

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural

Martine Dirven
David Candia



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Invertir en la población rural

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural

Martine Dirven
David Candia



Este documento fue preparado por Martine Dirven y David Candia, Consultores de la Unidad de Desarrollo Económico de la Sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/FIDA “Nuevas narrativas para la transformación rural en América Latina y el Caribe”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2020/25

LC/MEX/TS.2020/4

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2020

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México, 2020-04

S.20-00252

Esta publicación debe citarse como: M. Dirven y D. Candia, “Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/25, LC/MEX/TS.2020/4), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen.....	7
Abstract.....	9
Introducción.....	11
I. Definiciones de rural actualmente en uso.....	15
A. En América Latina y en el Caribe inglés.....	15
B. En otros continentes, en comparación con América Latina y el Caribe.....	17
II. Algunas de las críticas y disconformidades con las definiciones actuales.....	23
A. En lo conceptual.....	23
B. En la práctica.....	26
III. Discusiones conceptuales sobre estadísticas rurales a nivel mundial y en la región.....	35
A. Lo normativo: mejor captación de la realidad para fines analíticos y de formulación de políticas.....	35
B. Discusión conceptual en el mundo.....	38
C. Discusión conceptual en la región.....	39
IV. La mirada hacia el territorio y los vínculos rural-urbanos.....	43
Introducción.....	43
A. La mirada urbano-rural.....	45
B. La mirada rural-urbana.....	47
C. Enfocando la superficie rural.....	49
D. Los territorios rurales como nuevos polos (incipientes) de atracción.....	50
E. Los territorios aislados y poco densamente poblados como riqueza.....	51
V. Propuestas de alternativas para América Latina y el Caribe.....	53
Introducción.....	53
A. Metodología.....	55
B. Resultados.....	56

1.	México	56
2.	Argentina.....	58
3.	Panamá	61
VI.	Indicadores para diferentes escalas territoriales	63
VII.	Conclusiones y recomendaciones	67
	Bibliografía.....	71
	Anexo.....	75
Cuadros		
Cuadro 1	América Latina (diez países): población de acuerdo con categorías de ciudades, en torno a 2010	21
Cuadro 2	México: promedio de Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) por cobertura de suelo	58
Cuadro 3	Argentina: promedio de IHH por cobertura de suelo.....	58
Cuadro 4	Elementos a considerar para establecer gradientes de ruralidad y de necesidades básicas insatisfechas (NBI)	63
Gráficos		
Gráfico 1	América Latina: porcentaje de población que reside en localidades de 2.000 y más habitantes, de acuerdo con tamaño de localidades, 1950-2000	20
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (18 países): porcentaje de población rural de acuerdo con densidad de población y de acuerdo con la definición censal de cada país, en torno a 2002.....	29
Gráfico 3	América Latina (18 países): proporción de la población total por densidad de habitantes por km ² , a nivel de municipios, en torno a 2002.....	29
Gráfico 4	América Latina y el Caribe (18 países): porcentaje de población rural a diferentes distancias de una ciudad de 100.000 habitantes.....	31
Gráfico 5	América Latina (12 países): tipos de hogares rurales de acuerdo con fuente de ingresos, en torno a 2008.....	38
Recuadro		
Recuadro 1	México: cambios en la definición de rural y sus razones, desde 1895	26
Diagrama		
Diagrama 1	Conexiones y redes a distintos niveles de acercamiento o escalas.....	45
Mapas		
Mapa 1	América Latina y el Caribe: tipos de definiciones censales de rural usadas, 2017....	16
Mapa 2	Chile: predominancia de población rural o urbana (de acuerdo con definición censal) a nivel de municipio (izquierda) y distrito censal (derecha) - ejemplo de la VI Región O'Higgins	27

Mapa 3	América Latina (18 países): población por densidad de habitantes por km ² , a nivel de municipios, en torno a 2002.....	30
Mapa 4	América Latina y el Caribe (18 países): población rural a diferentes distancias de una ciudad de 100.000 habitantes	32
Mapa 5	México: distribución de la población de acuerdo con IHH, por municipio	57
Mapa 6	México: cobertura de suelo de mayor participación en IHH por municipio	57
Mapa 7	Argentina: distribución de la población de acuerdo con IHH, por departamento.....	59
Mapa 8	Argentina: cobertura de suelo de mayor participación en IHH por departamento.....	60
Mapa 9	Panamá: distribución de la población de acuerdo con IHH, por corregimiento	61

Resumen

Con el objetivo de poner el desarrollo rural en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones, en este documento se analizan las definiciones censales de “rural” actualmente en uso y las discusiones en torno a estas definiciones, tanto en América Latina y el Caribe como en otras regiones. Influyen en las opiniones la creciente disociación entre el lugar de residencia y el lugar y tipo de trabajo, el incremento de los intercambios de todo tipo, así como las cadenas productivas que cruzan las áreas rurales y urbanas.

La propuesta de esta investigación es abordar los desafíos del desarrollo rural desde una perspectiva esencialmente territorial a distintas escalas. Para tipificar los territorios se superponen parámetros de densidad de población, tipos de vegetación y uso de suelo, y también distancia a polos urbanos; se incluyen mapas y una propuesta de cuadro resumen.

Ante los desafíos del mundo actual —recapitulados en los ODS— y al poner el territorio (físico-geográfico) en el centro de la atención, se da un vuelco a la mirada tradicional hacia las zonas rurales como polos de deficiencias, pobreza y poblaciones menguantes y se enfatiza, en cambio, que abarcan el 90% de la superficie de la Tierra y contienen la mayoría de las riquezas naturales. Asimismo, se resaltan los servicios ecosistémicos que se deben preservar e integrar en las estrategias públicas para lograr un desarrollo rural sustentable e inclusivo.

Abstract

Aiming to rural development at the centre of the concerns of decision makers, this paper analyses the census definitions of “rural” currently in use and the discussions around these definitions, both in Latin America and the Caribbean as in other regions. Opinions are influenced by the growing dissociation between the place of residence and the place and type of work, the increase in exchanges of all kinds, as well as the production chains that cross rural and urban areas.

The proposal of this research is to tackle rural development challenges essentially from a territorial perspective at differing scales. To typify the territories, parameters of population density, types of vegetation and soil use are superposed, as well as distances to urban poles; maps and a suggestion for a summary table are included.

In the face of the present world’s challenges —summarized in the SDGs—, when putting the (physical-geographical) territory in the centre of attention, there is a change of perception from the traditional one seeing rural areas as poles of deficiencies, poverty and declining population, to one looking at 90% of the Earth’s surface, with its riches and eco-systemic services to preserve and integrate into public strategies for sustainable and inclusive rural development.

Introducción

“Lo rural no es exclusivamente lo agrícola, ni lo atrasado, ni la sola expresión de la producción primaria. El modelo de sociedad rural está en crisis, pues aún no comprende su papel actual y sus nuevas funciones” (Edelmira Pérez, 2005).

El objetivo del presente documento es tener datos actualizados sobre ruralidad y analizar de manera crítica las diferentes metodologías de medición y cuantificación de lo rural en América Latina y el Caribe con miras a, entre otros, tener una interacción más convincente con los tomadores de decisiones, sobre todo aquellos a nivel de gobierno central¹. La desigualdad territorial y las grandes brechas territoriales en materia de salud, educación, ingresos, dinamismo económico, igualdad de género, y de muchos otros indicadores, han persistido en el tiempo, a pesar de los muchos programas, proyectos y políticas que han tratado de abordarlos. Estas brechas son a la vez el resultado y la causa de posibilidades desiguales de desarrollo en los territorios e impactan con especial fuerza a las áreas rurales de América Latina (RIMISP, IDRC y FIDA, 2017).

Hasta 2001, en su Diccionario de la Lengua Española, la Real Academia Española definía el adjetivo rural como “perteneciente o relativo a la vida del campo y a sus labores”, pero también como “inculto, tosco, apegado a cosas lugareñas” y “urbano”, como “perteneciente o relativo a la ciudad” y también “cortés, atento y de buen modo”. En esta definición se notaba un dejo negativo para rural, lo que está ampliamente incorporado en la visión sobre sí misma de la población rural y, también, por las teorías de desarrollo y los hacedores de política. En efecto, durante varias décadas del siglo XX y, de cierto modo hasta el día de hoy, se consideró que el papel de la agricultura y del aumento de la productividad laboral en su seno era ayudar (a través de transferencias de excedentes de mano de obra, divisas e impuestos) al desarrollo industrial (hoy

¹ Esta contribución fue solicitada casi simultáneamente con otra, para un documento más corto, para la FAO, “Nueva definición de lo rural en América Latina y el Caribe” en el marco de la “Reflexión colectiva para definir líneas de acción para llegar a 2030 con un ámbito rural distinto”. Aunque David Candía no participó en la segunda, inevitablemente —y también a propósito— hay superposiciones de contenidos y opiniones.

los servicios), visto como el sector primordial para el crecimiento y el desarrollo. El desarrollo agrícola por sí mismo no era visto como una fuente de crecimiento. Esta tesis fue sostenida por varios economistas y centros económicos influyentes (p. ej. Lewis (1954), Ranis y Fei (1961), Chenery y Syrquin (1975), y varios escritos de la CEPAL y del Banco Mundial) e incluso por economistas agrícolas (p. ej. Mellor (1966) y Johnston y Mellor (1961) y condujo a una concepción del desarrollo —y por ende también de las políticas— con un fuerte sesgo urbano.

A partir de las definiciones censales de rural se contabiliza a la población rural y se calcula la mayoría de los indicadores socioeconómicos. No hay una definición consensuada a nivel mundial y en la región se utilizan siete grandes tipos de definiciones distintas. Con estas definiciones, de acuerdo con proyecciones de la CEPAL, para 2020 la población rural de América Latina llegaría a unos 120,5 millones de personas o un 18,5% de la población total y para 2030 se estima que disminuiría a 114,6 millones de personas y un 16,2% de la población total. En 1993 la población rural habría llegado a su máximo: 127,4 millones de personas (27,8% de la población total en ese momento) (CEPAL/CELADE [en línea] revisión 2017). Aunque la cantidad de habitantes rurales varía ampliamente de acuerdo con la definición utilizada, la tendencia hacia su disminución suele mantenerse.

A lo largo de las últimas décadas se produjeron cambios notables en las áreas rurales y urbanas, entre los que se observa un aumento continuo de la proporción de residentes rurales que trabajan en un empleo no agrícola (ERNA) como fuente principal o única de empleo; una creciente disociación entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo; un incremento de los intercambios de todo tipo y de cadenas productivas que cruzan áreas rurales y urbanas (del mismo país, países contiguos o globalizados). Estos cambios llevaron a repensar los conceptos sobre ruralidad. En América Latina, en particular, a partir de mediados de la década de 1990 se hicieron seminarios y se publicaron artículos y libros sobre la nueva ruralidad (algunas de sus reflexiones están en una sección más adelante), pero no se llegó a un consenso sobre cómo definir lo rural.

El por qué o para qué seguir diferenciando lo rural de lo urbano con fines de políticas y acciones de desarrollo tampoco está exento de discusiones y dudas. De hecho, varios departamentos universitarios quitaron la palabra rural de su nombre y la reemplazaron por “recursos naturales” y “medioambiente”, entre otros. Al mismo tiempo, el Grupo InterAgencial de Desarrollo Rural (GIADR) insistía en la necesidad de contar con entidades gubernamentales de alto nivel explícitamente a cargo del desarrollo rural (como en Guatemala a nivel vicepresidencial o en México a nivel de subsecretaría). Uno de los objetivos del GIADR fue proponer una definición de rural que fuera consensuada y aplicada en toda la región; sin embargo, no tuvo éxito².

Históricamente, en América Latina se ha tendido a darle una mirada más sociológica que espacial al análisis y diseño de políticas de desarrollo agrícola y rural. La suerte de perplejidad que causó “la nueva ruralidad” probablemente hubiera sido menor con una visión más territorial. Esta es una de las razones por las que en este documento se enfatiza una mirada espacial. Otra razón es la importancia de los números, ya que los territorios rurales abarcan más del 90% del territorio

² El Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural se reunió por primera vez en Washington, en 1998, a instancias de la CEPAL, con la colaboración del BID y del IICA. Fue coordinado hasta 2003 por el BID y luego por la FAO, con apoyo de la CEPAL. El grupo se conformó oficialmente en 2000, en Nueva Orleans, durante la reunión anual del BID, por el Banco Mundial, el BID, la CEPAL, la FAO, el FIDA, la GTZ (actualmente GIZ) y el IICA; luego, en 2002 se adhirió el US-AID y en 2006 la AECI. Debido a los cambios en los representantes de las diversas instituciones, entre otras razones, el GIADR empezó a decaer y terminó de funcionar en torno a 2010.

total y muchas riquezas están concentradas en ellos. Esto debiera resultar en otorgarles un mayor peso político.

Hay un componente territorial que se añade a las desigualdades que se manifiestan entre personas, hogares y diferentes grupos sociales. Sistemáticamente, los territorios rurales han sido los más rezagados y los territorios rezagados tienden a tener características comunes: los asentamientos más pequeños en términos de población y menos densamente poblados tienen una mayor proporción de personas pertenecientes a pueblos originarios o afrodescendientes y suele haber una menor proporción de personas en edad de trabajar o, dicho de otro modo, hay una mayor proporción de niños y jóvenes, por un lado, y de personas adultas mayores, por el otro (RIMISP, IDRC y FIDA, 2017).

En sintonía con la consigna de la Agenda 2030 de que nadie se quede atrás, surge también la necesidad de no dejar a ningún territorio atrás. El análisis de la evolución del conjunto de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) muestra que, en general, han tendido a mejorar, lo que contribuye al logro nacional de algunas de las metas de los ODS. No obstante, dentro de cada uno de los países de la región persisten grandes brechas entre territorios. En cuanto a los indicadores de pobreza, aunque la mayoría de los países muestra una reducción del promedio simple de su incidencia en el largo plazo (hasta 2014)³, a escala territorial hay retrocesos en un número considerable de unidades subnacionales⁴ (RIMISP, IDRC y FIDA, 2017). Las brechas son numerosas en el caso de las zonas rurales remotas, donde es más costoso llevar servicios e infraestructura, y donde las inversiones resultan en menores retornos económicos, sociales y políticos.

En otro nivel, los nuevos desafíos que enfrenta el mundo (población creciente y cambios en sus hábitos de consumo, falta de agua dulce, calentamiento global, problemas medioambientales en general) así como los viejos (hambre, pobreza, falta de acceso a servicios e infraestructura básica, economías ilícitas, violencia) son abordados en gran parte en los ODS. Entre los ruralistas existe la convicción de que es necesario apostar por el desarrollo desde el ámbito rural (en su versión más amplia y compleja) para lograr desarrollo, sostenibilidad, inclusión y equidad, y que sin lo rural no se lograrán los ODS⁵. La versión más amplia y compleja del desarrollo rural se refiere a una mirada menos dicotómica, más territorial, más centrada en el resguardo o regeneración de fuentes de agua dulce y de biodiversidad de flora y fauna, sin dejar de lado su importancia productiva, de recreo, de cultura, de lugar de vida de las personas, ni las crecientes interacciones rural-urbanas y urbano-rurales locales, nacionales y globales.

En una línea de argumentación convergente, una de las propuestas de este documento es poner el territorio en el centro, es decir, abordar los desafíos y las soluciones desde una mirada esencialmente territorial, incluyendo a la población que vive, trabaja, vacaciona, se nutre y obtiene sus ingresos en el territorio. Todo territorio que no es urbano es, por definición, rural o,

³ Después de un largo período de evolución positiva, hubo un retroceso a nivel regional de dos puntos porcentuales entre 2014 y 2016 y luego un estancamiento en 2017 y 2018 en los niveles de 2016, tanto para la pobreza como para la pobreza extrema rural (CEPAL, 2019).

⁴ Para un ejemplo, véase el mapa de México, con datos de 2010 y 2015 (RIMISP, IDRC y FIDA, 2017).

⁵ Comentario general de Carolina Trivelli y Julio Berdegué a los asistentes al "Taller de reflexión colectiva para definir líneas de acción para llegar al 2030 con un ámbito rural distinto", Santiago, 23 y 24 de enero de 2019.

eventualmente, con distintas graduaciones, periurbano, urbano-rural o rururbano⁶. Usando la definición dicotómica actual, se estima que menos de un 10% de los territorios en el mundo son urbanos —aunque en ellos vive aproximadamente el 54% de la población mundial— y, por lo tanto, el 90% de los territorios o más serían rurales o rururbanos —y en ellos vive el 46% de la población mundial—⁷.

En este 90% de los territorios están las reservas de agua dulce, gran parte de los ecosistemas y de la biodiversidad, las tierras agrícolas, los minerales, en fin, los recursos naturales renovables y no renovables, además de los paisajes y las posibilidades de diversión en la naturaleza que, como se ha demostrado, son también indispensables para el equilibrio mental del ser humano. Al considerar el territorio (físico-geográfico) como el núcleo de atención de lo rural, la mirada de deficiencias y pobrezas se convierte en una de riquezas y servicios ecosistémicos a preservar y eventualmente a compensar monetariamente. Asimismo, desde esta perspectiva se pueden incorporar mejor los flujos de bienes, servicios, personas y otros.

Este documento se divide en seis partes: i) el tipo de definiciones de rural actualmente en uso en América Latina y el Caribe, y en otros continentes; ii) algunas de las críticas y disconformidades con las definiciones actuales, en lo conceptual y en la práctica; iii) algunas de las discusiones conceptuales a nivel mundial y en la región con respecto a lo normativo y, vale la redundancia, lo conceptual; iv) una mirada hacia el territorio y los vínculos rural-urbanos, subdividida en los nexos urbano-rurales, los nexos rural-urbanos, la superficie rural, los territorios rurales como nuevos polos (incipientes) de atracción, los territorios aislados y poco densamente poblados como riqueza; v) una propuesta de medición complementaria a la densidad, relacionada con la homogeneidad (o no) de la dispersión de la población y con el uso del suelo, con explicación de la metodología seguida y ejemplos aplicados a México, la Argentina y Panamá; se complementa con un cuadro que recoge gran parte de las recomendaciones hechas a lo largo del texto, y vi) conclusiones y recomendaciones.

⁶ Véase por ejemplo, la definición de Dillinger (2017): “a rural area, in its simplest connotation, can be defined as a geographical region located outside of towns or urban centers” [en línea] <https://www.worldatlas.com/articles/working-on-the-land-the-world-s-major-rural-populations.html> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2019].

⁷ Los porcentajes corresponden a 2015 (calculado a partir de *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision; online edition*, POP/DB/WUP/Rev.2018/1/F04).

I. Definiciones de rural actualmente en uso

A. En América Latina y en el Caribe inglés

Sin duda, gran parte de los países de la región revisaron lo que se había hecho en otras latitudes antes de tomar sus propias decisiones sobre qué definición de rural usar para distintos fines. El problema es que en el mundo existe un abanico de definiciones. Para las estadísticas sobre población y sus características, incluyendo aquellas sobre pobreza rural en sus distintas dimensiones, se usan generalmente las definiciones censales de rural. La mayoría de las definiciones censales de urbano (y su contrario rural) actualmente en uso en la región fueron diseñadas para la ronda de censos de 1960 y no han sido modificadas sustancialmente desde entonces. Se diseñaron más con motivos de organización para los censos que con base en un debate conceptual o con el fin de servir de herramienta para el desarrollo rural (CEPAL, 2011). La mayoría de los países usan estas definiciones de modo dicotómico, aunque en algunos países se usa también rural disperso, rural concentrado y periferia urbana o variaciones (por ejemplo, en Costa Rica y el Brasil).

Al igual que en el resto de los continentes, las definiciones difieren de un país a otro y por el momento no hay consenso de que una misma definición o umbral sean funcionales para todos los países o incluso subregiones dentro de los países. De hecho, en 1967, las Naciones Unidas concluyeron que "en vista de las diferencias nacionales en las características que distinguen las áreas urbanas de las rurales, la distinción entre la población urbana y la rural no es todavía factible de englobarse en una sola definición que pueda ser aplicable a todos los países" (UN-DESA, 2018, pág. 2). La División de Población de las Naciones Unidas en Nueva York mantiene la misma posición hasta hoy.

Además, los interesados en el desarrollo rural provienen de ámbitos muy diversos (los propios habitantes; productores silvoagropecuarios, mineros, emprendedores turísticos de distinto

tamaño, uso de tecnologías y cosmovisiones; políticos; estadísticos; economistas; ingenieros agrónomos, ganaderos, forestales y otros; sociólogos; antropólogos; geógrafos; ambientalistas; entre otros) y tienen visiones muy distintas respecto a lo que define lo rural y hacia donde debiera ir el desarrollo rural. Por otra parte, en la región no hay correlación geográfica entre las definiciones, es decir, países contiguos, con condiciones geográficas o de asentamientos poblacionales parecidos, o que fueron parte de las mismas naciones o reparticiones administrativas en los tiempos coloniales o precoloniales no optaron por definiciones similares. En grandes líneas, en la región se usan siete tipos de definiciones (véase el mapa 1).

Mapa 1
América Latina y el Caribe: tipos de definiciones censales de rural usadas, 2017



Fuente: M. Dirven y D. Candia sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/def_urbana_rural.pdf.

La leyenda que acompaña el mapa 1 está sumamente simplificada. Como ejemplo, se ponen *in extenso* las definiciones de Guatemala y de Costa Rica resumidas por el CELADE:

“Guatemala (2002) considera como población urbana a aquella que reside en ciudades, villas y pueblos (cabeceras departamentales y municipales), así como en aquellos otros lugares poblados que tienen la categoría de colonia o condominio y que cuentan con más de 2.000 habitantes, siempre que en dichos lugares poblados el 51% o más de los hogares dispongan de alumbrado con energía eléctrica y servicios de agua por tubería” (CEPAL, 2019).

En Costa Rica (1984 y 2000) se considera como población urbana la que vive en los centros administrativos de los cantones del país, es decir, parte o todo el distrito primero, además de otras áreas adyacentes. Estas áreas fueron demarcadas con criterio físico y funcional, tomando en cuenta elementos tangibles tales como cuadrantes, calles, aceras, luz eléctrica, servicios urbanos y otros. Se considera como población rural aquella que vive fuera de las áreas definidas como urbanas, en lo que se denomina periferia urbana, rural concentrado y rural disperso [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/def_urbana_rural.pdf [fecha de consulta: 7 de febrero de 2019].

Algunos países más pequeños del Caribe (por ejemplo, Anguilla y las Islas Caimán) no diferencian rural de urbano y aparecen como 100% urbanos en las estadísticas. Trinidad y Tabago tiene una definición (Rajack-Talley, 2016)⁸ que difiere de la utilizada por los países de la región y que es interesante para este documento: los distritos electorales con más de 200 habitantes por km² son urbanos salvo si el número de agricultores o de hectáreas cultivadas es mayor que, respectivamente, el promedio o la mediana de la comunidad. En 2004, los umbrales eran 40 agricultores o 48 hectáreas cultivadas. Además, también se considera la distancia o dificultad de acceso a los mayores centros urbanos.

Con las definiciones censales, en 2020 se estima que la población rural de los 20 países de América Latina llegaría a unos 120,5 millones de personas, un 18,5% de la población total. Para los 26 países del Caribe anglófono, las cifras son 3,8 millones de personas y un 31,4% de la población total⁹. Como ya se mencionó, las definiciones censales para población urbana y rural se usan esencialmente para los indicadores socioeconómicos, pero varios organismos públicos usan sus propias definiciones. Véase el recuadro A.1 en el anexo por un ejemplo de algunas de las definiciones usadas en Chile, como un caso entre tantos.

B. En otros continentes, en comparación con América Latina y el Caribe

Tal como lo mencionan Hopkins y Copus (2018), debido a la gran diversidad de definiciones que existen, sus cambios en el tiempo en algunos países, los casos con múltiples definiciones en un mismo país o información poco clara en las fuentes consultadas, compilar esta información no es

⁸ No obstante, en la página web de Trinidad y Tabago, no se encontró ni esta ni otra definición de rural para el Censo de 2011.

⁹ Fuente: 1) para América Latina: CEPAL/CELADE, “Estimaciones y proyecciones de población urbana y rural por sexo y grupos quinquenales de edad”, *online revisión* 2017; 2) para el Caribe: Elaboración propia a partir de UN-DESA *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* [en línea] <https://population.un.org/wup/Download/> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2019].

tarea fácil, tampoco presentarla de modo simple. Para una descripción de los criterios usados país por país en algunos países del mundo, en torno al año 2000, véase CEPAL (2011).

Más recientemente, la División de Población de las Naciones Unidas revisó las definiciones usadas en el mundo para distinguir entre áreas urbanas y rurales. De los 233 países (o áreas) considerados, 59 usan solo el criterio administrativo y 121 lo usan en combinación con uno o más criterios. En 37 casos, los criterios para definir un área como urbana incluyen la cantidad de población o su densidad y en 108 casos estas características demográficas se combinan con otros criterios. Sin embargo, los umbrales de cantidad de población varían de modo significativo (entre 200 y 50.000 habitantes). En ocho casos, los criterios están relacionados con infraestructura, como calles pavimentadas, suministro de agua potable, alcantarillado o luz eléctrica, y en 69 casos estos criterios fueron usados en combinación con otros; en 38 países se usan características económicas en combinación con otros criterios para definir áreas urbanas. Finalmente, hay 12 casos sin definición o con una definición poco clara de lo que constituye un área urbana y otros 12 casos en los que la población entera es considerada urbana (UN-DESA, 2018)¹⁰.

