjunto de la organización estatal o por lo menos de una parte significativa de ella, el tratamiento de políticas, el abordaje de los problemas, los puntos de vista, etc que reflejan el carácter multidimensional de la realidad, sin eliminar ninguna de las dimensiones ya incorporadas en su trabajo mediante la estructura orgánica básica.

Se debe trabajar para que cada área estatal, por medio de la gestión transversal, pueda incorporar ciertos aspectos de las múltiples dimensiones que presenta la cuestión. De esta forma se ampliarían las limitadas dimensiones de la realidad que las organizaciones, como producto social y humano, son capaces de replicar en su estructura vertical. En definitiva, desde una mirada transversal, se debe modificar de forma permanente los comportamientos del conjunto de la organización, incorporando nuevas visiones y nuevos valores vinculados a la necesidad de habitar el medio rural, frenar la migración campo-ciudad y equilibrar el desarrollo territorial integral. De esta forma se busca que todos o la mayor parte de los organismos del Estado incorporen la problematización del despoblamiento en sus acciones, proyectos, presupuestos, así también en la legislación vigente. Esto debe conducir a visibilizar y analizar las desigualdades entre los territorios, las relaciones de poder existentes entre los mismos e intervenir de manera integral para modificarlos, desnaturalizando el modelo actual de distribución espacial.

Es fundamental entender que hablar de transversalidad no es simplemente plantear una coordinación entre las diferentes áreas, ya que esta puede establecer objetivos tan diferenciados y actuar sin invadir competencias u obstaculizar acciones. La transversalidad requiere de atender objetivos y problemas comunes, incluyendo el establecimiento de objetivos mínimos, relaciones basadas en el intercambio de recursos, interacciones basadas en la confianza y no en la jerarquía, y la reciprocidad, aspectos que, por un lado, sugieren ventajas como la colaboración, pero por el otro, ponen sobre la mesa las disputas sectoriales,

las tensión que genera la colaboración en red y la disolución de responsabilidades. (Valdez Gonzales, Román Burgos y Chavira Cruz, 2019).

Isomorfismo institucional o respuestas locales

Retomando la idea de partida planteada en el título de este trabajo, nos queremos preguntar si una mirada transversal, basada en los principios generales del rural proofing europeo es una posible herramienta para afrontar el desbalance territorial que padece nuestro país, o simplemente, estaríamos cayendo en un isomorfismo institucional.

Según Matas (2001), una de las principales razones por las que los países latinos tienden a tomar y aplicar las estrategias modernizadoras de los países anglosajones, es que en los países de América Latina se produce una sinergia entre el isomorfismo coercitivo, como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento, de la mano de diversos organismos económicos internacionales, y el isomorfismo mimético, como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. A esto se suma, que una parte significativa de las élites políticas y administrativas latinoamericanas se han formado académicamente con los ejemplos anglosajones o, incluso, directamente en EE.UU. y en Gran Bretaña. Estas élites suelen optar por un modelo intelectualmente próximo pero, en cambio, muy alejado de las realidades administrativas locales. No podemos obviar que también entran en juego la comodidad y el temor. Comodidad en el sentido que es más fácil copiar recetas modernizadoras inventadas y probadas por otros que buscar y encontrar desde dentro las soluciones. Temor en el sentido de que es más fácil impulsar estrategias modernizadoras legitimadas en el exterior, en países más avanzados, que exponerse a implantar estrategias autóctonas que, en caso de fracaso, pueden ser objeto de feroces críticas.

Nos resultó de interés abordar el modelo inglés, como principal experiencia europea, como ejemplo de transversalidad duradera en el tiempo, que claramente tiene sus problemas como sus logros, pero que sin embargo, a lo largo de las gestiones se ha mantenido vigente y activa. Sin embargo, sabemos que no es la única forma de abordar, de forma transversal, la vida rural. La diversidad de propuestas desde la misma premisa -el rural proofing o mecanismo rural de garantía- construidas en los diversos países europeos y no europeos, le otorgó en cada caso, un matiz propio de cada administración. No es el foco de este trabajo adentrarse en

la especificidad de cada propuesta, sino como plantea la incipiente experiencia española, entender que *“La experiencia de otros países indica la necesidad de crear un mecanismo de rural proofing español que refleje la cultura política e institucional española, y no simplemente la traslación mimética de otros modelos”* (El Hueco, 2021). El Rural Proofing, más que un “enlatado” se plantea como un espíritu a seguir, una dirección que deben tomar los gobiernos para que sus administraciones sean más equitativas territorialmente. Cada gestión debe construir su propia institucionalidad en pos de compensar las inevitables limitaciones que presenta cualquier diseño organizativo a la hora de adaptarse a problemas complejos y multidimensionales. Debe quedar claro que el componente fundamental de cada solución radica en la construcción del instrumento organizativo adecuado al medio local, que responda a las necesidades y realidades burocráticas de nuestros gobiernos, para incorporar una visión integrada y focalizada en la cuestión del despoblamiento y el equilibrio territorial en el trabajo del conjunto de la organización gubernamental.

Como hemos planteado, los abordajes transversales no son una novedad en la cultura organizacional del Estado Argentino y se encuentran plenamente vigentes de la mano de las políticas de género. Acciones tales como la Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integren los tres poderes del Estado (Ley 27.499), la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad⁹, el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género, entre otras, se instituyen como antecedentes para poder pensar en el abordaje de otras cuestiones de forma similar.