Hopkins y Copus (2018) resumieron las características de las definiciones de rural usadas en más de 40 países (véase el cuadro A.1 del anexo). Al igual que en América Latina, algunos países basan su definición sobre características urbanas (por ejemplo, Suecia, con un umbral de 200 personas); cabecera municipal (por ejemplo, la India); decisión administrativa (por ejemplo, Sudáfrica); si las casas (o edificios) son contiguos (por ejemplo, Dinamarca y Suecia, considerando como contiguo una distancia máxima de 200 m, y Noruega, con una distancia de 50 m); empleo (por ejemplo, Bélgica), mientras que Suiza añade también un criterio de pernoctaciones. Su resumen no solo se refiere a las definiciones censales, sino también a otras. Así, por ejemplo, para México se menciona que: “la clasificación de municipalidades define como zonas metropolitanas a aquellos municipios centrales y los municipios circundantes, los que se definen usando distancia, densidad de población, conectividad vial, empleo en las municipalidades centrales y empleos en los sectores secundarios y terciarios” (pág. 11) mientras que la clasificación censal (simple) de la población urbana sigue siendo (desde 1930) localidades con más de 2.500 habitantes (Unikel, 1973).

La clasificación de Hopkins y Copus (2018) parece tener un sesgo —favorable— hacia criterios relacionados con el uso de tierras/infraestructura que, a juicio de los autores, hubiera tenido que dividirse entre uso de la tierra por un lado e infraestructura, por el otro. La consecuencia hubiera sido que casi todos los países indicados estarían en la categoría infraestructura (y servicios). Del propio texto de Hopkins y Copus (2018) o de los conocimientos de los autores Dirven y Candia, solo contados países en el mundo usan el criterio “uso de la tierra” (por ejemplo, Trinidad y Tabago) o, indirectamente, al referirse al empleo agrícola (Chile, y Trinidad y Tabago, entre otros) o para excepciones (centros mineros o turísticos, en Chile, por ejemplo).

La escala usada para la aplicación de las definiciones varía mucho. Algunos países usan pequeñas áreas geográficas o *grids*. Así, por ejemplo, la UE usa *grid cells* de 1 km x 1 km. Australia, Austria, Holanda y Suiza también usan *grid cells* en alguna etapa de su definición de rural. Otros países usan una frontera administrativa, generalmente a nivel de municipio, como España, la República Checa y Turquía, con umbrales de respectivamente 2.000 habitantes para los dos primeros y 20.000 para Turquía. La clasificación va desde la dicotómica (rural-urbana), a distintos tipos de áreas urbanas y rurales. Para las áreas urbanas, los criterios de lo que constituye una

¹⁰ Véase UN-DESA (2018, pág. 3).

ciudad pequeña, grande o metropolitana también varía ampliamente de un país a otro. Lo mismo con lo que se considera un área rural remota (Hopkins y Copus, 2018).

Finalmente, varios países, regiones o instituciones incluyen alguna medida de desplazamientos diarios (*commuting*) en su definición (por ejemplo, Bélgica, Francia y los Estados Unidos) o de distancia a una ciudad de cierto tamaño (por ejemplo, Escocia, México y OCDE). En Escocia se consideran como accesibles, alejados y muy alejados aquellos lugares a menos de 30 minutos, entre 30 y 60 minutos y a más de una hora de distancia en auto de un asentamiento urbano de al menos 10.000 personas, respectivamente, aunque en la clasificación se consideran cuatro tamaños de ciudades. Hay cambios importantes en el número de habitantes, superficie abarcada y también indicadores socioeconómicos si la referencia es a una ciudad del límite inferior (10.000 habitantes) o superior (Hopkins y Copus, 2018)¹¹.

Para América Latina, Berdegué y otros (2015) consideran que ciudades a partir de 10.000 y hasta 22.500 habitantes (dependiendo del país) son relevantes para su entorno rural, porque influirían positivamente en las tasas de crecimiento económico y en la disminución de los indicadores de pobreza. Una de sus justificaciones para concentrar su análisis en ciudades intermedias a pequeñas es por el alto porcentaje de población urbana de Latinoamérica que vive en ciudades de menos de 100.000 habitantes. En su análisis, consideran tres tipos de territorios: rurales profundos o sin núcleo urbano; rural-urbanos o con un núcleo urbano pequeño a mediano y un *hinterland* rural; y territorios metropolitanos, conformados en torno a una gran ciudad. Berdegué y otros (2015) se concentran en los efectos de las áreas urbanas de cierto tipo sobre las zonas rurales circundantes que tienen relaciones múltiples y bastante contenidas con estas ciudades (muy parecido al concepto de cuencas de vida —*bassins de vie*— usado en Francia), pero sin preocuparse de las distancias físicas, en tiempo u otras dimensiones.

Desde el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL/CELADE), Rodríguez Vignoli (2017) hace la siguiente clasificación: i) ciudades grandes: 1.000.000 de habitantes o más; ii) ciudades intermedias superiores: de 500.000 a 999.999 habitantes; iii) ciudades intermedias inferiores: de 100.000 a 499.999 habitantes; iv) ciudades pequeñas superiores: de 50.000 a 99.999 habitantes; v) ciudades pequeñas inferiores: de 20.000 a 49.999 habitantes; y vi) resto. En el resto agrupa a todas las divisiones administrativas menores (DAME)¹² que no cuentan con una ciudad de por lo menos 20.000 habitantes, es decir, todos los asentamientos desde 19.999 habitantes a dispersos o municipios de menos de 20.000 habitantes. El autor menciona que el resto es equiparable de cierto modo a rural o semirural).

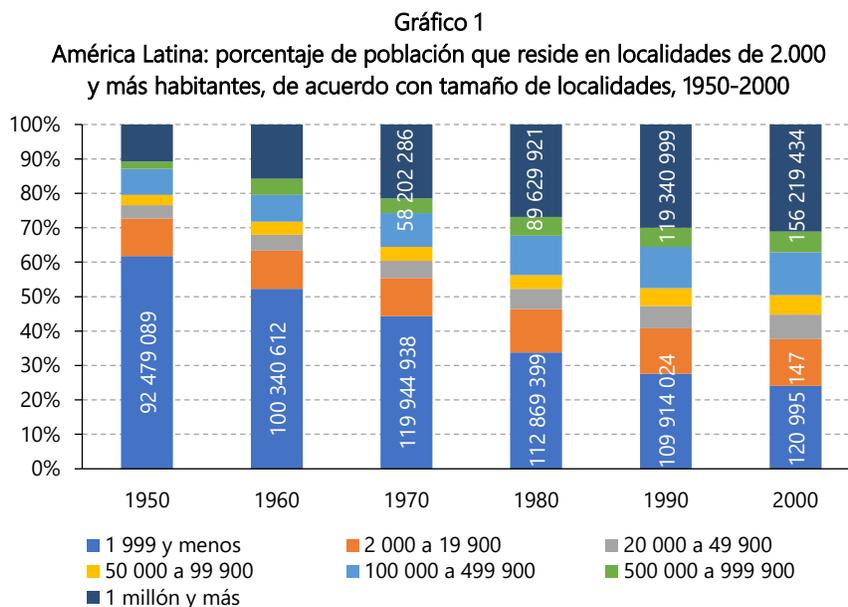
Rodríguez Vignoli (2017) hace la salvedad de que los términos “ciudades intermedias” o “ciudades pequeñas” son pragmáticos, es decir, ciudades intermedias en el Brasil o México serían consideradas las segundas ciudades por cantidad de población en países como el Uruguay o Panamá. A pesar de este comentario, se recomienda mantener su clasificación de ciudades. El corte de 20.000 no es sustancialmente diferente del de Berdegué y otros (2015) en el caso de Colombia, Chile y México, lo que reforzaría la idea de dejar el término de localidades o municipios de menos

¹¹ En general, el nivel socioeconómico de las áreas rurales aumenta con la cercanía a ciudades. Para Escocia, por ejemplo esto es más pronunciado en la cercanía de las ciudades principales (Glasgow, Edinburgh, entre otras). Hopkins y Copus (2018) explican el fenómeno por la variedad y número de empleos de alta calidad en estas ciudades y, también, porque las áreas rurales fácilmente accesibles son lugares residenciales que se han vuelto atractivos para algunos hogares con relativo poder económico, dispuestos a *commute* para trabajar o estudiar.

¹² Una DAME puede ser un municipio, una comuna, un distrito, una delegación o un partido, entre otros, dependiendo del país (Rodríguez Vignoli, 2017).

de 20.000 habitantes como el foco de atención de este documento, con especial énfasis en los de menos de 2.000 habitantes (véase la propuesta en el cuadro 4, capítulo IV).

En su mirada a largo plazo, Rodríguez Vignoli (2017) concluye que, de modo sistemático, la categoría "resto" pierde población aunque en las últimas décadas presenta signos de atenuación. Sin embargo, lo que sugiere el gráfico 1 es que las localidades de menos de 2.000 habitantes tienden a una fuerte disminución de su población, mientras que las localidades de entre 2.000 y 20.000 tienden a un leve crecimiento.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de J. Rodríguez y D. González, *Población, territorio y desarrollo sostenible*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELADE/CEPAL), Santiago de Chile, 2011; con información de la base de datos Distribución Espacial y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

Entre los países en desarrollo que usan esquemas complejos están Indonesia y la India. Indonesia usa un sistema ponderado de puntos que toma en cuenta la densidad de población, el porcentaje de hogares agrícolas, la infraestructura y los servicios en el hogar (teléfono y electricidad) y en la localidad (escuelas, centros de salud, centros para la diversión). La India tiene un sistema doble entre áreas urbanas administrativamente definidas como cabeceras municipales (*statutory towns*) y otras áreas urbanas definidas con base en los datos censales (*census towns*), con criterios de cantidad de población, densidad de población, empleo, más infraestructura y servicios urbanos (Hopkins y Copus, 2018); para la India, véase también Denis y Zérah (2014).

En España, mediante la técnica de componentes principales, Mora (1991) toma en cuenta 56 variables agrupadas en cinco bloques (físico-natural, socioeconómico, demográfico, nivel de vida y equipamientos e infraestructuras) para analizar los municipios de Extremadura. También establece una tipología de asentamientos en función de la evolución demográfica reciente: asentamientos muy dinámicos, dinámicos, menos dinámicos y regresivos. Por su parte, la Comunidad Valenciana realiza una compleja clasificación municipal en función de la pirámide de edad, la densidad de población y los usos del suelo (Sancho y Reinoso, 2012).

Para los diez países que analizó Rodríguez Vignoli (2017), el resto representaría un 22,6% de la población total (véase el cuadro 1). Suponiendo una distribución parecida en los otros diez países

que conforman América Latina, se estaría hablando de unos 115 a 130 millones de personas¹³ que viven en asentamientos de menos de 20.000 personas.

Cuadro 1
América Latina (diez países): población de acuerdo con categorías de ciudades, en torno a 2010

Categorías de ciudades	Rango de habitantes	Población residente en el año del censo	Porcentaje en la población total
Ciudades grandes	1 000 000 o más	130 957 264	37,8
Ciudades intermedias-superiores	de 999 999 a 500 000	27 406 682	7,9
Ciudades intermedias-inferiores	de 499 999 a 100 000	51 970 165	15,0
Ciudades pequeñas-superiores	de 99 999 a 50 000	22 172 936	6,4
Ciudades pequeñas-inferiores	de 49 999 a 20 000	35 997 837	10,4
Resto	de menos de 20 000 habitantes hasta población dispersa	78 187 715	22,6
Población total de los diez países		346 692599	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de J. Rodríguez Vignoli, "Efectos de la migración interna sobre el sistema de asentamientos humanos de América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 123, Santiago de Chile, 2017, pág. 17.

Notas: Las cifras incluyen a Bolivia (Edo. Plur. de) (2012), Brasil (2010), Costa Rica (2011), Ecuador (2010), Honduras (2013), México (2010), Panamá (2010), República Dominicana (2010), Uruguay (2011) y Venezuela (Rep. Bol. de) (2011).

De acuerdo con la población total por países que aparece en Cepalstat (accedido en abril de 2019) para 2010 (584.884.000 en total para los 20 países que conforman América Latina), los 10 países arriba representarían un 59,3%. Sin embargo, en Cepalstat, para 2010, los 10 países arriba indicados suman una población de 397.521.000, lo que representaría el 68% de la población total de América Latina en 2010.

Suponiendo que el cuadro arriba está correcto y suponiendo que la población de los otros diez países se distribuye de modo parecido a la del cuadro, la población total "del 'resto' que nos concierne" acá, sería 78,2 millones $\times (100/59,3) = 131,9$ millones, mientras que en caso de tomar la proporción de Cepalstat se reduciría a 115 millones $(78,2 \text{ millones} \times (100/68,0))$.

Las autoridades de Escocia notaron que si bien existe una definición de rural para datos socioeconómicos —que se ajustan periódicamente con base en datos sobre población y de transporte para definir "lejanía"—, no existe por ahora una medida estandarizada equivalente para datos económicos, porque mediciones como el valor agregado no están disponibles para áreas por debajo de la autoridad local. Para definir qué autoridad local debe ser considerada rural y cuál urbana, crearon una nueva tipología, quizás uno de los esfuerzos más recientes para clasificar áreas¹⁴, pero se apresuran en clarificar que solo es para datos económicos y que no se pretende reemplazar la clasificación principal de rural y urbano (Kleinert y otros (2018)).

Para los Estados Unidos, el Ministerio de Agricultura de Estados Unidos (USDA) sintetiza la discusión del modo siguiente: muchas personas tienen definiciones para el término rural, pero pocas veces estas definiciones coinciden. Para algunos rural es más bien subjetivo y una mentalidad (*state of mind*), y para otros es algo objetivo que se puede medir. El uso de definiciones diferentes de rural por las distintas agencias federales refleja la multidimensionalidad de la América rural. El USDA concluye que la elección de una definición de rural debiera basarse en la finalidad buscada (What is rural? [en línea] <https://www.nal.usda.gov/ric/what-is-rural>). Finalmente, Sancho y Reinoso (2012) van más allá y concluyen que, aprovechando las cada vez mayores capacidades de análisis de datos, se han desarrollado métodos de discriminación basados en indicadores complejos y se puede decir que existen tantos indicadores complejos como estudios sobre el tema.

¹³ Véanse las notas 2 y 3 del cuadro 1.

¹⁴ En 2018, por RESAS (Rural & Environment Science & Analytical Services).

II. Algunas de las críticas y disconformidades con las definiciones actuales

A. En lo conceptual

El concepto de rural se ha entendido clásicamente desde cuatro características: i) una densidad de población baja, determinada históricamente por la capacidad de explotar los recursos cercanos; ii) por la importancia del sector agrícola, que si bien va perdiendo peso progresivamente con respecto a otros sectores, aún sigue siendo el centro sobre el que se articula mayoritariamente la economía rural; iii) la estrecha relación entre los habitantes y el medio natural que los rodea, que determina su propia identidad, actividad económica, fiestas, materiales y formas de construcción, y otros; y iv) las fuertes relaciones sociales que se establecen entre sus habitantes, marcadas por pertenecer a una colectividad de reducido tamaño y relativamente estable, hasta la afección del impulso migratorio (Sancho y Reinoso, 2012).

Este concepto de rural por oposición a urbano sustenta las teorías clásicas de enfoque dicotómico, basadas en la contraposición entre lo rural y lo urbano. Frente al enfoque dicotómico, surge ya en la primera mitad del siglo XX la idea del continuum rural-urbano. Para Sorokin y Zimmerman (1929), las diferencias entre sociedades rurales y urbanas eran graduales, por lo que no había un inequívoco punto de ruptura entre ambas; la variable generadora de la gradiente era la proporción de agricultores. En cambio, para Wirth (1938, citado en Sancho y Reinoso, 2012) la variable determinante del continuum era la densidad demográfica. A su vez, Roca (2003, citado en Sancho y Reinoso, 2012) en su revisión crítica de metodologías de delimitación urbana, concluye que se deben considerar varias gradientes: de urbanización, de intensidad de edificación, de actividad y estructura económica, de movilidad de personas y de mercancías, y otros.

En América Latina, la disconformidad con las definiciones de rural vienen probablemente desde tres frentes principales: i) los fuertes aumentos observados en el empleo rural no agrícola (el 24% de los ocupados rurales a nivel de América Latina de acuerdo con el trabajo seminal de Klein, 1992) y en los flujos de bienes y personas (e información, ideas y valores), lo que desdibujó la imagen que se habían hecho (esencialmente) los sociólogos rurales de la preponderancia del campesinado y, de modo más general, de la realidad rural; ii) los organismos internacionales¹⁵ que terminan sumando “peras con manzanas” para sus análisis regionales, y iii) un genuino esfuerzo para captar mejor la realidad y que la definición sirva para el análisis, la formulación de políticas de las distintas reparticiones de gobierno y otras instancias de decisión y de administración. A raíz de esta disconformidad, se organizaron una serie de reuniones y seminarios, y se publicaron artículos y libros sobre lo que se acuñó como nueva ruralidad en la región¹⁶.

A fines de 1997, el Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) se reunió en Buenos Aires para armar la agenda de trabajo de los próximos dos años. El tema que cruzó el debate fue: ¿de qué estamos hablando cuando nos referimos al desarrollo rural? lo que los llevó a pensar sobre una nueva ruralidad, donde coexisten empresas de distinto tamaño y complejidad tecnológica, tanto locales, como nacionales o parte de grupos transnacionales, del sector agropecuario o de grupos económicos que abarcan varios sectores, todos insertos en mundos rurales heterogéneos con campesinos, productores medianos y grandes, asalariados y grupos étnicos entre otros (Giarracca, 2005).

Gómez (2001) inicia su artículo sobre nueva ruralidad con dos preguntas igualmente válidas hoy, a casi veinte años: ¿si se plantea la emergencia de una nueva ruralidad, cuál era la antigua? y ¿cuál es el contorno y los elementos que se deben incluir al momento de abordar una investigación social que considere esta nueva ruralidad? A la primera, el autor responde:

“La industrialización de la agricultura y la urbanización de las comunidades rurales acabó con la versión tradicional de la ruralidad, pero no con la ruralidad. Esta nueva ruralidad que ha emergido tiene ya varias décadas de existencia, por lo que no se le puede considerar tan nueva. Lo nuevo es que ahora se observa una realidad que antes se ignoraba” (pág. 6).

La clave está en que ha sido un proceso de varias décadas. Incluso, quizás lo rural nunca fue la imagen que los estudiosos quisieron ver y, por lo tanto, siguieron resistiéndose y algunos se siguen resistiendo—incluyendo varios grupos sociales¹⁷— a esta nueva ruralidad, que no es nueva, pero que fue ignorada o no se quiso aceptar porque echaba abajo varios conceptos, teorías, creencias y posicionamientos políticos, entre otros.

La comprensión de los fenómenos rurales y sus cambios es distinta si se parte desde otras disciplinas además de la sociología rural (demografía, geografía, economía, ciencias políticas). Sin embargo, en la región, la concepción desde la sociología rural probablemente primó, influenciada por pensadores rusos como Sorokin o Chayanov, y menos por la escuela francesa de geografía,

¹⁵ A pesar de la ya mencionada conclusión de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UN-DESA) de las Naciones Unidas en Nueva York, tanto en 1967 como en 2018, de que las realidades de los países son demasiado diversas como para sugerir una sola definición.

¹⁶ El término ha sido mucho menos usado en otras latitudes.

¹⁷ Gómez (2001, pág. 29) lo expresa así: “Los dirigentes sociales rurales, sean empresariales, por cuenta propia, de asalariados, de entidades sociales, culturales etc., deberán ampliar el espectro de sus potenciales bases y tener una mirada hacia la diversidad que incluye esta nueva ruralidad.”

por ejemplo, que ve el territorio como un escenario de múltiples interacciones entre el ser humano y la geografía circundante y, por lo tanto, tiene una mirada más territorial de lo rural. Gómez (2001, pág. 15) resume “el desarrollo de la sociología, tal como fue formulada por los teóricos fundadores de la disciplina, le imprimió un fuerte enfoque dicotómico en sus sistemas de clasificación de la realidad, la que pasó naturalmente a expresarse en la dicotomía entre la realidad que se observaba” y remata diciendo: “el debate sobre la nueva ruralidad debe llevar a que los diferentes interesados en el destino de las poblaciones rurales desarrollen miradas renovadas sobre esta realidad” (pág. 29).

Este último comentario de Gómez (2001), permite sustentar una de las recomendaciones de este documento: más que el nombre (rural en comparación con urbano) o su medición (censal frente a otra), hoy en día es probablemente la escala (muy baja) a la que se puede acceder a información detallada y la apertura de mente para aceptar la realidad y sus cambios, que son necesarios, dejando de lado prejuicios y moldes rígidos que no permitan ver la realidad o que la encasillan erróneamente.

La segunda pregunta de Sergio Gómez es respondida por Edelmira Pérez (2005), una de las grandes instigadoras de los encuentros sobre la nueva ruralidad (desde la Universidad Javeriana de Colombia):

“Además..., están también la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo. El medio rural es entonces una entidad socioeconómica en un espacio geográfico con cuatro componentes básicos: un territorio, una población, un conjunto de asentamientos, un conjunto de instituciones públicas y privadas” (pág. 24).

Habría que complementar esta respuesta con todos los encadenamientos productivos y de servicios que se generan a partir del territorio rural y que tienen lugar en él, por un lado, y entender la palabra “instituciones” en su sentido amplio, incluyendo a las empresas productivas y las normas de toda índole, por el otro.

De acuerdo con el Grupo de Seillac¹⁸, para plantear el nuevo modelo de relaciones entre el mundo rural y el mundo urbano, es necesario redefinir los roles de cada uno, llegando a formular un nuevo contrato social entre ellos. Mediante este contrato, la sociedad moderna debe reconocer y asumir la necesaria interdependencia de las áreas rurales y urbanas; definir explícitamente el decisivo papel del mundo rural y dotarlo de instrumentos adecuados de desarrollo (Pérez, 2005). Es precisamente en este contexto —poner a los territorios rurales en el (o uno de los) centro(s) de atención de las políticas— en el que se enmarca este documento.

En América Latina, buena parte de la población urbana de las ciudades (pequeñas, intermedias y, también, grandes) deriva sus ingresos de actividades relacionadas con el sector rural, y su modo de vida y gran parte de sus valores siguen fuertemente impregnados de su pasado reciente rural. A pesar de lo anterior, y como ya se mencionó, en varios círculos se llegó a considerar (y se sigue considerando) que el desarrollo de un país va de la mano con el grado de urbanización de su población. Esto lleva a Pérez (2005), como a muchos otros ruralistas —en consonancia con el Grupo de Seillac— a pedir una revalorización sociopolítica de lo rural.

¹⁸ Grupo multidisciplinario de 20 pensadores franceses de diversas tendencias políticas que se reunió en Seillac, Francia, en 1992, con el fin de provocar una toma de conciencia e incitar —contribuyendo desde Francia— a una reflexión internacional global y a largo plazo, sobre las relaciones de la sociedad con el espacio rural, la innovación, la producción (en general) y las industrias agrícolas (Grupo Seillac, 1992).

B. En la práctica

Varios indicadores usados para definir o codefinir rural y urbano parecen simples a primera vista pero tienen sus dificultades en la práctica. Por ejemplo, el tamaño demográfico se enfrenta a tres problemas fundamentales:

- i) El establecimiento del área administrativa u otro (por ejemplo, localidad, distrito censal, *grid cells*) a que se aplica¹⁹.
- ii) Dos núcleos de igual número de habitantes no necesariamente tienen el mismo carácter rural.
- iii) Resulta complejo establecer el umbral a partir del que se fija la delimitación, un problema común para todos los indicadores.

Como ya se vio, en el gráfico 1 se observa la progresión entre 1950 y 2000 de la población que vive en localidades de distinto tamaño para América Latina como un todo, y en el cuadro 1 la población que vive en ciudades de distinto tamaño, en diez países, en torno a 2010. En el recuadro 1 se muestra la trayectoria seguida en México desde 1895 para fijar el umbral.

Recuadro 1

México: cambios en la definición de rural y sus razones, desde 1895

México es uno de los países de América Latina con mayor tradición en levantar censos de población, que se han realizado, sin interrupciones, desde 1895. En el censo de 1910 se diferenció por primera vez entre población urbana y rural. Se consideró urbana a aquella de localidades de más de 4.000 habitantes. En el censo de 1921, el límite de 1910 se consideró exagerado y se estableció en 2.000 habitantes. Además, se estableció la municipalidad como la unidad administrativa menor²⁰.

En 1929, el Consejo Nacional de Estadística concluyó que mientras se careciera de los datos completos acerca de la importancia social y económica de cada localidad como base para la clasificación de rural o urbana, había que aceptar un límite arbitrario. Con fines comparativos con otros países americanos y europeos, este se fijó en 2.500 habitantes. Sin embargo, muchos analistas usaban criterios no censales para definir la población rural o preferían usar 10.000 o 20.000 habitantes por localidad como línea de corte, opinando que el límite de 2.500 habitantes era demasiado bajo (entre otras razones porque la población rural resultante era del 48,3% de la población total, mientras que el 54% de la población económicamente activa trabajaba en el sector agrícola; ambos en 1960).

Para la ronda de censos de 1970, las Naciones Unidas recomendó que los países, independientemente de su clasificación de rural-urbano propia, proporcionaran información sobre la población que vive en localidades de distintos tamaños. En consonancia, el censo de México de 1970 no clasificó a la población en urbana y rural, evitando críticas y polémicas sobre cualquier clasificación adoptada. Actualmente, en México se sigue usando el umbral de 2.500 habitantes, aunque algunas estadísticas (las laborales, por ejemplo) también usan 150.000 habitantes como umbral.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de L. Unikel, "La información sobre población urbana y rural y migración", *Informes*, El Colegio de México, 1973.

Establecer el área a la que se aplica la medición no es un tema menor, ya que acarrea grandes diferencias en los resultados. Así, por ejemplo, en España, a nivel nacional, si se utiliza el criterio de

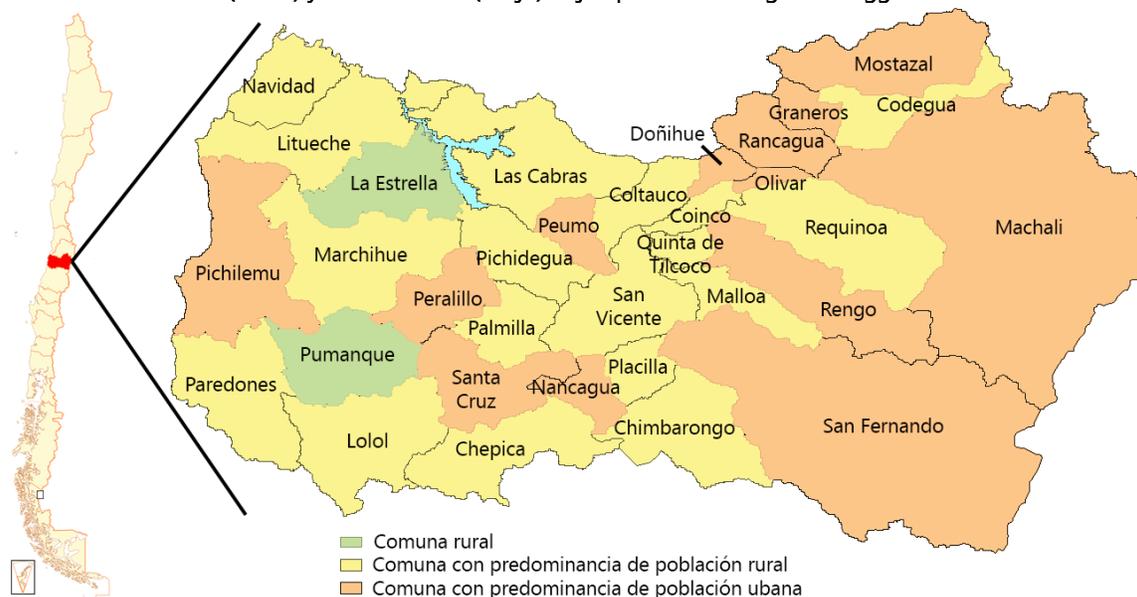
¹⁹ La elección dependerá del propósito para el que se quiera definir rural (por ejemplo, para el Ministerio de Educación, el municipio puede ser el nivel adecuado de *zoom*, mientras que para los organizadores del Censo de Población la escala ideal probablemente sea *grid cells* a baja escala), por un lado, y la disponibilidad de datos y capacidad de análisis, por el otro.

²⁰ Previo a la Constitución de 1917, las subdivisiones territoriales del país eran a niveles de distrito, partido, cantón y municipalidad (Unikel, 1973).

entidad de población (equivalente a localidad en otros países, es decir, conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión), se catalogan como rurales a 6,7 millones de habitantes (abarcando el 96% de las entidades), frente a 2,8 millones si la unidad de medida es el municipio (abarcando el 71% de los municipios). Esto se debe, por un lado, a que existen municipios en que ninguna entidad llega a 2.000 habitantes, pero cuya población total supera los 2.000 habitantes, por lo que no se consideran municipios rurales; por otro lado, hay un número cada vez mayor de entidades con población inferior a los 2.000 habitantes que se encuentran en municipios de gran población, sobre todo en las áreas metropolitanas y zonas de costa y que son consideradas rurales al contabilizar la población por entidades.

Al usar la categoría de “municipio rural ampliado” para aquellos municipios con una población superior a 2.000 personas, pero sin ninguna entidad de población en su interior que alcance dicho tamaño, la población rural más rural ampliado alcanzaría 4 millones de habitantes, abarcando el 75% de los municipios. Por motivos que los autores explican, recomiendan el municipio como unidad de medida (Sancho y Reinoso, 2012; véase también Denis y Zérah, 2014, para las diferencias de los datos de acuerdo con áreas de referencia en la India). En América Latina, los municipios suelen tener una superficie mayor que en España²¹ y, por ende, suelen ser más heterogéneos en su interior. Por lo tanto, hacer los análisis sobre entidades menores que el municipio puede dar una lectura más fidedigna de la situación local (sin desconocer el problema de clasificación de las localidades periurbanas). En el mapa 2 se ilustran las diferencias en las categorizaciones de rural y urbano de acuerdo con el *zoom* utilizado.

Mapa 2
Chile: predominancia de población rural o urbana (de acuerdo con definición censal) a nivel de municipio (arriba) y distrito censal (abajo) - ejemplo de la VI Región O'Higgins



²¹ En 1986, en España, había 8.056 municipios y 62.963 entidades (García Sanz, 1994). Con un territorio de 505.944 km² (Instituto Nacional de Estadísticas de España, 2017: *España en cifras 2017*), la superficie promedio de un municipio es de 62,8 km². En cambio, en América Latina estos tienen en promedio 1.397 km², lo que equivale a un radio de 21 km, aunque no es raro encontrar localidades que estén a 400 km o más del centro administrativo municipal (CEPAL y GTZ, 2005).



Fuente: A. Primi, "The cost of distance: Rural poverty through a territorial perspective", International Master in Cooperation and Development, University of Pavia, Italy, 2002, sobre la base del Censo de Población de 1992 de Chile.

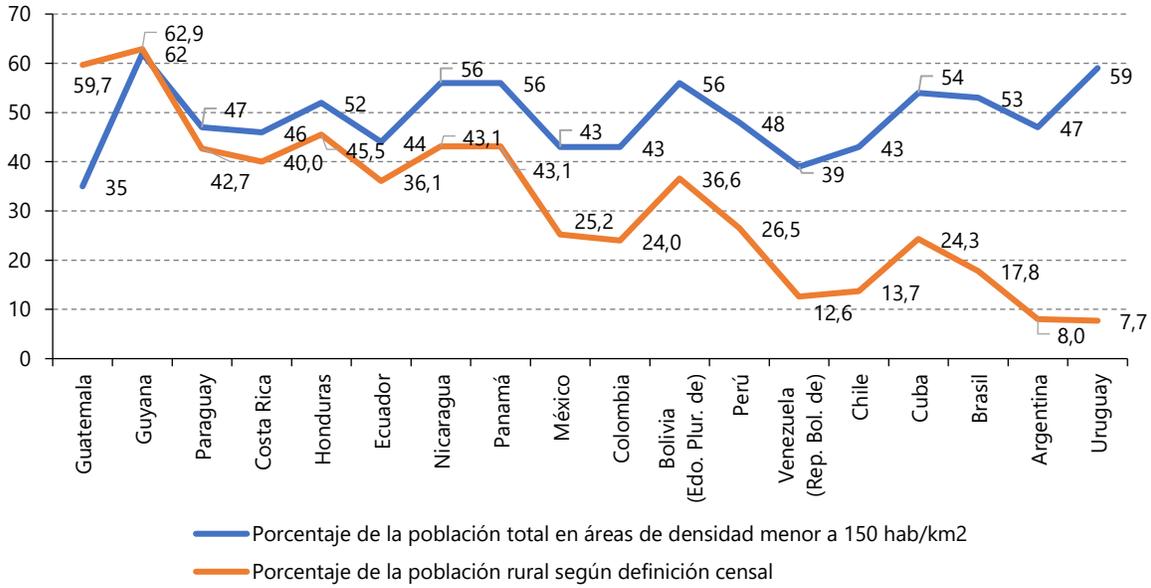
Densidad de población. En comparación con la medición del tamaño demográfico, la densidad de población tiene la ventaja de dar una idea de la intensidad de ocupación del territorio por la población, pero su representatividad está condicionada por la extensión del área de referencia; si dentro del área hay grandes diferencias entre los asentamientos y entre la densidad media y promedio; los umbrales usados; el método usado (población, edificaciones; iluminación); y el *zoom* usado (a nivel menor o mayor que el municipio) para calcular la densidad, entre otros.

Para calcular la densidad de la población y suplir el problema de tamaño y heterogeneidad interna de los municipios, la Agencia de Estadística de la Unión Europea usa celdas de 1 km² como denominador²². Varios países también usan celdas (de distinto tamaño) con este propósito. En el gráfico 2 se da una idea de las diferencias entre la definición censal de cada país y cuando el umbral a nivel de municipio se fija en 150 habitantes por km², que es la definición (simplificada) de la OCDE. En el gráfico 3 y en el mapa 3 se muestran la proporción y ubicación de la población de acuerdo con distintos umbrales de densidad.

²² Véase [en línea] <https://ec.europa.eu/eurostat/web/rural-development/methodology> [fecha de consulta: 3 de mayo de 2019].

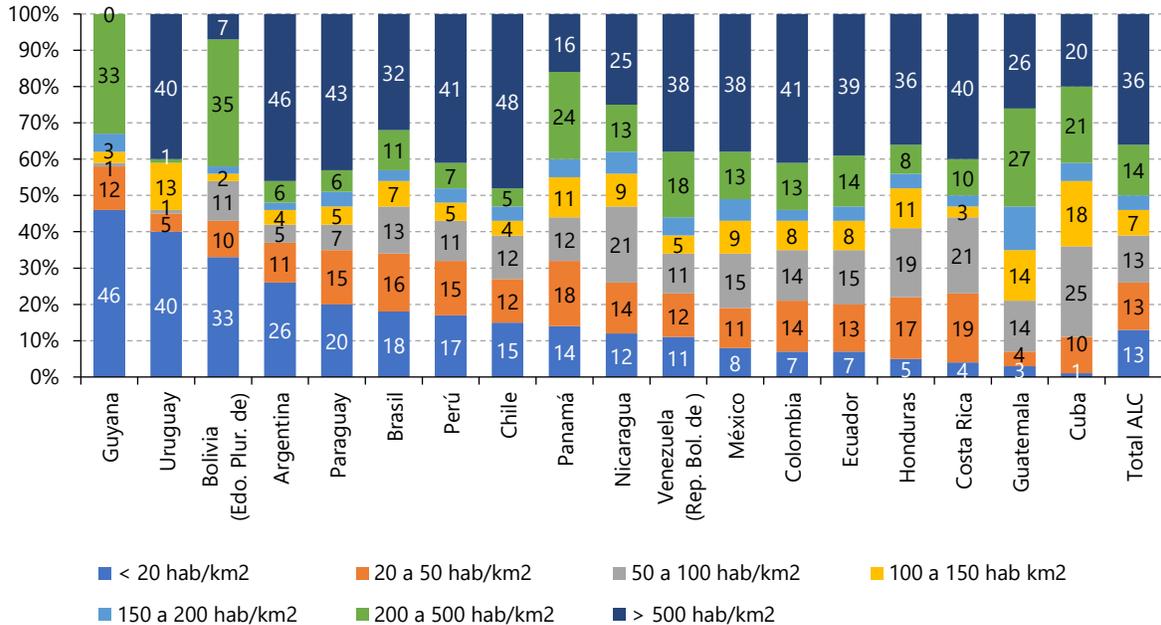
Gráfico 2
América Latina y el Caribe (18 países): porcentaje de población rural de acuerdo con densidad de población y de acuerdo con la definición censal de cada país, en torno a 2002

(Ordenado de acuerdo con la diferencia de porcentajes de población rural obtenida de acuerdo con ambas definiciones)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de K. Chomitz, P. Buys y T. Thomas, "Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean", *Policy Research Working Paper*, N° 3634, Washington, Banco Mundial, 2004.

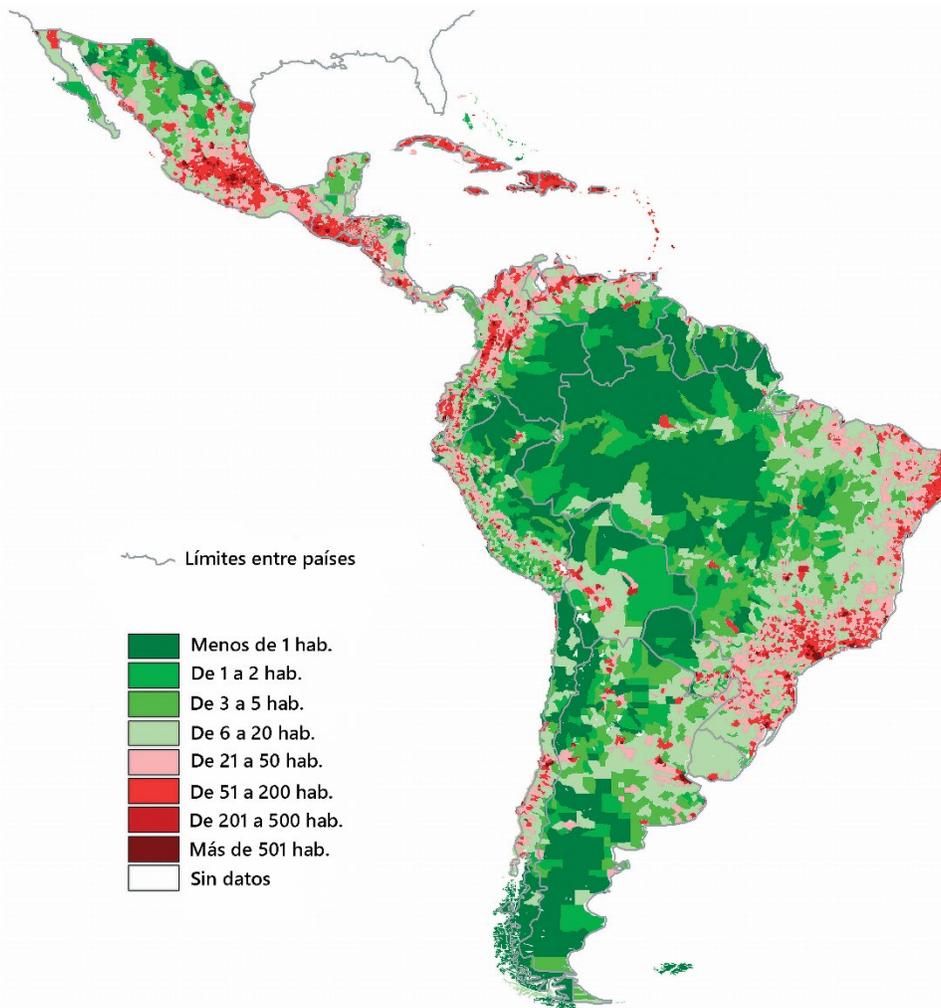
Gráfico 3
América Latina (18 países): proporción de la población total por densidad de habitantes por km², a nivel de municipios, en torno a 2002
 (Ordenado por el porcentaje de población que vive en municipios de menor densidad)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de K. Chomitz, P. Buys y T. Thomas, "Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean", *Policy Research Working Paper*, N° 3634, Washington, Banco Mundial, 2004.

Mapa 3

América Latina (18 países): población por densidad de habitantes por km², a nivel de municipios, en torno a 2002
(Ordenado por el porcentaje de población que vive en municipios de menor densidad)



Fuente: K. Chomitz, P. Buys y T. Thomas, "Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean", Policy Research Working Paper, N° 3634, Washington, Banco Mundial, 2004, pág. 21.

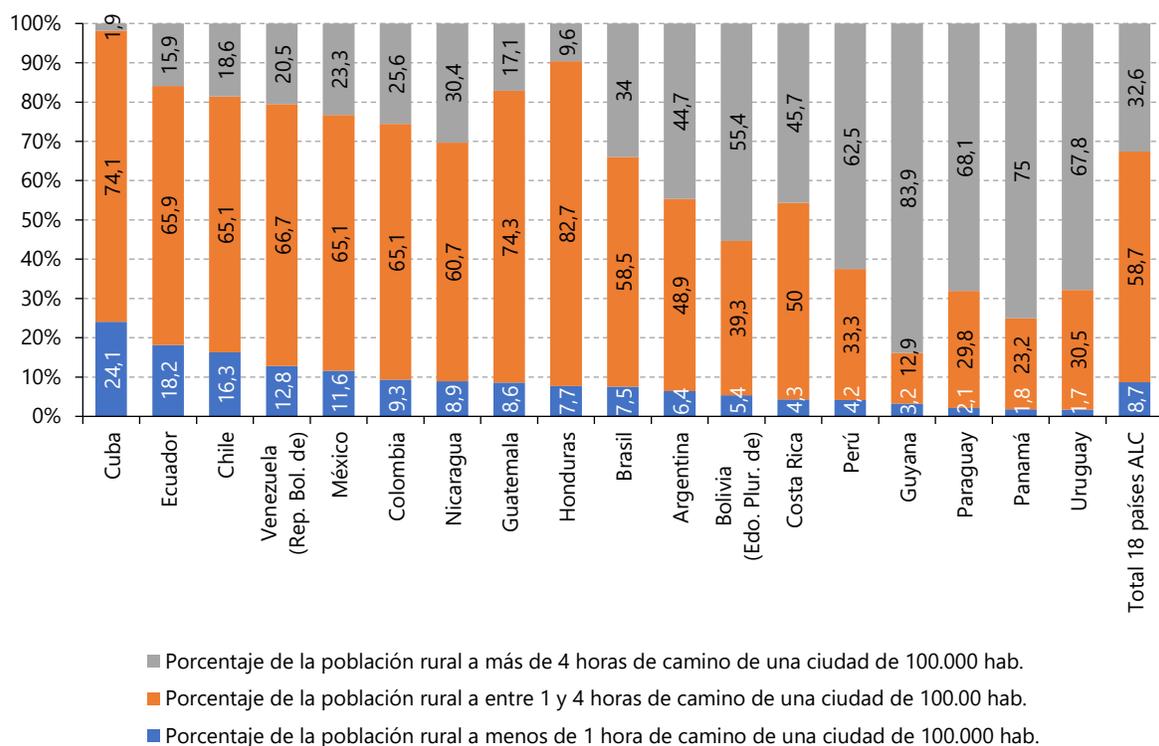
El modelo de círculos concéntricos del uso del suelo de Heinrich von Thünen (1826) —fuertemente influenciado por el valor del suelo— es quizás uno de los que más se ajusta para explicar la gradiente urbano-rural con base en la densidad de población. Como se vio en CEPAL y GTZ (2005) el modelo de Von Thünen (1826) tiende a extenderse a las cadenas productivas y clústeres y también a verse reflejado en los sistemas de innovación. Una de las propuestas que se hace en este documento (véase el capítulo IV y conclusiones) recoge en parte lo anterior al sugerir que la densidad de población promedio (a nivel del municipio, por ejemplo) como base para una definición de ruralidad (OCDE, 2002; Chomitz, Buys y Thomas, 2004) debiera además ser complementada con tres elementos que la componen: i) una medida de dispersión de los asentamientos y su ubicación física (o distancia entre sí); ii) el uso del suelo, y iii) la intensidad o cantidad de personas que participan de ese uso en un área determinada.

Distancia y *commuting*. Varios países u organismos incluyen alguna medida de distancia a una ciudad de cierto tamaño o de desplazamientos diarios (*commuting*) en su definición de rural.

Para América Latina, se sugiere usar la distancia en kilómetros hacia algún punto de interés (mercado, servicio) o, como *proxy*, ciudad de cierto tamaño, por ser la más simple, a pesar de que el tiempo²³ y el costo del desplazamiento son más pertinentes para medir la distancia.

El análisis del Banco Mundial para América Latina incluía una medida de distancia en tiempo a una ciudad de 100.000 o más habitantes, al igual que la OCDE (véanse el gráfico 4 y el mapa 4). Sin embargo, para México, Berdegué y Soloaga (2017) concluyen que son las ciudades de 350.000 a 500.000 habitantes las que parecen tener el mayor efecto positivo sobre el *hinterland* rural, aunque a partir de 15.000 habitantes las ciudades ya empiezan a tener un efecto importante y positivo sobre los ingresos y los distintos indicadores de pobreza multidimensional²⁴. También hacen hincapié en que la población rural se relaciona con varias ciudades y no solo con la ciudad más cercana. Dependiendo de qué tipo de ciudad es la de referencia (100.000 o 15.000 habitantes), respectivamente 12% o 60% de la población rural mexicana vive a menos de una hora de la ciudad (Chomitz, Buys y Thomas, 2004; Berdegué y Soloaga, 2017).

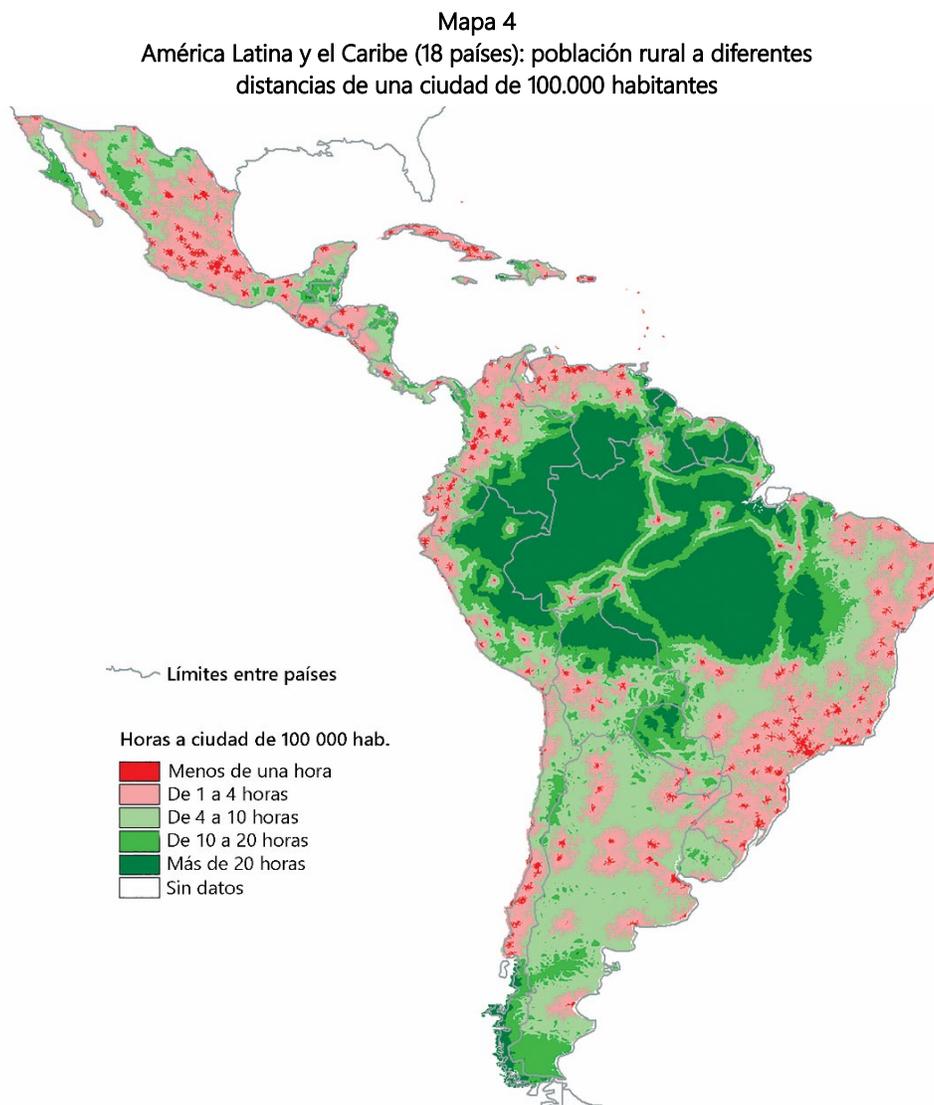
Gráfico 4
América Latina y el Caribe (18 países): porcentaje de población rural a diferentes distancias de una ciudad de 100.000 habitantes



Fuente: Elaboración propia sobre la base de K. Chomitz, P. Buys y T. Thomas, "Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean", Policy Research Working Paper, N° 3634, Washington, Banco Mundial, 2004.