Es así que podemos pensar como opción real y factible la construcción de una política de abordaje del despoblamiento y para la revitalización del hábitat rural desde una perspectiva transversal, que puede inspirarse en los principios del rural proofing europeo, pero que necesariamente debe asumir las particularidades de la administración local, de las diversas problemáticas que afrontan quienes habitan el medio rural argentino y los conflictos y disputas propias de ese ámbito. Para esto se debe tener en cuenta que actualmente, en la administración pública nacional es difícil encontrar algún actor que posea suficiente peso para romper el equilibrio que mantiene el sistema administrativo tradicional y poder instalar

⁹ Se debe entender que la creación de un ministerio no representa una política de transversalidad, sino todo lo contrario, se trata de una estructura vertical. Sin embargo, dentro de sus objetivos se explicita como objetivo del mismo “Coordinar con otros ministerios y con los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales para asegurar la transversalización de las políticas de género, igualdad y diversidad.” (Ley de Ministerios, Decreto 7/2019, art. 23.)

esta temática de forma transversal. Esta nueva propuesta debe respaldarse en la ciudadanía, la cual hoy no se encuentra cohesionada ni tiene canales claros para expresar sus inquietudes frente a la cuestión. Se deberá disputar frente a gestiones ocupadas en políticas públicas con un fuerte peso político y económico, de interés principalmente urbano, que no dejan espacio en las agendas para insertar los problemas rurales y aún menos, las disfunciones vinculadas a la gestión y a los resultados producidos por el accionar de las políticas públicas en las áreas rurales. A la par, se deberá construir una ciudadanía consciente de la importancia de un territorio equilibrado, introducir y fortalecer concepciones tales como la justicia espacial y el derecho al arraigo, pero sobre todo, la necesidad de tener un medio rural habitado.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Políticas Públicas. Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial. Ciudad de México. México.

ALBERDI, J. B. (2017). Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Biblioteca del Congreso de la Nación. Buenos Aires. Argentina.

CEPAL (1987). Despoblamiento rural y cambios recientes en los procesos de urbanización regional. En Notas de Población. Santiago de Chile. Chile.

DEPARTMENT FOR ENVIRONMENTS, FOOD AND RURAL AFFAIRS. (2017). Rural proofing Practical guidance to assess impacts of policies on rural areas. Reino Unido. Recuperado de:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/600450/rural-proofing-guidance.pdf

DEPARTMENT FOR ENVIRONMENTS, FOOD AND RURAL AFFAIRS. (2021). Rural Proofing in England 2020 Delivering policy in a rural context. Londres. Reino Unido. Recuperado de:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/982484/Rural_Proofing_Report_2020.pdf

EL HUECO, (2021). Ruralizar las leyes. Una cuestión de justicia. Conclusiones para la implantación de un Mecanismo Rural de Garantía en España. El Hueco. Soria. España. Recuperado de:

<https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-Conclusiones-finales-modelo-Rural-Proofing.pdf>

EUROPEA, U. (2016). **Declaración de Cork 2.0. una vida mejor en el medio rural.** Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo, Luxemburgo.

GIARRACA, N. y TEUBAL, M. (2006). Del desarrollo agroindustrial a la expansión del agronegocio: el caso argentino. En Mançano Fernandes, B. (Coord). Campesinado y agronegocios en América Latina. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.

JIMÉNEZ MARTÍNEZ, L. (2020). Los indicadores como tecnología de gobernanza en áreas rurales: síntesis y casos. Revista Kult-Ur, núm. 7. Castelló, España. Recuperado de:

<https://doi.org/10.6035/Kult-ur.2020.7.14.3>

KRAFT, M. y FURLONG, S. (2006). Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives, CQ Press. Washington, DC. Estados Unidos.

MANZANAL, M. (2016). Desarrollo, territorio y políticas públicas. Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial. En Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios No 46, 1er. Semestre, pp. 5-31. CIEA (Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: http://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Mabel-Manzanal_Desarrollo-territorio-y-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas_Una-perspectiva-desde-el-desarrollo-rural-y-territorial.pdf

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. CEDES. Buenos Aires. Argentina.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1985). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO/No4. Buenos Aires, Argentina.

SCHWEITZER, M. (2020). La producción de un territorio desigual en Argentina. Concentración, primacía y macrocefalia. Revista Redes. v.25, n.3, Septiembre - Diciembre. Santa Cruz do Sul. Brasil.

SERRA, A. (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 32. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.

RED ESPAÑOLA DE DESARROLLO RURAL, (2021). Analizando el medio rural en clave positiva. Madrid, España. Recuperado de:

http://www.redr.es/recursos/doc/2021/febrero_2021/824551315_1222021895.pdf

VALDEZ GONZÁLEZ, M., ROMÁN BURGOS, J. F., & CHAVIRA CRUZ, H. (2019). Transversalidad y Políticas Públicas de Juventud. Nociones para la Articulación. Revista Cofactor, 8(16). Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social. Ciudad de México. México.

Otros documentos consultados:

Decreto 7/2019, art. 23: Ley de Ministerios.

Ley 27.499: Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado.

Primer censo de la República Argentina (1869)

Segundo Censo de la República Argentina, (1898)

Cuarto Censo General de la Nación, (1947).

Quinto Censo Nacional, (1960)

Segundo Plan Quinquenal, (1953).