²³ Para el cálculo de tiempos de desplazamiento —a centros de educación y salud de distinto nivel y jerarquía, de servicios varios, incluyendo ocio— más una variable de costo, véase Carvajal, Poch y Osorio (2013), quienes añaden que, si es del caso, hay que tomar en cuenta también algunos caminos privados —dentro de una explotación agrícola, por ejemplo— y que, en un país con islas, es indispensable tomar en cuenta las rutas de conexión marítima.

²⁴ De hecho, Berdegué y Soloaga (2017) definen como rurales a los asentamientos de menos de 15.000 habitantes.



Fuente: K. Chomitz, P. Buys y T. Thomas, "Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean", Policy Research Working Paper, N° 3634, Washington, Banco Mundial, 2004, pág. 19.

Actividad económica. Una de las características innatas del medio rural es el predominio de los usos extensivos del suelo, en especial en el sector agrícola. Una de las razones por las que unos (pocos) países usan el porcentaje de la población ocupada en el sector agrícola para definir rural es porque hasta hace unas décadas se equiparaba rural con agrícola y agrícola con rural. Si bien el peso de la mano de obra agrícola ha disminuido en el total de los ocupados rurales —incluso drásticamente en algunos países—, la agricultura —o las actividades primarias o extractivas en general— debieran seguir siendo consideradas como parte definitoria de lo rural, dado su uso extensivo del suelo y la consiguiente baja densidad de población que conlleva en el área, aunque los asentamientos mismos pueden ser de población concentrada.

Dentro del sector agrícola, el tipo de explotación silvoagropecuaria (desde minifundios de menos de una hectárea hasta extensiones de centenares de miles de hectáreas) y de rubros agrícolas (intensivos o no en mano de obra) tendrá un claro efecto sobre una mayor o menor cantidad y densidad de asentamientos. Asimismo, con los otros usos de suelo (industrias, parques

industriales, reservas naturales, explotaciones mineras, turismo, generación energética, entre otros) y los encadenamientos productivos y de servicios que cada uno genera, así como también que tan *footloose*²⁵ son con respecto a la actividad económica que tiene lugar en el área rural.

Uso del suelo. La calidad del suelo y el clima —parcialmente reflejados en el uso del suelo— son también fundamentales para explicar el tipo de asentamientos humanos y las posibilidades de generar ingresos, lo que a su vez influye sobre varios otros indicadores socioeconómicos. En los cuadros 2 y 3 del capítulo IV, la cobertura del suelo sirve como un *proxy* para el uso del suelo, debido a que no todos los países cuentan con esta información actualizada y detallada. En cambio, la información sobre la cobertura del suelo es libremente accesible²⁶.

Agrupación de áreas menores o de distintas variables. Para la agrupación de áreas menores y distintas variables (densidad y tamaño de población), la Agencia de Estadística de la Unión Europea especifica que las celdas de 1 km² deben tener una densidad de población superior a 300 habitantes para ser consideradas urbanas y, además, el conjunto de celdas adyacentes que superen ese umbral de densidad debe tener una población mínima de 5.000 habitantes. Un municipio o provincia será considerado predominantemente rural cuando más del 50% de la población reside en las celdas consideradas no urbanas; intermedia, cuando entre el 20% y el 50% de la población se localiza en espacios rurales y predominantemente urbana cuando tenga menos del 20% de la población en territorio rural.

Además, una provincia pasará de predominantemente rural a intermedia si contiene un núcleo urbano de más de 200.000 habitantes y este pesa por lo menos el 25% en su población total. Una provincia pasará de intermedia a predominantemente urbana si contiene un núcleo urbano de más de 500.000 habitantes y este pesa por lo menos el 25% en su población total²⁷. Cuba jerarquiza sus centros poblados de acuerdo con su tamaño. Se consideran urbanos —sin importar el tamaño— si tienen las nueve características siguientes: trazado de calles; espacios públicos para el descanso y esparcimiento (como plazas, parques, y otros); alumbrado público; agua potable; alcantarillado o fosas; servicio médico; centros educacionales para la población en edad escolar; servicios gastronómicos y comerciales; servicios de telefonía pública, correos y telégrafos, así como señales de radio y televisión (Oficina Nacional de Estadísticas, 2006).

²⁵ Indiferencia (económica) en cuanto al lugar físico donde se desempeña la actividad.

²⁶ Véase [en línea] <http://maps.elie.ucl.ac.be/CCI/viewer/index.php>.

²⁷ Véase [en línea] <https://ec.europa.eu/eurostat/web/rural—development/methodology>.

III. Discusiones conceptuales sobre estadísticas rurales a nivel mundial y en la región

A. Lo normativo: mejor captación de la realidad para fines analíticos y de formulación de políticas

“Es ampliamente aceptado que son las necesidades de políticas las que deben orientar a las estadísticas. En un primer paso, las estadísticas deben proveer todos los elementos necesarios para que los hacedores de políticas puedan analizar los hechos fácil y correctamente, identificando si es necesario formular políticas. En un segundo paso, una vez que se formularon las políticas, las estadísticas deben permitir monitorear los efectos de políticas específicas, lo que debe permitir, a su vez, evaluar las políticas y adaptarlas si necesario” (United Nations, 2007, traducción de los autores).

Hay un amplio espectro de temas a ser abordados en los ámbitos del desarrollo rural social, económico y ambiental, y se podría argumentar que cualquier indicador a nivel nacional podría ser desarrollado también para las áreas rurales (United Nations, 2007) y para el nivel local. Sin embargo, esto que parece simple a primera vista, se enfrenta a la variedad de definiciones de rural y también a la medición correcta de los ingresos de los hogares en los sectores agropecuario y pesquero, cuando autoconsumen todo o parte de su producción. Estas son particularidades que no están presentes en otros sectores económicos y pueden conducir a representaciones erróneas y conclusiones falsas (United Nations, 2007).

La globalización de la economía y las preocupaciones con problemas medioambientales transfronterizos han llevado a la necesidad de contar con datos que sean sumables y comparables entre países, por lo que los metadatos básicos deben ser los mismos (United Nations, 2007). Si se quiere hacer comparaciones internacionales que tengan sentido sobre las áreas rurales, es necesario acordar estándares internacionales para definirlos. Sin embargo, como ya se vio, por

ahora las definiciones son distintas entre sí y no hay consenso en que una misma definición y los mismos umbrales sean funcionales para todos los países o subregiones dentro de los países. Las visiones respecto a lo que define lo rural y a donde debiera ir el desarrollo rural también difieren fuertemente, tanto entre los distintos involucrados en la discusión, como entre los varios afectados por las decisiones que se tomen.

Las organizaciones internacionales ya han hecho un trabajo considerable al respecto de las estadísticas rurales. La OCDE, en particular, publicó informes desde mediados de los años ochenta sobre el diseño de un sistema de estadísticas comparables internacionalmente para el desarrollo rural. Sin embargo, no todas sus indicaciones son aplicables para los países en desarrollo (United Nations, 2007). Las buenas estadísticas deberían responder a las necesidades de información para la formulación y seguimiento de políticas. Por lo tanto, los resultados de censos, encuestas, compilación de datos administrativos y otros deben ser publicados en tiempos prudentes, especialmente para aquellos indicadores de situaciones en proceso de cambio rápido (United Nations, 2007).

El Grupo de Wye²⁸ concluyó, entre otros, que para el desarrollo rural es importante tener un entendimiento claro de las áreas geográficas a las que el concepto rural se aplica, aunque añade que hay varias razones por las que es apropiado analizar todo un territorio y no solo sus partes rurales. Por lo tanto, aún si el foco está en las áreas rurales, la base de datos territoriales debiera ser estructurada de modo neutral, de tal manera que permita otros usos, como estadísticas regionales o incluso urbanas. En principio, la base de datos debiera permitir agrupamientos alternativos de distintas áreas de acuerdo con los requerimientos analíticos (United Nations, 2007). Esta es una de las recomendaciones que se tuvo en mente con la propuesta en el capítulo IV de este documento.

Cuando se construye un sistema de estadísticas rurales, se deben abordar cinco grandes temas:

- i) Su cobertura: en el sentido de determinar qué aspectos de las áreas rurales deben ser descritos, cuáles son los indicadores apropiados para cada aspecto y, en consecuencia, qué datos se requieren y con qué frecuencia.
- ii) Los datos existentes: saber qué datos existen, quienes son sus dueños, y cómo se accede a ellos. Al comparar esta lista con la de los requerimientos, se adquiere una idea de los vacíos, lo que puede llevar a propuestas para remediar a estos vacíos.
- iii) Las variables: elegir las variables, períodos de tiempo y unidades geográficas básicas de análisis y agregación de datos, para clasificar en rural y no rural (más clasificaciones intermedias para que se conforme un continuo y no mediciones dicotómicas).
- iv) Obtención de datos y su gestión: revisar los aspectos organizacionales que requieren ser abordados para establecer un sistema de estadísticas rurales, al juntar datos de distintas procedencias (de entidades gubernamentales y también otras).
- v) Estructura para la gestión: estructurar un sistema de gestión para recolectar, tabular y publicar las estadísticas (United Nations, 2007).

²⁸ El Inter-secretariat Working Group on Agriculture and Rural Indicators (IWG.AgRI) o Grupo de Wye, por la reunión que tuvieron allí en abril 2005, fue conformado por la Comisión Económica para Europa (UNECE), la OECD, la FAO y la Oficina Estadística de la Comunidad Europea (Eurostat) (United Nations, 2007).

Adicionalmente, los indicadores debieran responder a los siguientes criterios: ser relevantes; ser simples y entendibles; orientados hacia los problemas a resolver; ser definidos claramente; estar basados en las mismas unidades estadísticas; resultar en conclusiones que pueden ser fácilmente comunicadas a los hacedores de políticas (*policymakers*); idealmente, deberían poder reflejar y adaptarse a situaciones que cambian rápidamente (United Nations, 2007).

Para las estadísticas sobre los ingresos de los hogares agrícolas se requiere abordar una serie adicional de temas, incluyendo la clasificación de hogares entre los que derivan sus ingresos total o parcialmente de la agricultura y aquellos que pertenecen a otros grupos socioprofesionales. También es importante definir el ingreso que es necesario medir —ingreso total, ingreso disponible e ingreso monetario, entre otros— (United Nations, 2007), así como la cantidad y el valor del autoconsumo (valor en la finca, precio en el mercado local, valor promedio o en el momento de mayor producción o comercialización, y otros)²⁹.

Con respecto a la clasificación de hogares, Adrián Rodríguez, Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, presentó una tipología de hogares rurales en la Tercera Conferencia Global sobre Estadísticas Agrícolas y de Hogares Rurales, celebrada en Washington D. C., del 24 al 25 de mayo de 2010. En la tipología propuesta (retomada en Rodríguez y Meneses, 2010) se consideran los siguientes tipos de hogares (véase el gráfico 5 para los resultados de esta clasificación):

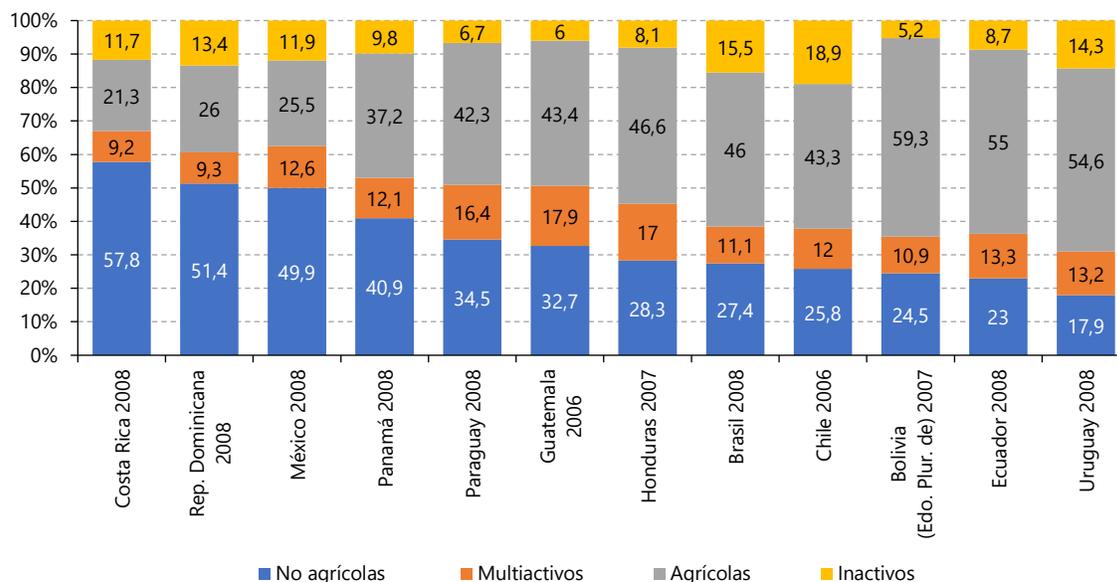
- Agrícola: todos los ocupados del hogar tienen su actividad principal en el sector agrícola
- No agrícola: todos los ocupados del hogar tienen su actividad principal en algún sector no agrícola
- Multiactivo: por lo menos uno de los ocupados del hogar tiene su actividad principal en el sector agrícola y otro fuera del sector agrícola
- Dependiente de transferencias: ningún integrante del hogar trabaja.

Al final, la selección de indicadores es el resultado de compromisos porque depende de la disponibilidad de datos y de fondos. La prioridad generalmente se termina dando a aquellos indicadores que asisten en el monitoreo rutinario de políticas y, por lo tanto, es probable que se orienten a describir los problemas o metas que les es común a gran parte de las áreas rurales del país. En consecuencia, aquellos indicadores específicos para problemas de áreas rurales particulares por lo general no se incluirán en el sistema de estadísticas y solo se desarrollarán en estudios de caso puntuales (United Nations, 2007).

Hopkins y Copus (2018) añaden que para hacer políticas a nivel local (*place-based policies*) se requiere una resolución final de la información, es decir, estadísticas a nivel de áreas pequeñas, submunicipales. En los Estados Unidos se tomó una aproximación *place-based* con el fin de evaluar cómo estaban impactando sus políticas en el desarrollo rural y urbano, y a cuántos servicios de apoyo la población tiene acceso localmente, para todos los aspectos de su vida (educación, salud, vivienda, energía, transporte, y otros) (Douglas, 2010).

²⁹ El documento de United Nations (2007) también incluye definir el hogar en términos de los criterios y quienes pertenecen a él, lo que determina los individuos cuyos ingresos deben ser agregados cuando se calculan los ingresos a nivel de hogar. Sin embargo, no se incluyó en la lista anterior, por considerar que este aspecto está bastante resuelto en la región.

Gráfico 5
América Latina (12 países): tipos de hogares rurales de acuerdo con fuente de ingresos, en torno a 2008
(Ordenados de acuerdo con el peso de los hogares no agrícolas)



Fuente: Elaboración sobre la base de A. Rodríguez y J. Meneses, "Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina", documento presentado en el XLVIII Congreso de la Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Campo Grande, 25 al 28 de julio de 2010.

Por su parte, la Subdirección de Desarrollo Regional (Subdere) del Gobierno de Chile (2013) expresa el diálogo entre las estadísticas a niveles mayores y a nivel local del siguiente modo:

"Los resultados, obtenidos a partir de fuentes oficiales, deben ser considerados como un insumo base para la realización de las políticas regionales y sectoriales de apoyo a los territorios aislados³⁰, los que —atendidas las dinámicas territoriales— deben complementarse con datos y antecedentes levantados localmente, en función de los requerimientos y prioridades de dichas políticas" (pág. 3).

B. Discusión conceptual en el mundo

Quizás la mayor autoridad en cuanto a cifras de población a nivel mundial es la División de Población de las Naciones Unidas. Cuando las Naciones Unidas hacen sus estimaciones y proyecciones de población, usan datos de fuentes nacionales y las definiciones y criterios establecidos por las autoridades nacionales. Los censos de población o los registros de población son las fuentes más comunes para el conteo de la población total y de la población que vive en áreas urbanas. Aunque hay varios esfuerzos en distintas instituciones para producir estimaciones de la población urbana, con criterios uniformes, definidos con base en imágenes satelitales de cobertura de suelo o iluminación en la noche, hasta la fecha estas aproximaciones no han generado series de tiempo de largo plazo (UN-DESA, 2018).

³⁰ "Se entiende por territorio aislado aquel con bajo nivel de accesibilidad, con escasa población y alta dispersión de esta, baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos, y que, a consecuencia de estos factores, se encuentra en una situación de desventaja y desigualdad social respecto del desarrollo del país" (Subdere, 2013, pág. 4).

En las estadísticas compiladas por UN-DESA en 2018 se han introducido dos conceptos para mejorar la comparabilidad de la población entre países y a lo largo del tiempo. El primero es el concepto de aglomeración urbana, que se refiere a la población que reside dentro de los contornos de territorios contiguos con densidades consideradas urbanas. El segundo es el concepto de área metropolitana que, además de lo anterior, incluye las áreas circundantes donde las densidades de los asentamientos son menores, pero que están bajo la influencia directa de la ciudad (entre otros, a través de redes viales, de transporte y de los patrones de desplazamientos diarios). Estos dos conceptos son necesarios porque, para ser fidedignas, las proyecciones deben basarse en una división del territorio que refleje correctamente los territorios urbanos y rurales. En el caso de ciudades, las estadísticas sobre población muchas veces se basan en territorios delimitados administrativamente y que no necesariamente coinciden con la extensión del territorio urbanizado, cuando se delimita con otros criterios. Por lo tanto, la ciudad definida por sus límites administrativos puede no incluir áreas suburbanas donde reside gran parte de la población que trabaja o estudia en la ciudad. En otros casos, ciudades y áreas adyacentes pueden ser administradas separadamente, pero conformar una sola región urbana (UN-DESA, 2018).

Asimismo, los contornos administrativos de una ciudad pueden contener grandes áreas de tierras dedicadas a la agricultura. Debido a lo anterior, puede ser recomendable basar la medición de la población urbana de una ciudad con deslindes territoriales distintos a los establecidos por decisiones administrativas. Por otro lado, a medida que avanza el proceso de urbanización, generalmente se expanden el número y la extensión de las unidades de área que califican como urbanas. Por esto, mantener las áreas urbanas y rurales constantes en el tiempo probablemente llevaría a subestimaciones de la población que vive en áreas con características urbanas (UN-DESA, 2018). Las discusiones conceptuales que tuvieron lugar en la OCDE y en la UE (sobre todo a raíz de la incorporación del segundo pilar —rural— de la Política Agrícola Común, a partir del año 2000)³¹ tuvieron como resultado práctico las definiciones de rural que ya fueron descritas en el capítulo II, sección B. Una descripción de los procesos que llevaron a estas decisiones se encuentra parcialmente relatada en United Nations (2007) y en varios documentos de las propias instituciones.

C. Discusión conceptual en la región

Como ya se mencionó, en algunos países de la región, como México, la cuestión de definir rural de manera más precisa ha vuelto a surgir en casi cada censo (véase nuevamente el recuadro 1 en el capítulo II). En la consulta electrónica que organizó la CEPAL con el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) en 2008 (Rodríguez, 2011) y que tuvo una amplia convocatoria, todos los participantes concordaron en que sigue siendo necesario y relevante diferenciar entre rural y urbano, y que la medición por gradientes es la más apropiada. El sentir general fue que el cambio en la medición de lo rural debe implicar una combinación de criterios, de manera que se pueda capturar la heterogeneidad en lo rural, el continuo con lo urbano y, en general, los cambios y las dinámicas de los territorios rurales. Ello debería permitir complementar los criterios oficiales que predominan actualmente.

³¹ Véase [en línea] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568340/EPRS_BRI%282015%29568340_EN.pdf [fecha de consulta: 3 de mayo de 2019].

Llegar a una definición común de rural para América Latina y el Caribe no pareció ser una prioridad; en cambio, muchos participantes destacaron la importancia de definir criterios nacionales, considerando las particularidades de los países, y la comparabilidad de los indicadores en el tiempo. Una solución propuesta fue tener dos conjuntos de indicadores básicos, tal como se hace en la OCDE y en la Unión Europea: uno que asegure la comparabilidad en el tiempo al interior de los países, para lo que estos seguirían utilizando las definiciones vigentes; y otro con indicadores a partir de una nueva definición, que idealmente debería ser igual/similar entre los distintos países de la región (por ejemplo a partir de densidad y distancia), que permitiría la comparación a nivel de toda la región de América Latina y el Caribe, o al menos entre grupos de países con características similares (por ejemplo, la región andina o Centroamérica), y que además sea más útil para efectos de políticas (estas propuestas se recogen en el cuadro 4 del capítulo IV y en las recomendaciones).

Los participantes identificaron una amplia lista de características que pueden adscribirse a lo rural, incluyendo mayor dispersión de la población en el territorio; menor tamaño de los asentamientos humanos; mayor distancia a servicios públicos; menor disponibilidad y utilización de infraestructura y servicios básicos (calles, aceras, energía eléctrica, alumbrado público, agua potable, teléfono, escuelas, y otros); presencia de ecosistemas y recursos naturales y su estatus legal (p. ej., áreas protegidas); existencia de zonas de frontera agrícola; presencia de "áreas de expansión urbana"; presencia de actividades agrícolas y extractivas (uso de la tierra/recursos naturales); presencia de actividades agroindustriales y de servicios; presencia de actividades y de servicios asociadas a los ecosistemas naturales y a los agroecosistemas (p. ej., servicios ambientales, amenidades); formas de organización territorial; contaminación; presencia de migraciones temporales o permanentes por motivos laborales; características de las familias (p. ej., importancia de las mujeres como jefas de hogar, mayor número de miembros en los hogares, baja escolaridad, valores familiares tradicionales); mayor importancia adscrita a valores comunitarios y culturales (es decir, un mayor sentido de pertenencia); y seguridad ciudadana.

No obstante, no hubo consenso sobre un conjunto reducido de criterios que podrían utilizarse para complementar o sustituir los criterios oficiales. De hecho, en general, consideraron que varios de los criterios censales siguen siendo relevantes, como el tamaño de los asentamientos humanos, el acceso a algunos servicios públicos e infraestructura y la población económicamente activa (PEA) en actividades primarias (CEPAL, 2011). Algunos de los participantes propusieron enfoques más cuantitativos como cobertura vegetal y densidad de población para complementar los criterios utilizados ahora, mientras que otros propusieron criterios menos directamente medibles como el clima y el ritmo de los ciclos agrícolas como determinantes de la organización del trabajo; los procesos de ocupación del territorio relacionados con la agricultura y sus efectos culturales y económicos; las diferencias en términos de cosmovisión, valores comunitarios y de relacionamiento con la naturaleza.

Las variables sobre las que existió mayor acuerdo para ser consideradas en la construcción de un gradiente rural-urbano fueron la densidad de población, la proporción de PEA agrícola, la cobertura vegetal, el acceso a servicios y el grado de conectividad-comunicaciones. Se consideró que estas variables deberían permitir llegar a gradientes con categorías que capturen la heterogeneidad dentro de lo rural y las interacciones con lo urbano. En cuanto a la unidad de análisis para la medición, existió consenso en que debería ser pequeña y homogénea, para minimizar el grado de heterogeneidad espacial sobre el que se mide (distritos o segmentos censales, municipios u otros). La opción que más apoyo recibió fue partir de una definición

dicotómica al nivel de una unidad geográfica pequeña y homogénea y, a partir de ello, construir gradientes que permitan dar cuenta de la integración de espacios que comparten e intercambian poblaciones, complejos productivos, servicios e instituciones (Rodríguez, 2011). Varias de estas propuestas fueron integradas en los mapas y tablas del capítulo IV.

Además, en la consulta se hizo hincapié en que los usos de las estadísticas urbano-rurales pueden ser muy diversos como, por ejemplo, para la asignación de fondos públicos a proyectos de inversión; determinación de incentivos salariales para empleados públicos en sectores como educación y salud; políticas de ordenamiento territorial; reglas para elegir representantes en elecciones populares, entre otros. Por lo tanto, la decisión de cambiar los criterios para medir la población rural o la frontera entre lo rural y lo urbano no es neutra y es necesario contrapesar con cuidado las ventajas que tendría frente a las implicaciones —y la viabilidad política— de introducir cambios (CEPAL, 2011).

Para ejemplificar, el *Manual de seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo Rural 2007-2013* de la Unión Europea recomienda el uso del indicador de ruralidad de la OCDE aplicado a escala de provincia, aunque estipula que cuando un Estado miembro considere que la metodología de la OCDE no es apropiada, puede proponer y usar una delimitación alternativa. En España, 12 de las 17 comunidades utilizan el criterio de la OCDE, pero 9 de ellas lo hacen a nivel municipal y otras 3 lo hacen a nivel (mayor) de comunidades. La ventaja de hacerlo a este nivel es que así todo su territorio termina catalogado como rural, lo que les permite tener mayor acceso a fondos de desarrollo rural (Sancho y Reinoso, 2012).

Una pregunta fundamental es si algo ha cambiado sustancialmente en la región para que las opiniones difieran hoy de lo recogido en 2008. Los autores consideran que las tendencias ya se perfilaban hace décadas, por lo que varias de las propuestas hechas en 2008 han sido incorporadas en el capítulo IV. Además, algunas tendencias muestran cambios repentinos, como el regreso de jóvenes —profesionales y otros— hacia algunas zonas rurales con atractivos turísticos o de conservación medioambiental. Captar estas tendencias rápidamente es esencial, para lo que no importa tanto la definición de rural *per se* —sea esta dicotómica o no—, sino tener información estadística pertinente a baja escala geográfica y agrupable fácilmente con áreas colindantes, con el propósito de obtener tendencias que representen algún fenómeno —relacionable con otros— y sus cambios en el tiempo. Dependiendo del propósito, esta información se puede sumar a nivel de localidad, de municipio o de territorio geográfico y etiquetar como rural o urbano. Con el avance de las tecnologías de información, el procesamiento de *big data*, la aplicación de algoritmos y de inteligencia artificial, de imágenes satelitales y técnicas visuales, esto no debería ser imposible en la actualidad o en el corto plazo.

IV. La mirada hacia el territorio y los vínculos rural-urbanos

“El territorio es el punto de encuentro y elemento integrador de todas las dimensiones del desarrollo sostenible y marca una diferencia: permite desagregar, identificar patrones de distribución, reconocer situaciones de inequidad, diferenciar y ajustar las soluciones a un mismo problema en contextos geográficos distintos. En consecuencia, los datos referidos al territorio llegan a ser un insumo fundamental para orientar las decisiones y políticas públicas” (CEPAL, 2018).

Introducción

Los modelos de desarrollo de los años cincuenta equiparaban moderno, industrial y desarrollo con lo urbano, y siguen influenciando el pensamiento hoy en día. Por otro lado, hay dificultades intrínsecas que dificultan los intercambios de ideas y el trabajo colaborativo entre distintas disciplinas profesionales. Kasper (2017) lo observa en el tema de los nexos rural-urbanos y concluye que cada disciplina analiza el fenómeno desde su propia perspectiva y usa términos diferentes para graficarlo (sistemas regionales, continuo rural-urbano, redes, paisaje, áreas rurales urbanizadas, entre otros). Esto se refleja en el diseño de políticas y en los instrumentos de planificación (espacial, social, sectorial), desalentando el análisis y la gestión de ciudades y su entorno rural como un todo (Dávila, 2002).

Akkoyunlu (2015) afirma que apenas en los años setenta u ochenta se elaboraron algunos esquemas en torno a las acrópolis, buscando unir explícitamente el desarrollo rural-agrícola con el urbano cercano, y Kasper (2017) concluye que pocos autores tienen como foco explícito las interrelaciones urbano-rurales y su desarrollo integrado, tanto desde un punto de vista conceptual-territorial como analítico. En los años 2000 se observa un aumento de iniciativas y proyectos de investigación que tienen por objeto producir conocimientos sobre los nexos

rural-urbanos y por ahora predomina una mirada más bien urbana. Las excepciones se relacionan con temas como recursos (agua, alimentos, materiales de construcción y energía) y territorios (bosques, agricultura, asentamientos) (Kasper, 2017). Esta perspectiva es compartida por los autores y por Akkoyunlu (2015), cuando menciona que “el modelo de círculo virtuoso del desarrollo regional considera a los centros urbanos como los motores de crecimiento de las áreas rurales gracias a la provisión de mercados y servicios” (pág. 2) y no viceversa.

Los nexos o encadenamientos rural-urbanos han sido definidos en grandes líneas como los flujos recíprocos (y se enfatiza aquí lo recíproco) de personas (incluyendo su desplazamiento diario), bienes, servicios en general, capital, crédito, mercados (para productos agrícolas y otros), educación, salud, servicios (contadores, abogados, veterinarios, entre otros), y también los hasta ahora menos contabilizados servicios medioambientales. Asimismo, hay flujos continuos de lo menos tangible como ideas, cultura e innovaciones. Muchos de los nexos rural-urbanos están relacionados directa o indirectamente con los sistemas alimentarios y han sido facilitados por costos decrecientes de transporte y comunicaciones. La OCDE añade que las áreas rurales y urbanas a menudo tienen activos complementarios y la mayor integración entre ambas áreas es importante para el desempeño socioeconómico (Tagushi y Santini, 2018; OCDE [en línea] <http://www.oecd.org/gov/rural-urban-linkages.htm>). Hay una creciente bibliografía sobre el *landscape approach* que trata de abordar todos estos elementos de modo coordinado entre las distintas instituciones y grupos sociales interesados, y equilibrado entre los diferentes intereses (económicos, sociales y medioambientales)³².

Para el desarrollo rural en particular, hay cierto consenso en que las ciudades más pequeñas a intermedias (o secundarias) pueden jugar un papel especialmente importante en los nexos rural-urbanos y conformar territorios funcionales. Berdegué y otros (2015) definen territorios funcionales como aquellos espacios con alta frecuencia de relaciones económicas y sociales entre sus habitantes, organizaciones y empresas³³. Aunque la interacción entre los productores agrícolas y los distintos proveedores de bienes y servicios eslabonados suele ser más próxima en estos espacios que en otros, por lo general, hay todavía mucho espacio para mejorar las interacciones, sus activos y funcionalidad, a través de inversiones, apoyo técnico y facilitadores. Además, tanto las áreas rurales remotas como las ciudades más grandes dependen del buen funcionamiento de estos territorios funcionales en torno a ciudades intermedias (Tagushi y Santini, 2011).

Berdegué y otros (2015) usan flujos de traslado (*commuting*) entre pares de municipios con base en datos censales para definir los territorios funcionales. Así llegan a determinar —con datos de las rondas de Censos de 1990 y 2000, es decir, antes de la irrupción de los teléfonos celulares en las zonas rurales— 103 territorios funcionales en Chile, 438 en Colombia y 986 en México. No incluyen en los territorios funcionales aquellos territorios rurales profundos en torno a ciudades de menos de cierta población (18.000 en Chile, entre 10.000 y 20.000 en Colombia y entre 2.500 y 22.500 habitantes en México) por carecer generalmente de un nivel mínimo de servicios (como una sucursal bancaria, por ejemplo).

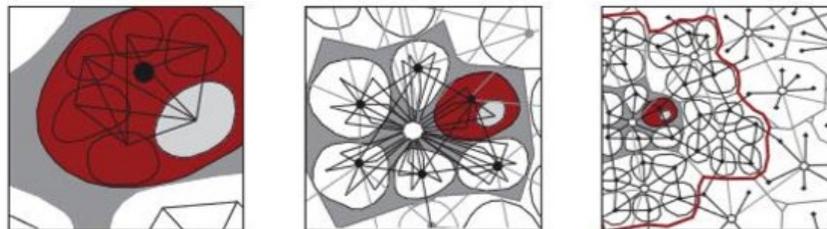
³² Véase la amplia revisión bibliográfica de Reed y otros (2016).

³³ Muy en línea con esta definición de territorios funcionales es la de los *bassins de vie* (cuencas de vida) en Francia. Se definieron 1.745 cuencas de vida con una población promedio de 12.000 habitantes, dejando fuera de esta clasificación a las “grandes aglomeraciones” (171 aglomeraciones de más de 30.000 habitantes y que concentran los dos tercios de la población de Francia). La delimitación fue hecha por un grupo de trabajo multidisciplinario de cuatro instituciones (Instituto de Investigación Agronómica, Ministerio de Agricultura, Instituto del Medioambiente e Instituto de Estadísticas) (Julien y Pougard, 2004).

Pougnard (s/f) diferencia los territorios rurales de acuerdo con su orientación exportadora y considera dos tipos: aquellos orientados al consumo local (incluyendo los “territorios dormitorio”), esencialmente definidos por la capacidad y preferencias de consumo de la población local; y aquellos orientados a la exportación fuera de lo local, es decir hacia otros territorios nacionales o internacionales, influidos por las dinámicas de las cadenas de valor correspondientes y por cuanto de las innovaciones, producciones, encadenamientos y decisiones son de nivel local o extralocal. Hace hincapié en los nexos entre territorios —adyacentes o no—, que pueden ser físicos (redes viales, telefónicas y otros) o inmateriales (sociales, asociativos, afectivos o económicos). Pougnard (s/f) considera que para los territorios que funcionan esencialmente con base en lo local, en Francia, hay que considerar un radio de unos 20 km en torno a la residencia como zona de influencia para empleo, compras, servicios de salud y educacionales, y diversión. A su vez, los nexos frecuentes de los territorios exportadores tienen radios mayores, pero a la vez, son mucho más *footloose* (es decir, se pueden desplazar con cierta facilidad si las circunstancias de competitividad así lo indican).

En el diagrama 1 se ilustran los nexos rural-urbanos dentro de un territorio y entre territorios, o de agentes al interior de un clúster o territorio. El punto blanco en el centro bien podría representar el centro rural o urbano, rodeado de su *hinterland* rural que, a su vez, contiene asentamientos, mercados, productores diversos que se conectan entre sí, aunque esencialmente con su punto neurálgico central, conformando un territorio funcional. El esquema a la derecha podría representar este territorio funcional, con sus interconexiones con los demás territorios funcionales que lo rodean, dentro de un territorio delimitado mayor (municipio, región, país) y con territorios más allá.

Diagrama 1
Conexiones y redes a distintos niveles de acercamiento o escalas



Fuente: F. Oswald, P. Baccini y M. Michaeli, *Netzstadt: Einführung in das Stadtentwerfen*, Basel, Suiza, 2003, págs. 56–57, reproducido en Kasper, 2017, pág. 33.

A. La mirada urbano-rural

Bellet y Llop (2000), citados en Berdegué y otros (2015), identifican cuatro servicios que los centros urbanos ofrecen a su entorno rural: a) bienes y servicios especializados; b) mayor interacción social, económica y cultural; c) nexos con redes de infraestructura que conectan las comunidades locales con comunidades regionales, nacionales e internacionales, y d) servicios públicos y administrativos gubernamentales a través de los que las demandas y requerimientos locales pueden ser canalizados. Una ciudad puede proveer la masa crítica necesaria para que la relación costo-beneficio privada o social sea positiva para llevar infraestructura y servicios (p. ej., de conectividad) que incluya a las áreas rurales circundantes (Berdegué y otros, 2015). Las concentraciones de población y de actividades económicas también conllevan economías de aglomeración y a veces de escala.

Los traslados pendulares (*commuting*) o la migración rural-urbana hacia pequeños centros urbanos cercanos generalmente permiten una mayor diversificación de empleos e ingresos y, al mismo tiempo, seguir con alguna producción agropecuaria, sea para el autoconsumo o para la venta, con la ventaja adicional de que disminuye la presión sobre los grandes centros urbanos (Akkoyunlu, 2015). A su vez, la fuga de cerebros es uno de los grandes retos que deben enfrentar las áreas rurales (Berdegué y otros, 2015), aunque también es un reto para las ciudades de menor tamaño e incluso los países, en especial los menos desarrollados. El tipo de vida en las ciudades causa desestructuraciones en las relaciones, con efectos tanto positivos como negativos. Entre los efectos considerados positivos estaría la mayor incorporación de la mujer al trabajo remunerado, que genera mayores ingresos en el hogar y a un (potencial) mayor crecimiento económico. Entre los efectos negativos estaría una posible fragmentación social que podría llevar a un freno sobre el crecimiento (Berdegué y otros, 2015).

La mayoría de las ciudades mantiene vínculos fuertes con las áreas rurales circundantes y también son un lugar para la instalación de servicios no transables. Una de las excepciones son las ciudades que se desarrollaron en torno a un puerto que no funciona como punto de exportación para los bienes producidos en el entorno cercano (Dávila, 2002). A su vez, los sistemas agroalimentarios suelen relacionar comunidades rurales y urbanas con otras localidades, regiones, países y continentes. A través de los encadenamientos productivos, juegan un papel importante en modelar las áreas rurales adyacentes y más remotas en cuanto a uso del suelo, producción, manejo ambiental, transporte, distribución, comercialización, consumo y generación de basura y desperdicios, en un mundo en que los sistemas agroalimentarios están cambiando rápidamente debido a, entre otros, la declinación de los mercados tradicionales, la globalización de las dietas, la ingesta de alimentos altamente procesados y las reacciones de los consumidores a preocupaciones por los efectos de ciertos alimentos sobre su salud, y sobre el medioambiente y cambio climático (Tagushi y Santini, 2018).

La presencia de una ciudad en el territorio (de un tamaño mayor que cierto umbral) tiene efectos positivos sobre la disminución de la pobreza y, en general, el efecto es mayor cuando se trata de una metrópolis. Debido a que los datos censales en la mayoría de los países de la región no recogen los traslados intramunicipio, Berdegué y otros (2015) no las pudieron estudiar. Por lo tanto, las conclusiones que siguen se refieren a áreas rurales y ciudades que están en municipios distintos. Uno de los factores de mayor impacto sobre la reducción de la pobreza, aunque no necesariamente sobre la desigualdad, sería el aumento de los servicios especializados. Por otra parte, al haber una ciudad en el territorio, el consumo público tiende a concentrarse allí, en desmedro de las áreas rurales circundantes, lo que tiene efectos negativos sobre los ingresos en las áreas rurales. Debido a estos y otros factores, las interacciones en un territorio dado son extremadamente complejas y pueden tener efectos que anulan otros.

Por lo tanto, una recomendación única (*one size fits all*) no es adecuada, aunque sí incluir a las pequeñas y medianas ciudades cuando se analiza lo rural. Al buscar la maximización de resultados de las inversiones en infraestructura y servicios para el desarrollo rural local, bien podría resultar que su localización fuera en algún centro urbano cercano. Algo parecido podría ocurrir con la formulación de distintas políticas y estrategias de corte sectorial. Lo anterior incluye hacer todo lo posible para fortalecer los nexos desde lo urbano hacia lo rural circundante, porque el desarrollo territorial rural depende fuertemente de lo que pasa (o no) en estas ciudades núcleo. Por otro lado, al igual que Pougard (s/f), Berdegué y otros (2015) recomiendan diferenciar las agrópolis —donde están

asentadas las agroindustrias y diversos servicios para el agro o la pesca—, de ciudades dormitorio, o de ciudades cuyos ejes dinamizadores están en el turismo, la minería u otras actividades.

Muchos nexos rural-urbanos están influenciadas por el ciclo de vida, idiosincrasias culturales, intereses, el período del año, y la mayor o menor demanda de mano de obra —en agricultura, turismo, construcción—. Los habitantes de áreas rurales y pueblos en muchas partes del mundo mantienen lazos frecuentes con sus familiares urbanos, entre otros, porque facilitan el acceso a educación secundaria y empleos para sus hijos o cuidados de salud especializados para sus enfermos y ancianos. Los migrantes a ciudades son también una fuente de transferencias de dinero a sus familiares rurales que, a menudo, corresponden enviando productos agrícolas u otros regalos (Tagushi y Santini, 2018). Las transferencias de dinero —tanto de gobierno como de familiares— pueden ser cruciales para la permanencia (y sobrevivencia) de las personas en áreas rurales³⁴ y también para sus inversiones, en vista de la reconocida falta de instituciones financieras en las zonas rurales y, además, su poca adecuación a los requerimientos específicos de los habitantes rurales (montos, colateral, período de devolución, trámites engorrosos y costosos, “distancia” cultural y administrativa).

Dependiendo de su situación socioeconómica, activos personales, grupo etario, sexo y etnia, los habitantes periurbanos se pueden beneficiar o perjudicar en mayor o menor medida con nexos rural-urbanos más intensivos. El ritmo de los cambios en la ciudad se hará sentir más en las zonas periurbanas que en las áreas rurales más aisladas, y muchas de las personas que viven en zonas periurbanas —entre ellas, muchas familias de bajos recursos y difíciles condiciones de vida en general— pueden tener problemas de adaptación a cambios rápidos (Dávila, 2002). Además, los agricultores pueden no tener los recursos necesarios para cambiar de rubro (hacia la horticultura, por ejemplo) o para intensificar su producción, frente a las presiones que ejerce la expansión urbana sobre el valor de la tierra³⁵.

En grandes líneas, en esta sección se resumieron los servicios y ventajas (y a veces desventajas) que ofrecen las ciudades a partir de cierto umbral de tamaño, sobre su entorno más rural. Es importante añadir que, a partir de cierto umbral, generalmente empiezan a aparecer desventajas de aglomeración y dificultades varias con la infraestructura vial, el suministro de agua potable, la excesiva congestión vehicular, la gestión urbana en general, entre otros, a menudo acompañadas con aumentos en las tasas de criminalidad. Para varios de estos factores, las áreas rurales representan la antítesis.

B. La mirada rural-urbana

La OCDE (2008) critica el excesivo énfasis dado a la accesibilidad en varias tipologías de rural debido a la idea implícita subyacente de procesos de desarrollo centro-periferia, en vez de reconocer y captar las dinámicas endógenas que se originan en las áreas rurales. Para ello, habría

³⁴ Véase la cantidad de hogares en los que ninguno de sus integrantes trabajó, según la información recopilada por las encuestas de hogares (véase el gráfico 5 en el capítulo III, sección A).

³⁵ Con referencia en lo observado en Asunción, Paraguay, Dávila (2002) cita el documento de C. Tacoli, *Understanding the Opportunities and Constraints for Low-income Groups in the Peri-urban Interface: The Contribution of the Livelihood Frameworks*, elaborado para el proyecto “Strategic Environmental Planning and Management for the Peri-urban Interface”, Development Planning Unit, University College London (1999).

que conocer el conjunto de los activos presentes en un territorio y también explicar la naturaleza de los procesos de desarrollo local y su éxito relativo en comparación con otros territorios. La necesidad de contar con una combinación adecuada de activos mínimos necesarios para prosperar (a nivel personal, de hogar, de empresa y de localidad) ha sido expuesto en varios ámbitos³⁶. Contar con una mirada hacia los territorios desde esta perspectiva daría, sin dudas, una visión bastante clara y compartida sobre la variedad de las áreas rurales que existen en cada país y sus potenciales diversos de desarrollo. Esta idea está implícitamente recogida en el capítulo IV.

Complementando la sección sobre la mirada urbano-rural, uno se puede preguntar cuáles son los servicios que las áreas rurales ofrecen a los centros urbanos. Varias ciudades, en especial pequeñas a intermedias, deben su existencia y crecimiento económico a las manufacturas y servicios ligados a la producción rural, tanto por los encadenamientos directos como por los indirectos a través de las compras que hacen los agricultores y otros habitantes rurales. Es más, varias pequeñas ciudades sufrirían una implosión en caso de que las zonas rurales de su entorno de pronto terminaran de producir o consumir. Esta es una mirada poco usual y, sin embargo, certera. Lo usual es considerar las ciudades como si fueran independientes de la producción en torno a los recursos naturales y desligadas también de los servicios ambientales que las áreas rurales les proveen (Dávila, 2002). De hecho, el Banco Mundial (2005) mostró que, en América Latina, el crecimiento agrícola provoca un crecimiento en las áreas urbanas, a través de sus encadenamientos, pero el crecimiento urbano no tiene este efecto en las áreas rurales.

Las áreas rurales que tienen un valor ecológico, como bosques, bordes de río y de mar y humedales sirven frecuentemente como fuentes de recreación. En las áreas periurbanas, su degradación o desaparición afecta en particular a las poblaciones urbanas de menores recursos, ya que los grupos más pudientes pueden buscar estos servicios ambientales en lugares más lejanos (Wiggins y Holt, 2000, citado en Dávila, 2002). De hecho, Costanza y otros (2014) y Kubiszewski y otros (2017) han estimado que el valor económico per cápita de los servicios ecosistémicos de las zonas rurales alcanzaría 33.492 dólares para América del Sur, 6.844 dólares para Mesoamérica y 4.090 dólares para el Caribe. En el caso de América del Sur superaría el valor del país con PIB per cápita más alto de la subregión³⁷ (citado en Saravia y Aguirre, 2019).

Unos 180 municipios de todo el mundo se han adherido al Pacto de Milán de política alimentaria urbana 2015³⁸. Su marco para la acción es el equilibrio entre los intereses urbanos y rurales con el fin de lograr un desarrollo sustentable, respondiendo al mismo tiempo al reto de las voces más débiles de las áreas rurales en comparación con las ciudades, por tener una menor población. A través de un aumento de la conciencia sobre los servicios ecosistémicos las áreas rurales ya prestan o podrían prestar a los habitantes urbanos y se podría lograr tener mayor voz y peso en las decisiones. Mientras tanto, hay que reconocer que muchos habitantes urbanos dan el aire puro, el agua fresca y la alimentación por sentado. A su vez, las políticas de protección a los acuíferos, los corredores verdes y otros deben recibir el apoyo tanto de los residentes rurales como de los urbanos. Es necesario que ambos se concienticen y que los habitantes urbanos, en particular,

³⁶ Peter Lanjouw, hace por lo menos dos décadas en el Banco Mundial, y Claus Köbrich y Martine Dirven en varios de sus documentos conjuntos para CEPAL, entre otros.

³⁷ Chile, con un PIB/PPA de 24.634 dólares (citado en Saravia y Aguirre, 2019).

³⁸ Véase [en línea] http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2018/01/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_SPA.pdf.

reconozcan el papel fundamental que juegan los *hinterland* rurales para que su ciudad sea sana y pueda prosperar (Tagushi y Santini, 2018).

Como ya se mencionó, un número de habitantes más o menos grande —dependiendo de la región, del país y también de la medición— vive en regiones bastante aisladas, a varias horas de distancia de una ciudad de cierta importancia. Muchos son considerados pobres por ingresos y, de acuerdo con los indicadores de pobreza multidimensional en uso, por su falta de acceso a infraestructura y servicios considerados básicos. Sin embargo, si se cambia el punto de vista, con las nuevas preocupaciones por la mitigación del cambio climático y la preservación de la biodiversidad, podría bien ser que sean justamente estas áreas las más dotadas de riquezas y más propicias para ofrecer servicios ambientales. De hecho, hay una creciente convicción de que los territorios rurales tienen ventajas y fortalezas incontestables, y que podrían ser la solución para muchos problemas y amenazas actuales.

C. Enfocando la superficie rural

“All land in the world is either urban or rural” (*Demographia*, 2018).

Si las comparaciones rural-urbanas se enfocaran más en el territorio y su superficie que en la población rural, el PIB rural³⁹ o el empleo rural, la imagen de órdenes de magnitud y su evolución en el tiempo sería muy distinta. En efecto, la superficie rural, es decir la superficie total menos la superficie tomada por las áreas urbanas (o, eventualmente, la superficie terrestre menos las áreas urbanas) ocupa un 85% a un 90% o más —y probablemente bastante más en la región— de la superficie total, con una tendencia a la disminución, por cierto, aunque mínima en términos de porcentajes⁴⁰.

A partir de los datos del Global Rural-Urban Mapping Project (GRUMP) de Columbia University, y excluyendo la Antártica, se ha estimado que solo el 2,7% de las tierras del mundo estarían ocupadas por asentamientos de tipo urbano. En total, se trataría de unos 3,5 millones de km² y Cox (2010) considera que es incluso menos. En efecto, el GRUMP estima el área ocupada por los centros urbanos en los Estados Unidos en 754.000 km², mientras que la Oficina del Censo de los Estados Unidos la estimó en 240.000 km² para el año 2000. Esto se debe, entre otros factores, a que el GRUMP se apoya en la iluminación nocturna captada por los satélites y que, a la distancia, las luces tienden a iluminar áreas mayores que las reales. Por otro lado, sumando las 52 áreas metropolitanas de los Estados Unidos con una población de más de un millón, la superficie con uso urbano de estas áreas solo ocupa el 19%, por lo que el otro 81% es rural (*Demographia*, 2018).

Comparando los resultados del GRUMP con las áreas ocupadas por manzanas urbanas de acuerdo con los censos de cinco países de América Latina, Candia (2011) no solo llegó a una delimitación mucho más fina, sino que también identificó varias áreas urbanas que no aparecen en los resultados del GRUMP. En vista del peso de la superficie rural comparada con la urbana, una de las recomendaciones de este documento es cambiar la mirada hacia lo rural, desplazando (o equiparando) la atención desde una población menguante con carencias, hacia un territorio que

³⁹ El PIB agrícola —en rigor, el valor agregado agrícola— más el valor agregado de los bienes y servicios no agrícolas producidos en las áreas rurales.

⁴⁰ Es así, a pesar de las preocupaciones de larga data por la cantidad de hectáreas —muchas veces entre las mejores tierras agrícolas— que se destinan, año tras año, a los asentamientos urbanos.

abarca casi la totalidad de la superficie de los países, con riquezas varias de recursos naturales renovables y no, y con potencial para aportar respuestas a muchos de los desafíos medioambientales.

D. Los territorios rurales como nuevos polos (incipientes) de atracción

Hace ya casi dos décadas que Gómez (2001) se lamentaba de que la concepción tradicional de rural no permitía darse cuenta de que estaba aconteciendo un cambio de visión sobre lo rural, que se traducía, en parte, en su revalorización. Detrás de esta revalorización estaba la percepción de deterioro de la calidad de vida cotidiana de los habitantes de las grandes urbes y, en consecuencia, una creciente atracción hacia formas menos artificiales de vida, donde el turismo, el deporte y las artesanías, pasaban a jugar un papel preponderante. En Francia, por ejemplo, hay un creciente número de personas, instituciones, municipios y políticos convencidos de que, para las sociedades de hoy, los territorios rurales tienen ventajas y fortalezas incontestables. El tipo de políticas de desarrollo sustentable que proponen son:

- En el plano económico: innovar en sectores emergentes, fomentar emprendimientos multisectoriales, así como la expansión de encadenamientos y aglomeraciones productivas (clústeres) en torno al sector agroalimentario, las manufacturas, la biotecnología, la economía verde, en breve, en torno a la bioeconomía. Asimismo, crear un entorno favorable para atraer empresas (creación de zonas empresariales y sus servicios asociados, acompañamiento a emprendimientos de tipo semilla (*start-up*), aprovechando algunos costos más bajos, como los bienes inmuebles, y el suelo en particular); crear servicios en torno a la economía residencial y de cuidado (p. ej., hogares para rehabilitaciones varias y para personas de tercera edad). Estos esfuerzos, en particular para la economía residencial, deben incluir un plan de acogida para los recién llegados, asegurar condiciones para el teletrabajo y un plan de promoción del territorio para atraer nuevos habitantes, entre otros.
- En el plano de los vínculos sociales: “cuencas de vida” a escala humana que favorezcan una vida más simple y de relaciones humanas tranquilas y pacíficas, con desplazamientos relativamente fáciles, sin congestiones vehiculares, en un entorno menos contaminado y con servicios útiles para el florecimiento de la familia (como una oferta cultural de calidad y cercana). “Vivir juntos” sería el lema y sería también posible, gracias al dinamismo de la vida local, las redes sociales locales y los proyectos a escala de la cuenca. Con ello se espera que la solidaridad retome por sobre el aislamiento y retraimiento. La cultura y el patrimonio (histórico, natural y cultural) son elementos imprescindibles en esta apuesta.
- En el plano medioambiental: una vida en un ambiente sano, con acceso rápido a los espacios naturales y paisajes protegidos, con una agricultura autónoma y diversificada, y con el desarrollo de energías limpias y renovables (Dufregne y otros, s/f)⁴¹.

⁴¹ Fue uno de los poquísimos textos que se encontró en internet (a principios de 2019) sobre nueva ruralidad y que no fuera escrito por hispanoparlantes (en español o en inglés).

Dufregne y otros (s/f) siguen con un cuadro sobre las acciones a tomar en estos distintos ámbitos y recalcan que el reto es hacerlo de modo equilibrado, coordinado entre los municipios cercanos, concertado y con la participación de los habitantes en todas las reflexiones. Aunque este texto puede parecer primermundista, los testimonios recogidos de jóvenes adultos chilenos que se han asentado en zonas rurales o piensan (o sueñan) hacerlo, están en esta misma línea⁴². A su vez, los resultados preliminares del proyecto Corea/CEPAL (2019) estarían apuntando a un repoblamiento leve pero creciente de algunas áreas rurales (las más turísticas, en los bordes costeros, o en áreas más bien silvestres o de semiconservación ambiental), esencialmente por dos grandes grupos etarios: jóvenes adultos al terminar sus estudios o unos pocos años después; y personas ya jubiladas, que deciden instalarse en el *hinterland* en vez de en la metrópolis, la ciudad intermedia o la ciudad pequeña.

E. Los territorios aislados y poco densamente poblados como riqueza

Al mirar los territorios más aislados (que generalmente coinciden con territorios de baja densidad de población), hay dos fuerzas que se contraponen: la mirada económica-social y la mirada medioambiental, preocupada por la riqueza y preservación de fauna, flora, servicios ambientales, incluyendo captaciones de gases invernadero y otros aportes tendientes a frenar el cambio climático. Para la mirada medioambiental, como regla general, se puede postular que a menor densidad de población humana y mayor distancia a centros urbanos, menor será la huella antropogénica. En consecuencia, muchos de los territorios donde convergen carencias desde el punto de vista socioeconómico, de infraestructura y de servicios (véase, entre otros, CEPAL/FAO, 2018), podrían ser los territorios —con presencia humana— más ricos desde otro punto de vista. Muchos de estos territorios colindan con territorios más ricos aún desde el punto de vista ambiental y que requieren de esfuerzos de conservación o de no intervención. Para analizarlos, la posibilidad de hacer *zoom in* y *zoom out* con mapas que también integran el uso del suelo, como los propuestos en el capítulo IV, son una herramienta potente, incluso indispensable.

A medida entonces que se desplaza (o se equipara) la atención desde los desafíos sociales (pobreza, acceso a activos y servicios básicos) hacia los desafíos medioambientales, las desventajas de la lejanía y baja densidad debieran compensarse con beneficios para la buena salud (o mejor salud) de la Tierra. La lejanía y baja densidad de población se traducen en costos relativos de eficiencia y eficacia comparado con otros territorios. Sin embargo, son costos que se deben asumir si no se quiere dejar a nadie atrás, como lo postulan los ODS. Los esfuerzos para encarar los desafíos ambientales también son parte intrínseca de los ODS⁴³. Si la primera mirada está esencialmente orientada al individuo (u hogar) aunque con potenciales efectos más amplios (enfermedades transmisibles por falta de acceso a agua potable y eliminación adecuada de aguas servidas; baja productividad por falta de educación, servicios financieros o electrificación; posibles actividades ilícitas por falta de presencia fiscalizadora; y otros), la segunda es de otra escala, tanto geográfica como temporal.

⁴² Conversaciones con los participantes en talleres, parcialmente recogidos en INDAP/FAO/RIMISP/Fundación Ford (2017): *“Los nietos de la reforma agraria: empleo, realidad y sueños de la juventud rural en Chile”* y conversaciones de Martine Dirven con sus alumnos de la Escuela de Geografía, Universidad de Chile (2010-2017).

⁴³ Véanse las 196 metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que se encuentran [en línea] https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf.

El cambio de mirada puede lograrse con enfoques como el *landscape approach* y con la presión que va a ir en aumento a medida que las preocupaciones por el cambio climático y las acciones necesarias para frenarlo se vayan integrando a las políticas en los países. De hecho, como ya se mencionó, el valor económico per cápita de los servicios ecosistémicos estimado para la región es muy alto y superaría el PIB per cápita de varios países. Con este cambio de mirada, debiera surgir de forma paralela una mayor apreciación por el aporte de las áreas rurales (y de su población) y, por ende, la posibilidad de ponerlas como uno de los ejes centrales de la “nueva política”, preocupada por el futuro de la Tierra como la conocemos hoy.

V. Propuestas de alternativas para América Latina y el Caribe

Introducción

Si bien la densidad de población como base para una definición de ruralidad (OCDE; Chomitz, Buys y Thomas, 2004) conlleva una noción espacial, debiera ser complementada además con tres elementos que la componen: i) una medida de dispersión de los asentamientos y su ubicación física (o distancia entre sí); ii) el uso del suelo, y iii) la intensidad o cantidad de personas que participan de ese uso en un área determinada, es decir, una medida de distribución espacial de las personas. La perspectiva central de esta propuesta, y también de otras propuestas relativamente recientes como la del *landscape approach*, tiene su énfasis en lo territorial. El análisis territorial no deja de lado las dinámicas sociales, ni la producción agraria que se desarrolla en el territorio, pero tampoco hace de ellas el eje exclusivo de análisis (Romero, 2012).

Las actividades primarias o extractivas debieran seguir siendo consideradas como parte de lo rural, dado el uso extensivo del suelo y la consiguiente baja densidad poblacional que ello implica. Sin embargo, para tener una percepción cabal, también se debe incluir la cantidad de unidades pobladas que participan en dicha actividad y su distribución espacial (véase la metodología con base en el índice Herfindahl-Hirschman y los resultados obtenidos en las subsecciones siguientes). Hay varios factores que afectan la cantidad de unidades por superficie. Por ejemplo, la cantidad y distribución de los asentamientos diferirá entre zonas de uso agrícola extensivo, producto de una gran explotación comercial-industrial, por un lado, y de explotaciones familiares, por el otro, que generalmente es más dispersa (un símil sería con la ocupación habitacional, según se trate de viviendas individuales con respecto a edificios —altos o bajos— de departamentos).

Asimismo, el tamaño dependerá de su valor y del uso intensivo o extensivo que se hace de la propiedad. Un uso más extensivo y un mayor tamaño de la propiedad conllevaría a la concentración de la población en pequeñas localidades pobladas, que a su vez estarán distribuidas de manera dispersa en un área mayor. Dado que el espacio que ocupan estos asentamientos es muy pequeño, en comparación con el espacio y la actividad económica con que se relacionan, se manifiestan como asentamientos atomizados. Esta situación se hace visible en las plantaciones forestales, que ocupan grandes extensiones de tierra y en las que sus operarios o las personas relacionadas con la actividad viven concentrados en campamentos o pequeñas localidades que pueden estar o no cercanas a las plantaciones o entre sí. Lo mismo puede ocurrir con la actividad ganadera. Por otro lado, ciertas condiciones ambientales también influyen en la distribución de la población, como las zonas desérticas, donde la escasez de recursos, sobre todo del agua, puede conducir a la concentración de la población en pequeños asentamientos.

La densidad, para ser medida, implica la delimitación de un territorio. En su cálculo se asume una distribución homogénea de la población en el espacio, no considerando la distribución de la población dentro de este. Por ello la densidad, como criterio por sí solo, pierde validez a escalas mayores, ya que mientras mayor es el tamaño de la superficie a analizar, mayor será la probabilidad de sesgar la medida. A mayores escalas, es importante tomar en cuenta la distribución de la población, que puede estar concentrada o dispersa. Donde mejor se puede relacionar la distribución y la densidad es en las zonas denominadas urbanas y donde la población ocupa todo el territorio, pero en las zonas de baja densidad, el modo de distribución de los asentamientos puede ser totalmente aleatorio. Por ello, es necesario poder determinar áreas con una distribución de población homogénea para validar la aplicación de la densidad como medida de ruralidad en dichas áreas y diferenciarlo del uso de la densidad donde la población se concentra en un pequeño espacio comparado con la superficie total, con lo que eventualmente se descartará esta área como rural.

Para caracterizar las diferentes divisiones político-administrativas de cada país, en este trabajo se propone utilizar un indicador que mide el grado de concentración o dispersión de la población en el territorio, preferentemente en municipios. Esta medida de la distribución de la población facilitará la toma de decisiones a la hora de hacer políticas públicas, al poder determinar el modo como se distribuye la población en estas unidades. El cálculo del grado de dispersión o concentración se facilita gracias a que actualmente se dispone de la ubicación de las localidades pobladas con su respectiva población —mayoritariamente representados por puntos— en casi todos los países que han levantado un censo de población y vivienda en los últimos años.

La cobertura del suelo sirve como un *proxy* para el uso de suelo, debido a que no todos los países cuentan con esta información actualizada y detallada. El uso de la cobertura de suelo permite distinguir los distintos ambientes en los que se localizan las entidades pobladas y el peso relativo que estos tienen en la distribución de la población en las áreas de análisis. Además, de acuerdo con González y Larralde (2013): “La relación de lo rural con respecto a los recursos naturales es parte importante para su caracterización. Asociados al arreglo espacial de los territorios rurales, el uso y la propiedad de la tierra han sido, en algunos casos, factores integrantes en la medición de la ruralidad.” En la Agencia Espacial Europea, se puede descargar la cobertura del suelo para todo el mundo desde 1992 hasta 2015, con una resolución de 300 m [en línea] <http://maps.elie.ucl.ac.be/CCI/viewer/index.php>).

A. Metodología

Para calcular la concentración espacial de la población en unidades territoriales que no son homogéneas en superficie se empleó el índice Herfindahl-Hirschman (IHH), que se obtiene a partir de la expresión:

$$IHH_j = \sum_{i=1}^n (PH_{ij} - PA_{ij})^2$$

donde PH_{ij} es la variable cuya concentración se quiere medir, en este caso la de población, y representa la participación de la población en cada cobertura de suelo sobre el total de la población del municipio. A su vez,

$$PH_{ij} = \frac{P_{ij}}{PT_j}$$

P_{ij} = Número de habitantes que habitan en la cobertura de suelo i del municipio j .

PT_j = Número de habitantes total del municipio j .

PA_{ij} Representa la importancia de la superficie de cobertura de suelo i respecto al total de la superficie de municipio j .

Donde:

$$PA_{ij} = \frac{A_{ij}}{AT_j}$$

A_{ij} = Superficie de cobertura de suelo i del municipio j .

AT_j = Superficie total del municipio j .

El indicador toma el valor de cero cuando la población está homogéneamente distribuida en el municipio y aumenta hasta dos, lo que señala que la población se concentra en una pequeña superficie en comparación con la superficie total del municipio. Como el indicador pretende medir la distribución de la población en un área determinada, puede tomar un valor cercano a cero en un contexto de alta densidad de población —es decir, en un contexto urbano— o también en áreas de baja densidad de población —en un contexto rural—, lo que puede ser producto de emprendimientos de un mismo tipo (p. ej., todos latifundios, todos minifundios y con requerimientos parecidos de empleo por emprendimiento).

Un valor cercano a dos es más complejo de interpretar. Lo más probable es que la población se concentre en asentamientos urbanos, que se localizan en un área geográfica mayor. En este caso, la densidad poblacional total podría ser baja, resultado de un área de densidad poblacional alta en un área geográfica mucho mayor. Pero también se puede dar en un ámbito netamente rural, cuando hay uno o varios latifundios combinados con asentamientos en minifundios. Como generalmente la población ocupa el espacio de un modo que no es uniforme, se usa el IHH como complemento al índice de densidad.

La información de las localidades junto con las divisiones político-administrativas se obtuvieron de las distintas páginas web oficiales de los países. En cambio, la cobertura de suelo para 2015 se obtuvo de la página oficial de la Agencia Espacial Europea. Utilizando un sistema de información geográfica (SIG) se extrajo para cada municipio el área de las distintas coberturas de suelo. También se asignó para cada punto de la localidad la cobertura sobre la que se encontraba ubicado. Al observar la localización de los puntos de mayor población de las localidades, se pudo

establecer que estos coinciden casi perfectamente con las áreas denominadas urbanas en el mapa de la Agencia Espacial. Además, se omitió de la superficie total del municipio las zonas cubiertas de agua para no subestimar el peso de la superficie de los suelos habitables.

Como ejemplo de los resultados se analizaron tres países para los que se contaba con información actualizada de población y localización de los asentamientos o localidades pobladas, México, la Argentina y Panamá. En la cartografía digital de Panamá —al igual que en Chile—, las localidades pobladas están representadas como polígonos y no como puntos. Esto permite usar la información de manera distinta, empleando el área de estos polígonos como referencia para el cálculo de la distribución de la población. De esta manera, se tiene una noción más cercana a la realidad, dado que con este modo de representación se conoce la superficie efectiva que ocupan los asentamientos. Por lo anterior, en el cálculo del índice Herfindahl-Hirschman (IHH) para Panamá no se utiliza la superficie de cobertura de suelo, y por ello no se representa el mapa que tiene la cobertura de mayor peso en este índice.

B. Resultados

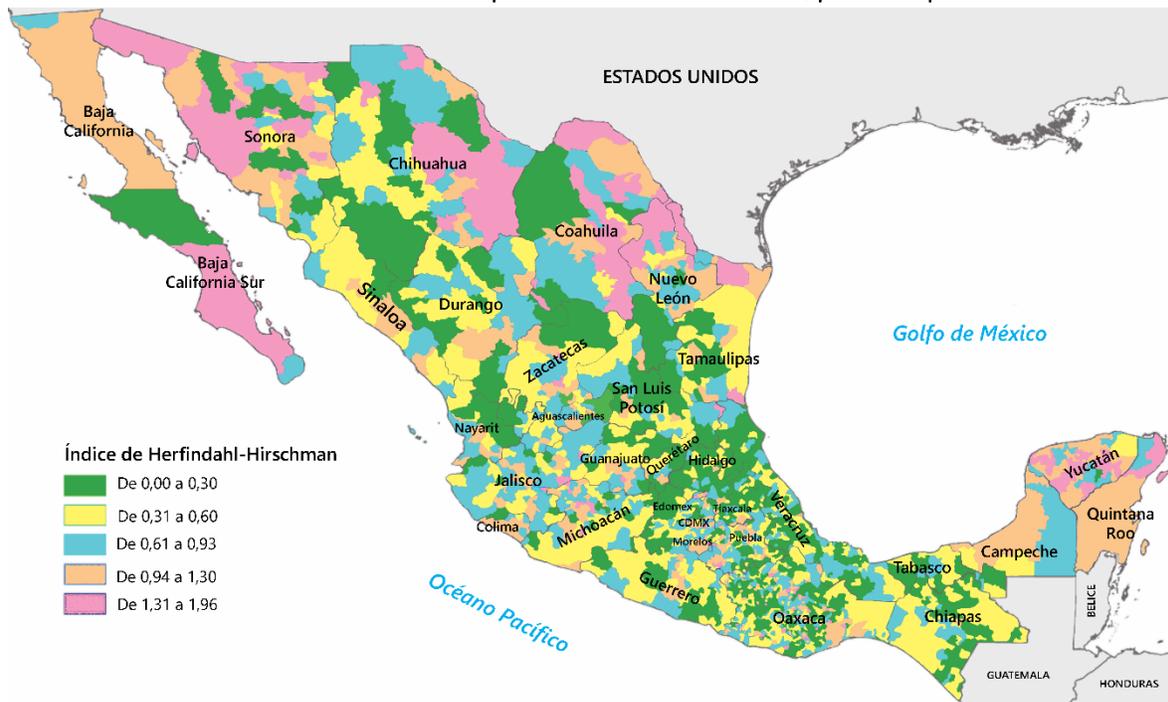
El método, resultado y análisis que aquí se muestran son ilustrativos y tienen el carácter de propuesta complementaria a los análisis relacionados con la densidad como principal factor. También es importante notar que los mapas que se elaboraron son interactivos y permiten acercarse con mucho detalle incluso al nivel de localidad pequeña, lo que no puede apreciarse en este documento por su rendición estática de los mapas. Hubiese sido interesante poder analizar también al Brasil. Sin embargo, pese a disponer de la cartografía digital de las localidades pobladas, esta no cuenta con la población que habita en cada localidad.

1. México

En el caso de México se dispuso de casi 200.000 localidades pobladas, lo que permitió tener una mayor aproximación a la distribución real de la población de este país. En el mapa 5 se observa que en las zonas más al norte y sur del país, con ambientes totalmente opuestos, la población tiende a concentrarse. En cambio, en las zonas centrales tiende a ser más dispersa. El hecho de que la ciudad de México aparezca con población dispersa puede parecer contraintuitivo, pero hay que recordar que la medida no es de densidad, sino de homogeneidad (o no) de ocupación del territorio, lo que permite que este índice sea usado como complemento a los índices de densidad.

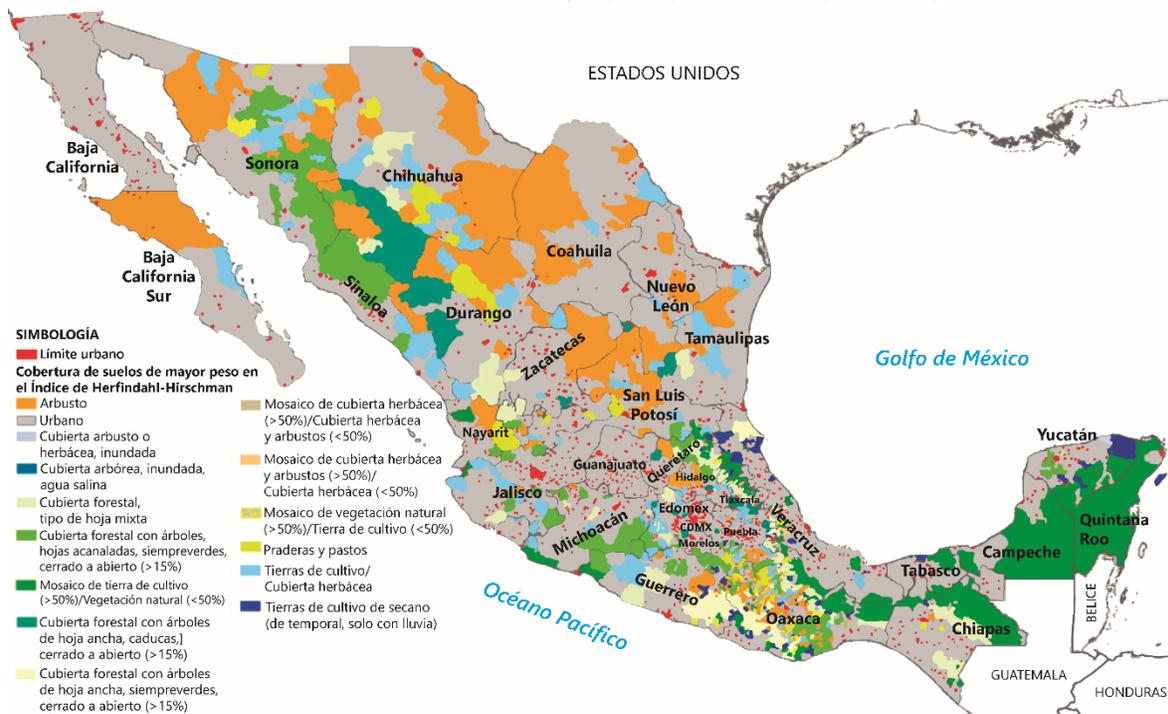
En cuanto a la cobertura de suelo, se aprecia en el mapa 6 que en la mayor parte de los municipios predomina el suelo urbano. Sin embargo, los municipios del estado de Oaxaca presentan una gran variedad de coberturas como predominantes. Lo mismo ocurre en una zona que atraviesa los estados de Querétaro e Hidalgo. En la zona norte del país, los estados de Chihuahua y Sonora presentan una mayor variedad de ocupación de la población. En el cuadro 2 se observa, tomando como referencia el número municipios, que las zonas de bosques o con cobertura forestal son las que en promedio tienen menor concentración de población. En tanto las zonas de cultivos y urbanas presentan mayor concentración de población. El promedio del país es menor a uno, por lo que se podría señalar que la población en México estaría distribuida en forma dispersa.

Mapa 5
México: distribución de la población de acuerdo con IHH, por municipio



Fuente: Elaborado por David Candia sobre la base de los datos censales de México 2010.

Mapa 6
México: cobertura de suelo de mayor participación en IHH por municipio



Fuente: Elaborado por David Candia sobre la base de los datos censales de México 2010 y cobertura de suelos de la Agencia Espacial Europea.

Cuadro 2
México: promedio de IHH por cobertura de suelo

Cobertura de suelo	Promedio de IHH	Número de municipios
Cubierta forestal con árboles, hojas acanaladas, siempreverdes, cerrado a abierto (>15%)	0,30	39
Mosaico de tierra de cultivo (>50%) / vegetación natural (<50%)	0,31	15
Mosaico de cubierta herbácea y arbustos (>50%)/cubierta herbácea (<50%)	0,32	5
Cubierta forestal tipo de hoja mixta	0,35	207
Cubierta forestal con árboles de hoja ancha siempreverdes, cerradas a abierto (>15%)	0,46	141
Arbusto	0,48	208
Mosaico de vegetación natural (>50%)/tierra de cultivo (<50%)	0,49	15
Praderas, pastos	0,52	101
Cubierta forestal con árboles de hoja ancha, caducas, cerrado a abierto (>15%)	0,57	117
Tierras de cultivo de secano (sin riego, solo con lluvia)	0,58	64
Tierras de cultivo cubierta herbácea	0,67	167
Área urbana	0,76	1 371
Cubierta arbórea, inundada, agua salina	0,79	4
Cubierta arbusto o herbácea, inundada	1,12	1
Mosaico de cubierta herbácea (>50%)/cubierta herbácea y arbustos (<50%)	1,61	1
Total país	0,64	2 456

Fuente: Elaborado por David Candia sobre la base de los datos censales de México 2010 y de cobertura de suelos de la Agencia Espacial Europea.

2. Argentina

Los departamentos con mayor concentración de población en la Argentina se emplazan en la provincia de Buenos Aires, situación que se proyecta hacia el oeste y norte de esta provincia (véase el mapa 7). En el caso contrario, los departamentos localizados al noroeste, en la frontera con Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia, son los departamentos que presentan una mayor dispersión o distribución homogénea de la población. En la mayor parte de los departamentos de la Argentina, la relación suelo y población de mayor peso es el urbano. En la provincia de Chubut, la población se distribuye en zonas con arbustos o de escasa vegetación. En tanto al norte de la Argentina, la población se distribuye en suelos desnudos y zonas agrícolas de secano (véase el mapa 8). La relación entre la cobertura de suelo y el IHH se aprecia en el cuadro 3, donde se observa que en promedio la concentración de la población está relacionada con la densidad de la cobertura de suelo.

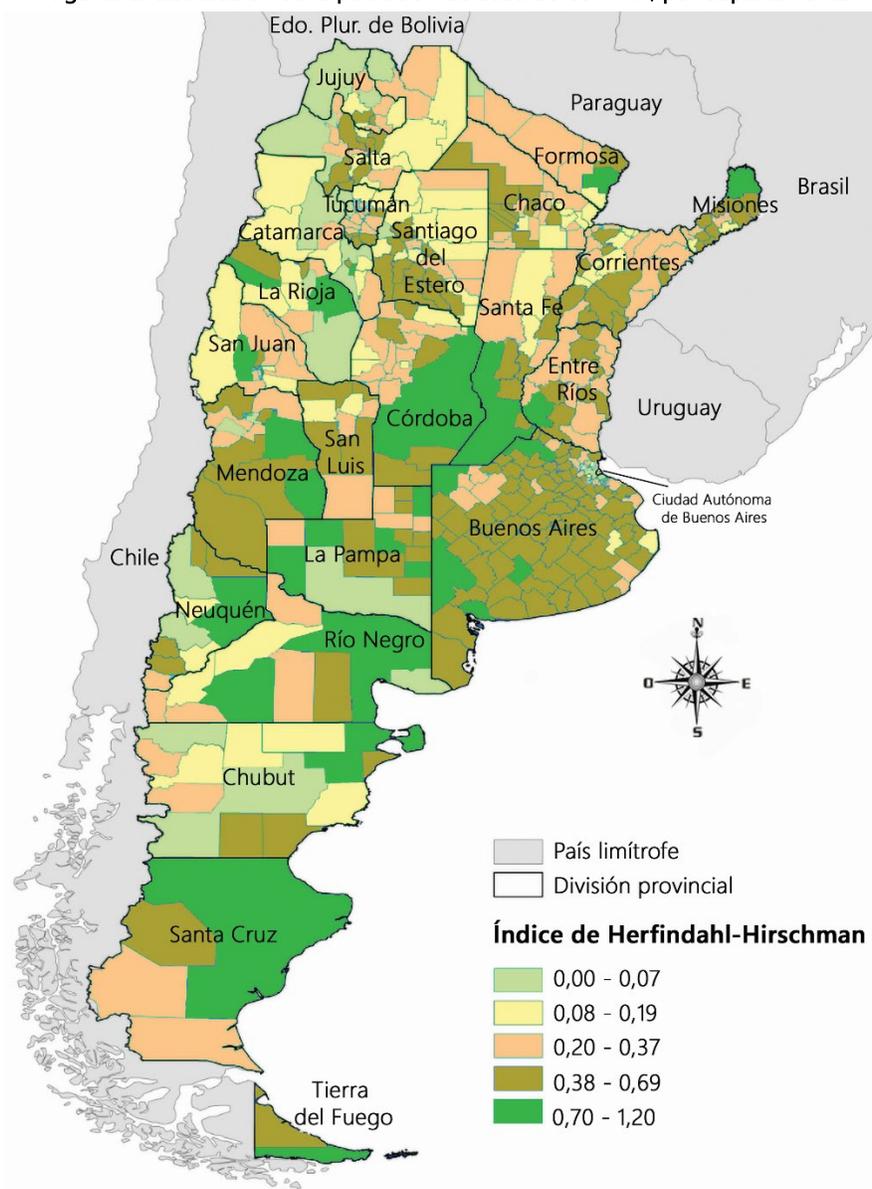
Cuadro 3
Argentina: promedio de IHH por cobertura de suelo

Cobertura de suelo	Promedio de IHH	Número de departamento
Áreas desnudas	0,28	11
Escasa cobertura herbácea (<15%)	0,30	1
Vegetación escasa (árboles, arbusto, herbáceo) (<15%)	0,38	8
Arbusto	0,45	45
Praderas, pastos	0,49	2
Cubierta arbusto o herbácea, inundada.	0,65	5
Tierras de cultivo cubierta herbácea	0,69	14
Mosaico de vegetación natural (>50%) / tierra de cultivo (<50%)	0,69	6
Tierras de cultivo de secano (sin riego, solo con lluvia)	0,73	22

Cobertura de suelo	Promedio de IHH	Número de departamento
Cubierta forestal con árboles de hoja ancha, caducas (se caen en otoño), cerrado (>40%)	0,84	4
Cubierta forestal con árboles de hoja ancha siempreverdes, cerradas a abierto (>15%)	0,97	10
Mosaico de tierra de cultivo (>50%) / vegetación natural (<50%)	0,98	2
Área urbana	1,10	378
Mosaico de cubierta herbácea y arbustos (>50%) / cubierta herbácea (<50%)	1,11	3
Total país	0,97	511

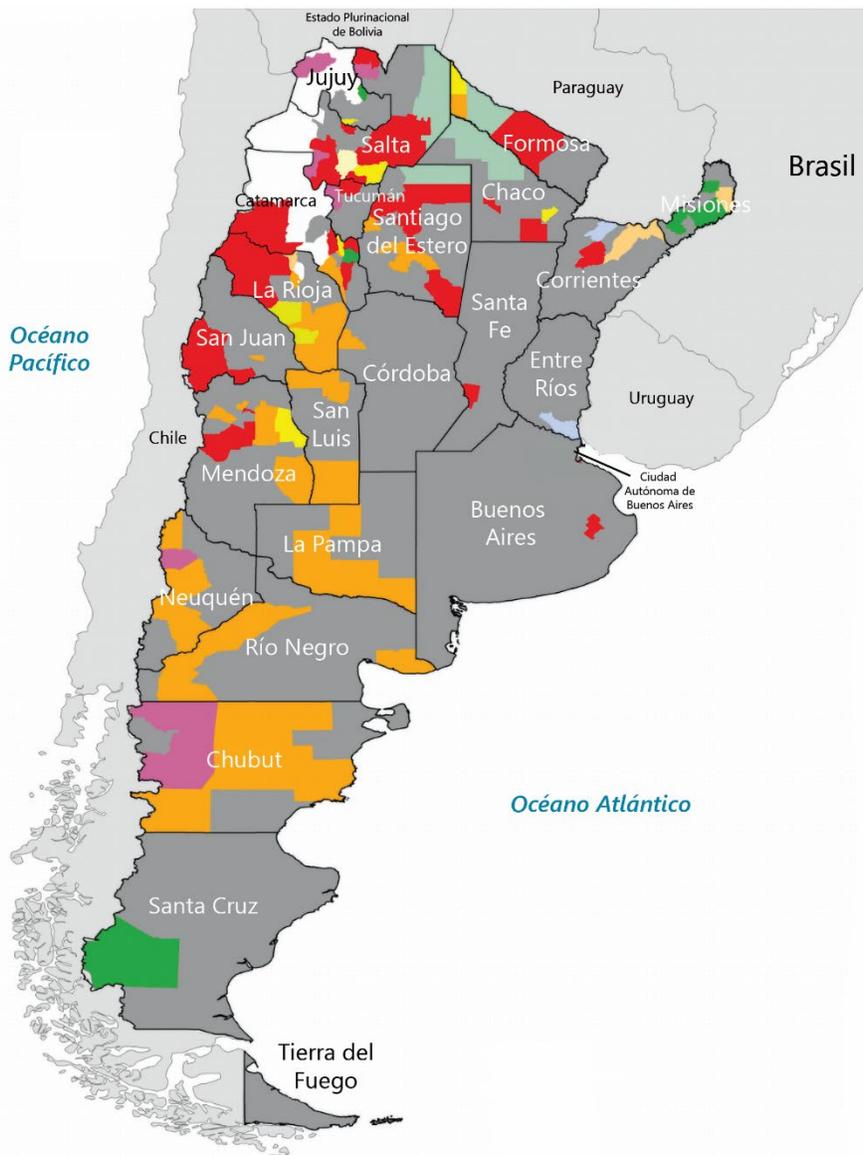
Fuente: Elaborado por David Candia sobre la base de los datos censales de Argentina 2010 y de cobertura de suelos de la Agencia Espacial Europea.

Mapa 7
Argentina: distribución de la población de acuerdo con IHH, por departamento



Fuente: Elaborado por David Candia sobre la base de los datos censales de Argentina 2010.

Mapa 8
Argentina: cobertura de suelo de mayor participación en IHH por departamento



Simbología

Frontera entre países
 División provincial
 Área urbana

Cobertura de suelos de mayor peso en [índice de Herfindahl/Hirshman]

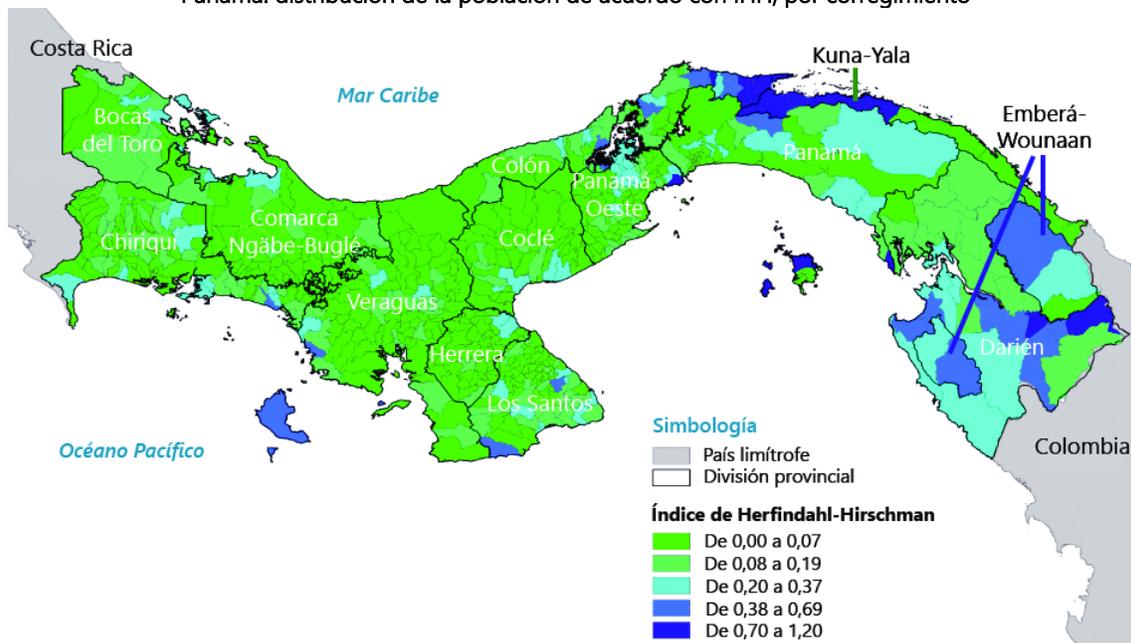
<ul style="list-style-type: none"> Arbusto Urbana Áreas desnudas Cubierta arbusto o herbácea, inundada Cubierta arbórea, inundada, agua salina Cubierta forestal, tipo de hoja mixta Cubierta forestal con árboles de hoja ancha, caducas, cerrado a abierto (>15%) 	<ul style="list-style-type: none"> Cubierta forestal con árboles de hoja ancha siempreverdes, cerradas a abierto (>15%) Cubierta forestal con árboles de hoja ancha, caducas (se caen en otoño), cerrado (>40%) Cubierta forestal con árboles, hojas acanaladas, siempreverdes, cerrado a abierto (>15%) Mosaico de tierra de cultivo (>50%) / vegetación natural (<50%) Mosaico de cubierta herbácea (>50%) / cubierta herbácea y arbustos (<50%) 	<ul style="list-style-type: none"> Mosaico de cubierta herbácea y arbustos (>50%) / cubierta herbácea (<50%) Mosaico de vegetación natural (>50%) / tierra de cultivo (<50%) Praderas y pastos Tierras de cultivo, cubierta herbácea Tierras de cultivo de secano (sin riego, solo con lluvia) Vegetación escasa: árboles, arbusto, herbáceo (<15%)
---	---	--

Fuente: Elaborado por David Candia sobre la base de los datos censales de Argentina, 2010 y de cobertura de suelos de la Agencia Espacial Europea.

3. Panamá

Los datos de Panamá se procesaron de manera distinta. Se consideró como base el área de cada localidad, sin tomar en cuenta la cobertura de suelo. En una primera impresión del mapa 9 se observa que la mayor parte del territorio presenta una distribución dispersa u homogénea y que los corregimientos con población más concentrada se encuentran en la zona este del país. Además, se observa cierto patrón de concentración en los corregimientos costeros tanto del lado del Océano Pacífico, como en las costas del Mar Caribe.

Mapa 9
Panamá: distribución de la población de acuerdo con IHH, por corregimiento



Fuente: Elaborado por David Candia sobre la base de los datos censales de Panamá, 2010.

VI. Indicadores para diferentes escalas territoriales

En el cuadro 4 se proponen 46 aproximaciones a grados de ruralidad y de riquezas y precariedades a distintas escalas territoriales, basadas en gran parte en las propuestas de la conferencia electrónica CEPAL/RIMISP de 2008 (Rodríguez, 2011) y las orientaciones del capítulo III, así como los mapas interactivos anteriores. Con fines comparativos, se siguió a la CEPAL y la OCDE para fijar los umbrales. Por razones de presentación, los ejes (horizontal y vertical) del cuadro 4 están probablemente al revés de lo que serían en la práctica.

Cuadro 4
Elementos a considerar para establecer gradientes de ruralidad y de necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁴⁴

		País	Provincia o equivalente	Municipio o equivalente	Localidad o equivalente
1	Superficie				
2					
3					
4	Población				
5					
6					

⁴⁴ Este mismo cuadro forma parte del documento "Nueva definición de lo rural en América Latina y el Caribe" presentado en borrador a la FAO el 8 de abril de 2019 por Martine Dirven.

		País	Provincia o equivalente	Municipio o equivalente	Localidad o equivalente
7					En localidades/ciudades de 2.000 a 19.999 habitantes
8					Porcentaje en localidades de 2.000 a 19.999 habitantes
9	Densidad de población				Total
10					Para localidades de menos de 2.000 habitantes ^b
11					De 100.000 habitantes y más
12	Número de ciudades				De 50.000 a 99.999 habitantes
13					De 20.000 a 49.999 habitantes
14	Número de localidades/ ciudades				De 2.000 a 19.999 habitantes
15					De menos de 2.000 habitantes
16	Distancia (en km)				A ciudad de 100.000 o más habitantes
17	(si la población de la ciudad/localidad es menor que la de destino)				A ciudad de 50.000 a 99.999 habitantes
18					A ciudad de 20.000 a 49.999 habitantes
19	Porcentajes de la población total (de la localidad/ciudad)				Localidades/ciudades de 2.000 a 19.999 habitantes: a ciudad de 50.000 o más habitantes
20	que vive a más de 60 km				Localidades de menos de 2.000 habitantes: a ciudad de 20.000 a 49.999 habitantes
21	Número de ocupados				En el sector agrícola como ocupación principal
22	Porcentaje de ocupados (del total de ocupados)				En el sector agrícola como ocupación principal
23					Coefficiente Gini de tenencia de tierras
24					Reservas naturales (o equivalentes)
25	Uso de tierras				Bosques
26	(en porcentajes de la superficie total)				Tierras cultivadas
27					Pastos y praderas
28					Edificaciones
29					Total
30	Porcentaje de población con NBI en agua potable				Localidades de 2.000 a 19.999 habitantes
31					Localidades de menos de 2.000 habitantes
32					Total

		País	Provincia o equivalente	Municipio o equivalente	Localidad o equivalente
33	Porcentaje de población con NBI en alcantarillado	Localidades de 2.000 a 19.999 habitantes			
34		Localidades de menos de 2.000 habitantes			
35		Total			
36	Porcentaje de población con NBI en electricidad	Localidades/ciudades de 2.000 a 19.999 habitantes			
37		Localidades de menos de 2.000 habitantes			
38		Total			
39	Porcentaje de población con NBI de señal celular	Localidades/ciudades de 2.000 a 19.999 habitantes			
40		Localidades de menos de 2.000 habitantes			
41		Total			
42	Porcentaje de población con ingresos debajo de la línea de pobreza	Localidades/ciudades de 2.000 a 19.999 habitantes			
43		Localidades de menos de 2.000 habitantes			
44		Total			
45	Porcentaje de población con ingresos debajo de la línea de indigencia	Localidades/ciudades de 2.000 a 19.999 habitantes			
46		Localidades de menos de 2.000 habitantes			

Fuente: Elaboración propia.

^a No todos los países tienen esta información en línea o publicada.

^b Solo unos pocos países tienen superficie de localidades, por esto se propone aquí un *proxy*, con base en el 90% de la superficie total para la población que vive en localidades con menos de 2.000 habitantes (conversación con Daniela González y David Candia, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), abril de 2019).

La mayor parte de la información requerida para llenar el cuadro 4 existe o tendrá que ser presentada de modo regular a futuro en los distintos foros de los ODS⁴⁵. Será necesario poner en marcha los lineamientos del capítulo III, sección A, para que las instituciones conversen entre sí y hagan conversar los datos entre sí también, en formatos compatibles.

⁴⁵ Para apoyar la combinación de datos estadísticos y geospaciales en seguimiento de los ODS se creó United Nations Global Geospatial Information Management (UN-GGIM) [en línea] <http://ggim.un.org/>. Para la disponibilidad de datos prediales y municipales en la región, véase CEPAL (2018, págs. 166 a 168).

VII. Conclusiones y recomendaciones

Este documento se enmarca en un intento de revalorización sociopolítica y medioambiental de los territorios rurales, con el fin de ponerlos en el centro de atención de las políticas. Varios autores coinciden en que las definiciones censales de rural subrepresentan la importancia de los territorios rurales y sus aportes de variada índole, a través de las relaciones rural-urbanas. Esto a su vez, ha tenido impactos en el sesgo urbano de la mayoría de las políticas. Sin embargo, una de las recomendaciones de este documento es que, más que cambiar el nombre (rural versus urbano u otro) o su medición (censal frente a otra), lo que se requiere —y es factible hoy en día— es tener información detallada a escala muy baja, eligiendo variables, medidas, períodos de tiempo y unidades geográficas que permiten la agregación de datos y su análisis en capas y escalas flexibles.

La base de datos territoriales debiera estructurarse de modo neutral y con metadatos básicos iguales o compatibles tal como lo recomendó el Grupo de Wye (United Nations, 2007). Lo que también se requiere es la apertura de mente de los analistas, políticos y grupos sociales involucrados, para que acepten la realidad y sus cambios, dejando de lado prejuicios y moldes rígidos que no permitan verla o que la encasillen erróneamente. En la región esta renuencia probablemente estuvo a la base de varias de las discusiones sobre la nueva ruralidad.

En caso de usar la densidad de población promedio (a nivel de municipio, por ejemplo) a manera de base para definir la ruralidad, como un umbral único (dicotómico) o con varios umbrales, indicando distintos grados de ruralidad, se recomienda complementarla con tres de los elementos que la componen o estructuran: una medida de dispersión de los asentamientos y su ubicación física (o distancia entre sí), el uso del suelo y la intensidad o cantidad de personas que participan de ese uso en un área determinada.

La forma como se desarrollan las actividades extractivas y la silvoagropecuaria en particular (grandes extensiones, agricultura extensiva —o mecanizada—), condiciona una baja densidad poblacional (aunque a veces asentada de modo concentrado) con los problemas concomitantes de

dificultades para proveer infraestructura y servicios, a veces compensados por el alto valor (total) de la producción. Viceversa, el minifundio lleva a una densidad de población mayor, aunque nunca tan alta como en la ciudad (y muchas veces asentada de modo disperso), pero debido a la escasez de activos, generalmente con un bajo valor (total) de producción, de ingresos y, por ende, de poder adquisitivo y de poder sin más. Esta es una de las justificaciones para incluir tanto a la población económicamente activa agrícola como el uso preponderante del suelo, a nivel de municipio o, incluso, menor.

Otra de las recomendaciones de este documento es cambiar la mirada hacia lo rural, desplazando (o equiparando) la atención desde una población menguante con carencias, hacia un territorio que abarca casi toda la superficie del país, con riquezas variadas de recursos naturales renovables y no, y con potencial para aportar respuestas a muchos de los desafíos medioambientales y otros. Con este cambio de mirada, las desventajas de la lejanía y de la baja densidad que se traducen en costos de eficiencia y eficacia, debieran más que compensarse con beneficios para la buena salud (o mejor salud) del planeta Tierra, sin olvidar, por supuesto, la población (humana) que la habita y su bienestar, entendido en una concepción amplia.

Con esta nueva mirada, estos territorios considerados hasta ahora marginales y donde se suelen concentrar carencias de varios tipos para sus pobladores (pobreza por ingresos, pobreza multidimensional, subalimentación y otras) se convierten en territorios ricos desde otro punto de vista, que generalmente colindan con territorios más ricos aun desde el punto de vista ecosistémico. Hoy estos territorios requieren de esfuerzos de conservación o de no intervención, lo que debiera ser compensado a la población que vive allí y que tiene o podría tener un papel activo en ello. La posibilidad de hacer *zoom in* y *zoom out* con mapas interactivos que también integran el uso del suelo es una herramienta potente.

También se recomienda tratar de abordar el desarrollo rural y urbano y los múltiples nexos e interdependencias entre ambos, desde un punto de vista territorial, con énfasis en el *landscape approach*, es decir, considerando todos sus activos, procesos medioambientales, sociales, políticos, culturales y económicos de modo equilibrado, apuntando al bienestar humano y también ecosistémico. Por otro lado, se hacen varias recomendaciones de valerse de las aproximaciones ya existentes. En primer lugar, para las estadísticas socioeconómicas, se recomienda seguir usando las definiciones censales de cada país —con todas las deficiencias que se les critica—, con el fin de seguir teniendo series de largo plazo para los análisis. Se sugiere llevar una contabilidad doble, es decir, seguir usando la definición censal del país con toda su batería de indicadores y formular otras estadísticas, en paralelo, mucho más enfocadas al territorio, con base en las propuestas expuestas más arriba. En cuanto a la clasificación de ciudades se recomienda aprobar la clasificación usada por el CELADE en todos los países y análisis:

- Ciudades grandes: 1.000.000 de habitantes o más
- Ciudades intermedias
 - superiores: de 500.000 a 999.999 habitantes
 - inferiores: de 100.000 a 499.999 habitantes
- Ciudades pequeñas
 - superiores: de 50.000 a 99.999 habitantes
 - inferiores: de 20.000 a 49.999 habitantes

De este modo, en la clasificación de hogares, se recomienda adoptar la tipología propuesta por la CEPAL en la Tercera Conferencia Global sobre Estadísticas Agrícolas y de Hogares Rurales:

- Hogar agrícola: todos sus ocupados tienen su actividad principal en el sector agrícola (pueden ser hogares rurales, pero de acuerdo con el tipo de análisis, también puede incluir a los hogares urbanos).
- Hogar no agrícola: todos sus ocupados tienen su actividad principal en algún sector no agrícola (se supone que solo se analiza el empleo rural no agrícola —ERNA— de aquellos hogares con residencia rural).
- Hogar multiactivo: por lo menos uno de los ocupados del hogar tiene su actividad principal en el sector agrícola y otro fuera del sector agrícola (pueden ser hogares rurales, pero de acuerdo con el tipo de análisis también puede incluir a los hogares urbanos).
- Hogar dependiente de transferencias o de rentas: ningún integrante del hogar trabaja (se supone que solo se analizan aquellos hogares con residencia rural).

Asimismo, se recomienda empezar a rellenar de modo inmediato a nivel central-nacional y, en lo posible y de modo progresivo, a niveles geográfico-administrativos más bajos, las variables sugeridas (u otras que van en la misma línea) contenidas en el cuadro 4 en el texto y en el cuadro A-2 del anexo. La mayoría de los datos —a nivel nacional, por lo menos— ya existen o se deben presentar regularmente en distintos foros relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y otros. Por lo tanto, alguna institución (instituto de estadísticas, ministerio de medio ambiente, ministerio de agricultura) está o debiera estar compilándolos.

Se necesita llegar a acuerdos entre las instituciones para que los datos sean compatibles entre sí (medidas, áreas geográficas y programas computacionales, entre otros) y asequibles por todas, por un lado, y con datos al nivel geográfico más bajo/pequeño posible, por el otro. El uso de mapas interactivos que permiten *zoom in* y *zoom out*, más que capas estáticas a distintas escalas, son altamente recomendados. Además, para los análisis a escala local, que deben redundar en políticas y acciones a nivel local, es imprescindible contar con la retroalimentación de la población local y de los profesionales entre ellos, para que complementen con sus conocimientos y puedan aportar matices sobre los por qué y cómo de la realidad observada a través de las informaciones estadísticas territoriales.

Bibliografía

- Akkoyunlu, S. (2015), "The potential of rural–urban linkages for sustainable development and trade", *International Journal of Sustainable Development & World Policy*, vol. 4 N° 2.
- Banco Mundial (2005), *Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo*, Washington, D.C.
- Bellet, C. y J. M. Llop (2000), *Ciudades intermedias y urbanización mundial*, Editorial Milenio, Lérída, España.
- Berdegú, J. e I. Soloaga (2017), "Small and medium cities and development of mexican rural areas", *Working Paper Series sobre México*, Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.
- Berdegú, J. y otros (2015), "Cities, territories, and inclusive growth: unraveling urban-rural linkages in Chile, Colombia, and Mexico", *World Development*, vol. 73.
- Candia, D. (2011), "Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad", *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, Documentos de Proyectos, M. Dirven y otros, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Carvajal, L., M. Poch y R. Osorio (2013), *Metodología para la identificación de localidades en condición de aislamiento*, Subdirección de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), Ministerio del Interior, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago.
- _____(2018), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____(2011), *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, Santiago de Chile, con el apoyo financiero de la Cooperación francesa y en el marco de los trabajos del Grupo InterAgencial de Desarrollo Rural (GIADR).
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2018), *Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

- CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Cooperación Técnica Alemana) (2005), "Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas", *Libro de la CEPAL*, N° 88, Santiago de Chile.
- Chenery, H. y M. Syrquin (1975), *Patterns of development 1950-1970*, New York, NY, World Bank research publication, Oxford University Press.
- Chomitz, K., P. Buys y T. Thomas (2004), "Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean", *Policy Research Working Paper*, N° 3634, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Costanza, R. y otros (2014), "Changes in the Global Value of Ecosystem Services", *Global Environmental Change*, N° 26.
- Cox, W. (2010), "How much of the world is covered by cities?" [en línea] <http://www.newgeography.com/content/001689-how-much-world-covered-cities> [fecha de consulta: 27 de enero de 2019].
- Dávila, J. (2002), "Rural-urban linkages: problems and opportunities", *Espaço & Geografia*, vol. 5, N° 2.
- Demographia (2018), "Demographia world urban areas" [en línea] <http://demographia.com/db-worldua.pdf>.
- Denis, E. y M. H. Zérah (2014), "Rural-urban linkages: India case study", *Document*, N° 124, Santiago de Chile, Working Group: Development with Territorial Cohesion, RIMISP.
- Douglas, D. (2010), "Place-based investments", *Blog del Special Assistant to the President on Urban Policy*, 30 de junio [en línea] <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2010/06/30/place-based-investments> [fecha de consulta: 3 de marzo de 2019].
- Dufregne, J. P. y otros (s/f), "Un manifeste commun pour la défense des nouvelles ruralités", Départements de l'Allier, du Cher, de la Creuse et de la Nièvre, Francia.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2018), *Panorama de la pobreza rural en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile [en línea] <http://www.fao.org/3/CA2275ES/ca2275es.pdf>.
- García Sanz, B. (1994), "Alcance y significado de las entidades singulares de población como concepto para cuantificar la población rural", *Revista de estudios agro-sociales*, N° 168, abril-junio.
- Giarracca, N. (2005), "Prólogo", *¿Una nueva ruralidad para América Latina?*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Argentina, aparentemente fue publicado en una primera edición en 2001.
- Gómez, S. (2001), "¿Nueva ruralidad? Un aporte al debate", *Estudios Sociedade e Agricultura*, vol. 9, N° 2, Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, octubre.
- González, S. y A. Larralde (2013), *Conceptualización y medición de lo rural. Una propuesta para clasificar el espacio rural en México*, Ciudad de México, Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- Grupo Seillac (1992), "Agriculture, société et territoires pour une politique européenne", *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, N° 21, París, Francia.
- Hopkins, J. y A. Copus (2018), *Definitions, Measurement Approaches and Typologies of Rural Areas and Small Towns: A Review*, Aberdeen, Reino Unido, The Social, Economic and Geographical Sciences Group.
- INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) y otros (2017), *Los nietos de la reforma agraria: empleo, realidad y sueños de la juventud rural en Chile*, Santiago de Chile [en línea] <http://www.fao.org/3/a-i7122s.pdf>.
- Johnson, B. y Mellor, J. (1961), "The role of agriculture in economic development", *American Economic Review*, vol. 51, N° 4.
- Julien, P. y J. Pougard (2004), "Les bassins de vie, au cœur de la vie des bourgs et petites villes", *INSEE*, N° 953, Francia.
- Kasper, C. (2017), "Analytische und konzeptionelle Ansätze für die Entwicklung von Stadt und Land", *Working paper*, Undine Giseke Technische Universität Berlin, Alemania.
- Kleinert, E. y otros (2018), *Understanding the Scottish Rural Economy* [en línea] <https://www.gov.scot/publications/understanding-scottish-rural-economy/pages/3/>.

- Kubiszewski, I. y otros (2017), "The future of ecosystem services: Global scenarios and national implications", *Ecosystem Services*, N° 26.
- Lall, S. V., H. Selod y Z. Shalizi (2006), "Rural urban migration in developing countries: A survey of theoretical predictions and empirical findings", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3915, Washington, D. C.
- Lewis, W. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *Manchester School of Economics and Social Studies*, vol. 22, issue 2.
- Mellor, J. (1966), *The Economics of Agricultural Development*, Ithaca, New York, Cornell University Press.
- Mora J. (1991), "El modelo de asentamientos humanos en Extremadura", *Estudios territoriales*, N° 36, citado por Sancho y Reinoso (2012).
- Naciones Unidas (1967), "Principals and recommendations for the 1970, population censuses", *Statistical Papers*, Serie M, N° 44, traducido y citado en Unikel (1973).
- Norton, R. (2004), *Política de desarrollo agrícola*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2002), "Territorial indicators of socio-economic patterns and dynamics", cap. II [en línea] www.oecd.org/cfe/regional-policy/15181756.doc.
- ONE-Cuba (Oficina Nacional de Estadísticas) (2006), *Asentamientos humanos urbanos y rurales concentrados*, Cuba.
- Oswald, F., P. Baccini y M. Michaeli (2003), *Netzstadt: Einführung in das Stadtentwerfen*, Basel, Suiza.
- Perez, E. (2005), "Hacia una nueva visión de lo rural", *¿Una nueva ruralidad para América Latina?*, N. Giarracca (comp.), Buenos Aires, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Pougnaud, J. (s/f), "Le territoire économique ou la caverne revisitée", el texto no está firmado con su nombre sino como aporte del Secretario General del Comité Régional pour l'Information Economique et Sociale (CRIES), Francia. Aproximadamente en 2006 era J. Pougnaud, mimeo.
- Primi, A. (2002), "The Costs of Distance: Rural Poverty through a Territorial Perspective", International Master in Cooperation and Development, University of Pavia, Italy.
- Rajack-Talley, T. A. (2016), "Rural employment and rural development in the Caribbean", *ILO, Decent Work Team and Office for the Caribbean*, Puerto España, Trinidad y Tabago.
- Ranis, G. y J. Fei (1961), "A theory of economic development", *American Economic Review*, vol. 51, N° 4.
- Reed, J. y otros (2016), "Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: learning from the past to guide the future", *Global Change Biology*, N° 22.
- RIMISP/IDRC/FIDA (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural/International Development Research Center/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2017), *Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano 2017. No dejar a ningún territorio atrás*, RIMISP, Santiago de Chile.
- Roca, J. (2003), "La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?", *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, XXXV/135.
- Rodríguez Vignoli, J. (2017), "Efectos de la migración interna sobre el sistema de asentamientos humanos de América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, No 123, Santiago de Chile, diciembre.
- Rodríguez, A. (2011), "Pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural", *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina, Documento de Proyecto*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, A. y J. Meneses (2010), "Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina", documento presentado en el XLVIII Congreso de la *Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural* (SOBER), Campo Grande, 25 a 28 de julio.
- Romero, J. (2012), "Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate", *Psicoperspectivas, individuo y sociedad*, vol. 11, N° 1.

- Sancho Comíns, J. y D. Reinoso Moreno (2012), "La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural", *Estudios geográficos*, vol. LXXIII, 273, julio-diciembre.
- Saravia, S. y P. Aguirre (2019), "Lo rural y el desarrollo sostenible en ALC en 2030", *Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, No 3, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (FAO RLC), Santiago de Chile.
- Schejtman, A. y J. Berdegú (2004), "Desarrollo territorial rural", *Debates y temas rurales*, N° 1, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Sobrino, A. (2016), "Bienestar y dinámicas urbano-rurales en Chamula, Chiapas", *Serie documentos de trabajo*, N° 213, Santiago, Chile, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Rimisp.
- Sorokin, P. A. y C. C. Zimmerman (1929), *Principles of rural-urban sociology*, New York, Henry Holt & Co.
- Tagushi, M. y G. Santini (2018), "Better food systems for better rural-urban linkages", *Rural 21 - The International Journal for Rural Development*, vol. 52, N° 4 [en línea] <https://www.rural21.com/english/current-issue/detail/article/better-food-systems-for-better-rural-urban-linkages-00003069/>.
- UN-DESA (2018), *World Urbanization Prospects-The 2018 Revision-Methodology*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Unikel, L. (1973), "La información sobre población urbana y rural y migración", *Informes*, El Colegio de México.
- United Nations (2007), *The Wye Group Handbook: Rural Households' Livelihood and Well-Being - Statistics on Rural Development and Agriculture Household Incomes*, Nueva York y Ginebra.
- Wiggins, S. y G. Holt (2000), "Researchable constraints to the use of forest and tree resources by poor urban and peri-urban households in developing countries", informe inédito para DFID's Renewable Natural Resources Knowledge Strategy, Reino Unido, Department of Agricultural and Food Economics, University of Reading.
- Wirth, L. (1938), "Urbanism as a way of life", *American Journal of Sociology*, 44/1.

Anexo

Recuadro A.1

Chile: definiciones usadas en un mismo país, como un ejemplo más

Urbano y rural (copiado del Glosario Censal del INE/Chile, Censo 2002).

El concepto urbano es usado para denominar los lugares caracterizados como tales por sus condiciones poblacionales. Los criterios utilizados para identificar las zonas urbana y rural, varían de un país a otro y además tienen variaciones en el tiempo dentro de un mismo país, que dificultan la comparabilidad.

En el caso de los dos últimos Censos realizados en Chile (1992 y 2002) las definiciones han sido las mismas.

Se entiende como "entidad urbana" a un conjunto de viviendas concentradas, con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000, con el 50% o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias o terciarias.

Excepcionalmente los centros que cumplen funciones de turismo y recreación con más de 250 viviendas concentradas y que no alcanzan el requisito de población, se consideran entidades urbanas. En consecuencia área urbana es el conjunto de las entidades urbanas.

En discusión: Comuna rural: cuando su población no supera los 50.000 habitantes y su densidad poblacional es inferior a 150 (hab/km²).

Programa de Agua Potable Rural del Ministerio de Obras Públicas:

Los Sistemas de Agua Potable Rural son desarrollados por el Ministerio de Obras Públicas contribuyendo en la ampliación del acceso al agua potable por parte de la ciudadanía, abarcando las localidades rurales semiconcentradas a lo largo de todo el país. Estas localidades corresponden a aquellas que tienen entre 8 y 15 viviendas por kilómetro de red de agua y más de 80 habitantes. Esto luego de que la cobertura en las zonas más concentradas, que tienen más de 15 viviendas por kilómetro de red y sobre 150 habitantes, alcanza más del 99% a nivel nacional.

Ministerio de Educación: Objetivo General Educación Rural: Apoyar a los establecimientos rurales multigrado, en el desarrollo de propuestas metodológicas que permitan crear aprendizajes de calidad y que posibiliten asegurar la continuidad de estudios y su inserción en los establecimientos educacionales completos.

Ministerio de Salud: La Posta de Salud Rural (PSR) es un establecimiento de menor complejidad que forma parte de la red asistencial, localizado en sectores rurales de mediana o baja concentración de población o mediana o gran dispersión. Las Postas de Salud Rural cubren las necesidades de salud de las poblaciones rurales en localidades rurales concentradas o dispersas entre 500 y 4.500 habitantes permanentes.

Región Metropolitana: Índice de Ruralidad: El índice de ruralidad se calcula agregando las siguientes variables normalizadas: porcentaje del empleo comunal que se ocupa en actividades económicas primarias, densidad poblacional y porcentaje de población que habita en zonas rurales de acuerdo con el censo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), pág. 8, Santiago de Chile [en línea] http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/censos_poblacion_vivienda/censo2002/glosario_censal/pdf/glosariocenso.pdf [fecha de consulta: 2012]; 2) "Política Nacional de Desarrollo Rural - Mejor calidad de vida y más oportunidades 2014- 2024", pág. 58 [en línea] <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/Poli%CC%81tica-Nacional-de-Desarrollo-Rural.pdf> [fecha de consulta: mayo de 2018]; 3) [en línea] <http://datos.gob.cl/dataset/8612/resource/d59ef824-7122-4029-9190-f06bc7950a86> [fecha de consulta: 13 de enero de 2019]; 4) [en línea] <https://rural.mineduc.cl/objetivos-2018/> [fecha de consulta: 13 de enero 2019]; 5) Gobierno de Chile, "Normas técnicas postas de salud rural", Subsecretaría de Redes Asistenciales, *Norma técnica*, N° 121, *Serie cuaderno de redes*, N° 35, págs. 9 y 12, 2011 [en línea] <http://www.bibliotecaminsal.cl/wp/wp-content/uploads/2016/03/Cuaderno-de-Redes-Nº-35-Norma-Técnica-Posta-Salud-Rural-2011.pdf> [fecha de consulta: 13 de enero de 2019]; 6) https://www.gobiernosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/doc/estrategia/Estrategia_Regional_de_Desarrollo_Region_Metropolitana_2012-2021.pdf, pág. 27 [fecha de consulta: 10 de enero 2019].

Recuadro A.2

Chile: trabajar con datos de distintas fuentes, otra vez como un ejemplo más

El último Censo de Población y Vivienda se llevó a cabo el 19 de abril 2017, por lo tanto, el trimestre móvil más cercano de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) es el de marzo-abril-mayo y las cifras que siguen se refieren a este trimestre. Si bien es normal tener más respuestas sobre ocupados en una encuesta diseñada para captar el empleo que en un censo de población, sobre todo en sectores como el agrícola, en este caso las diferencias son muy importantes.

Para el total de ocupados en Chile, la ENE estima 318.208 ocupados más que el Censo, lo que corresponde a una diferencia de 3,9% (sobre el total de la ENE). Para la rama agrícola y pesca, la ENE estima 300.795 ocupados más que el Censo (una diferencia de 38,9%). Tomando el Censo, 255.533 del total de 472.867 ocupados en la rama "Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca" (o agrícola) residen en un área considerada rural de acuerdo con la definición censal, es decir 54% del total. Por ende, 46% de los ocupados agrícolas residen en un área considerada urbana. A su vez, los 255.533 ocupados agrícolas representan solo el 28,8% del total de 886.154 ocupados con residencia rural. O sea, el 71,2% se ocuparía en un ERNA (empleo rural no agrícola, donde rural se refiere a la residencia de la persona y no al lugar donde trabaja) como su ocupación principal en la semana anterior al Censo, un período de baja demanda de empleo agrícola. Los datos de la ENE no permiten separar la residencia de las personas entre rural y urbano.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos *online* del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, respectivamente del Censo de Población de 2017 y de la Encuesta Nacional de Empleo, trimestre móvil de marzo-abril-mayo 2017.

Cuadro A.1

Resumen de los criterios usados en cualquier parte de la definición de rural, pequeña ciudad y áreas rurales en la OCDE y la Unión Europea

(Ordenado de acuerdo con los criterios de población total, densidad, y luego por orden alfabético)

	Población total	Proporción de la población en algunos tipos de áreas	Densidad de población	Densidad de direcciones	Criterios relacionados con el uso de tierras o infraestructura*	Criterios relacionados con la economía (p.ej. empleo)	Especificación administrativa de áreas o localidades
Australia	x	x	x		x		
Austria	x		x		x	x	
Canadá	x		x		x	x	
Estados Unidos	x		x		x		
India	x		x		x	x	x
Japón	x		x		x		
México	x		x		x	x	
Nueva Zelanda	x		x				
Portugal	x	x	x		x		
Suiza	x		x			x	
Alemania	x						x
Chile	x				x	x	
China	x				x		
República de Corea	x	x					x
Dinamarca	x				x		
España	x						
Finlandia	x	x					
Grecia	x						

	Población total	Proporción de la población en algunos tipos de áreas	Densidad de población	Densidad de direcciones	Criterios relacionados con el uso de tierras o infraestructura*	Criterios relacionados con la economía (p.ej. empleo)	Especificación administrativa de áreas o localidades
Irlanda	x						
Islandia	x				x		
Israel	x						x
Letonia	x						x
Noruega	x			x			
República Checa	x						
República de Eslovaquia	x				x		x
Eslovenia	x				x	x	x
Suecia	x				x		
Turquía	x						
Indonesia			x		x	x	
Italia		x	x		x		x
Bélgica						x	
Brasil							x
Estonia							x
Francia					x	x	
Hungría							x
Luxemburgo							x
Países Bajos				x			
Polonia					x		x
Sudáfrica					x	x	x
OCDE Tipología regional	x	x	x				
UE Grado de urbanización	x	x	x				
UE Tipología rural-urbana	x	x	x				

Fuente: J. Hopkins y A. Copus, *Definitions, Measurement Approaches and Typologies of Rural Areas and Small Towns: A Review*, Aberdeen, Reino Unido, The Social, Economic and Geographical Sciences Group, 2018, pág. 4-5.

Nota: Es probable que, si Hopkins y Copus hubieran separado uso de tierras e infraestructura en dos categorías distintas, la mayor parte de los países hubiera estado en la categoría infraestructura.

Cuadro A.2
América Latina: distintas aproximaciones a la medición de rural y uso de suelo

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n
Población total estimada (en miles) (2020)	Población rural estimada (definición censal) (2020) (En porcentajes)	Porcentaje de la población rural (definición censal) (2000)	Población en localidades o municipios (DAME) de menos de 2.000 habitantes (2000) (En porcentajes)	Población en localidades de menos de 20.000 habitantes (2010) (En porcentajes)	Población total en áreas de menor a 150 hab/km ² (2002) (En porcentajes)	Población total en áreas de menor a 20 hab/km ² (2002) (En porcentajes)	Población rural a menos de una hora de camino de una ciudad de 100.000 hab. (2002) (En porcentajes)	Población rural a más de 4 horas de camino de una ciudad de 100.000 hab. (2002) (En porcentajes)	Hogares rurales (=cuyos ocupados están todos en el sector agrícola; definición censal) (2008) (En porcentajes)	Personas rurales ocupadas en actividades no agrícolas (ERNA) (definición censal) (2012) (En porcentajes)	Superficie agrícola, 2015 (en miles de hectáreas)	Superficie cubierta con bosques (natural y plantado) (2015) (En porcentajes)	Áreas terrestres protegidas (2014) (En porcentajes)	
Argentina	45 302	7,5	10,9	10,8	20,2	47	26	6,4	44,7			148 700	9,9	6,8
Bolivia (Edo. Plur. de)	11 564	28,7	38,2	37,3	40,6	56	33	5,4	55,4	59,3	30,1	37 705	50,6	24,8
Brasil	215 945	13,1	18,8	20,6	30,2	53	18	7,5	34,0	46,0	42,8	282 589	59,0	28,4
Chile	18 622	10,3	14,0	12,2	23,1	43	15	16,3	18,6	43,3	46,8	15 785	23,9	18,3
Colombia	50 201	19,0	26,3	24,9	35,0	43	7	9,3	25,6		38,8	44 666	52,7	23,1
Costa Rica	5 052	19,2	41,0	41,2	41,4	46	4	4,3	45,7	21,3	67,5	1 811	54,0	27,4
Cuba	11 403	22,5	24,9	24,1	44,8	54	1	24,1	1,9			6 240	30,1	12,4
Ecuador	17 335	33,9	39,6	38,9	35,6	44	7	18,2	15,9	55,0	37,9	5 788	50,5	25,8
El Salvador	6 426	27,6	43,0	39,2	56,0						50,2	1 602	12,8	8,4
Guatemala	17 432	40,2	56,9	52,3	69,3	35	3	8,6	17,1	43,4		3 794	33,0	31,8
Haití	11 434	43,7	61,7	59,5	65,9							1 840	3,5	0,3
Honduras	9 432	43,7	54,6	56,1	57,6	52	5	7,7	9,6	46,6	38,6	3 235	41,0	21,6
México	132 708	21,8	25,3	22,4	29,7	43	8	11,6	23,3	25,5	57,2	106 705	34,0	12,9
Nicaragua	6 410	41,6	44,8	45,0	58,6	56	12	8,9	30,4			5 065	25,9	37,1
Panamá	4 240	32,1	37,7	37,9	39,9	56	14	1,8	75,0	37,2	51,4	2 257	62,1	20,6
Paraguay	7 046	30,8	43,0	45,6	55,2	47	20	2,1	68,1	42,3	40,9	21 885	38,6	6,5
Perú	33 315	19,7	27,1	27,4	37,9	48	17	4,2	62,5		38,4	24 331	57,8	31,4
República Dominicana	11 119	17,5	38,3	36,4	35,8					26,0	69,2	2 352	41,0	23,0

	Población total estimada (en miles) (2020)	Población rural estimada (definición censal) (2020) (En porcentajes)	Porcentaje de la población rural (definición censal) (2000)	Población en localidades o municipios (DAME) de menos de 2.000 habitantes (2000) (En porcentajes)	Población en localidades de menos de 20.000 habitantes (2010) (En porcentajes)	Población total en áreas de menor a 150 hab/km ² (2002) (En porcentajes)	Población total en áreas de menor a 20 hab/km ² (2002) (En porcentajes)	Población rural a menos de una hora de camino de una ciudad de 100.000 hab. (2002) (En porcentajes)	Población rural a más de 4 horas de camino de una ciudad de 100.000 hab. (2002) (En porcentajes)	Hogares rurales (=cuyos ocupados están todos en el sector agrícola; definición censal) (2008) (En porcentajes)	Personas rurales ocupadas en actividades no agrícolas (ERNA) (definición censal) (2012) (En porcentajes)	Superficie agrícola, 2015 (en miles de hectáreas)	Superficie cubierta con bosques (natural y plantado) (2015) (En porcentajes)	Áreas terrestres protegidas (2014) (En porcentajes)
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n
Uruguay	3 494	4,0	8,7	12,9	22,2	59	40	1,7	67,8	54,6	31,2	14 450	10,5	2,7
Venezuela (Rep. Bol. de)	32 401	9,6	12,1	10,3	22,0	39	11	12,8	20,5			21 600	52,9	53,9
Total AL	650 883	18,5	24,5				13	8,7	32,6			752 399		23,3

Fuente: Elaboración propia.

a: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.

b: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo, 1950-2100*.

c: Cálculo propio sobre la base de población en localidades de más de 2.000 en Depualc (2016).

d: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Cepalstat, datos con base en definiciones censales revisados 6 de agosto de 2018 [fecha de consulta: 4 de abril de 2019].

e: Depualc 2016 [fecha de consulta: 2 de abril de 2019], cifras de la ronda de censos de 2010 excepto: Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, el Paraguay y el Perú que son de la ronda de Censos de 2000.

f: Chomitz, Buys y Thomas (2004, pág. 11).

g: Chomitz, Buys y Thomas (2004, pág. 11).

h: Chomitz, Buys y Thomas (2004, pág. 12).

i: Chomitz, Buys y Thomas (2004, pág. 12).

j: A. Rodríguez, *A Characterization of Poverty Incidence and Income Profiles of Rural Households in Twelve Latin American Countries*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de la División de Estadísticas de la CEPAL; año 2008 excepto el Estado Plurinacional de Bolivia (2007), Honduras (2007), Chile (2006) y Guatemala (2006).

k: M. Dirven, *Juventud rural y empleo decente*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (FAO RLC), 2016 y "La inserción de mujeres con residencia rural en empleos no agrícolas", documento de trabajo para FAO, 2012, inédito; ambos sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 2012 excepto: el Estado Plurinacional de Bolivia (2011), Honduras (2010), Panamá (2010), el Paraguay (2010), el Uruguay (2010) y Chile (2009).

l: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Cepalstat, sobre la Base de datos estadísticos de FAOSTAT [en línea] <http://faostat3.fao.org>.

m: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Cepalstat, cálculos realizados por la CEPAL sobre la base de datos del Programa de Evaluación de los Recursos Forestales.

n: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Cepalstat, sobre la base de Naciones Unidas para los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [sitio web] <http://mdgs.un.org>.



Después de analizar las definiciones censales en uso en América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo, así como las discusiones vigentes al respecto, en este documento se plantea dar vuelta a las definiciones tradicionales de ruralidad y partir de un enfoque territorial.

Asimismo, se propone abordar los desafíos de cierre de brechas de desarrollo humano, analizando los territorios donde habitan las personas: a distintas escalas, con mapas que superponen el tipo de vegetación y el uso del suelo como complemento de la visión de densidad y distribución de los asentamientos humanos, tomando además en cuenta la distancia a polos urbanos de distinto tamaño. Los territorios de baja densidad humana abarcan un 90% de la superficie terrestre y contienen gran parte de las riquezas naturales y servicios ecosistémicos a preservar.

Hoy, frente a los desafíos resumidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la medición de la nueva realidad rural se posiciona como un tema central, no solo para el análisis y el diseño de políticas, sino para atraer la atención de los tomadores de decisiones.

