



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

OBJETIVOS
DE DESARROLLO
SOSTENIBLE

2030/ Alimentación, agricultura y desarrollo rural
en América Latina y el Caribe

Documento nº 2

Nueva definición de lo rural en América Latina y el Caribe

en el marco de FAO para una
reflexión colectiva para definir
líneas de acción para llegar al 2030
con un ámbito rural distinto

2030/ Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe

Documento nº2

Nueva definición de lo rural en América Latina y el Caribe

en el marco de FAO para una
reflexión colectiva para definir
líneas de acción para llegar al 2030
con un ámbito rural distinto

Martine Dirven

Cita requerida:

Dirven, M. 2019. *Nueva definición de lo rural en América Latina y el Caribe en el marco de FAO para una reflexión colectiva para definir líneas de acción para llegar al 2030 con un ámbito rural distinto*. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 2. Santiago de Chile. FAO. 21 p.

Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

En el marco de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esta serie tiene el propósito de promover un amplio diálogo e intercambio de ideas sobre el desarrollo sostenible e incluyente de la alimentación, la agricultura y las sociedades rurales.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2019



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: “La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en español será el texto autorizado”.

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Fotografía de la portada y contraportada: ©FAO

1. Resumen

La mayoría de las estadísticas sobre población rural e indicadores socioeconómicos se basan en las definiciones censales de cada país. En la región, se usan siete tipos de definiciones censales; son dicotómicas y con umbrales distintos.

Con una creciente proporción de residentes rurales ocupados en actividades no agrícolas y aumentos en los intercambios de toda índole entre las áreas rurales y urbanas, en la década de 1990 se plantearon los temas de “nueva ruralidad” y de desarrollo territorial rural, y surgieron dudas sobre la validez de las definiciones de “rural” en uso.

Hoy, frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y con la convicción de que las áreas rurales y su población juegan un papel primordial en su logro, se replantea el cómo se debiera medir lo rural con fines analíticos y de diseño de políticas. Se sugiere enfatizar lo territorial dado que los ODS se orientan tanto a indicadores socioeconómicos como ambientales, y los territorios rurales suelen ocupar más del 90% de la superficie de los países.

Después de revisar algunos lineamientos para las estadísticas rurales, se propone una tabla con datos a tener a la mano al nivel más bajo posible (municipio o, incluso, localidad), y umbrales iguales para todos los países, con la posibilidad de hacer *zoom in* y *zoom out*, manteniendo en paralelo los indicadores en base a las definiciones censales de “rural”.

Esta contribución fue solicitada casi en simultáneo con otra para un documento más largo, “Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural”, junto al geógrafo David Candia, en el marco del proyecto CEPAL/México-FIDA “Nuevas narrativas para la transformación rural en ALC”. Inevitablemente, aunque también a propósito, hay una superposición de contenidos y opiniones.

2. Introducción

Por ahora, son las definiciones censales las que priman para definir “rural” y los indicadores geográfico-territoriales han recibido menor énfasis que las condiciones socioeconómicas de las personas.

Las definiciones censales (y otras) de “rural” que usan los países de la región (y del mundo) son diferentes entre sí, y no hay consenso para que una misma definición y los mismos umbrales sean funcionales para todos los países o subregiones. Además, los interesados en el desarrollo rural vienen de ámbitos diversos (los propios habitantes, políticos; estadísticos; economistas; ingenieros agrónomos, ganaderos y forestales; sociólogos; antropólogos; etc.) y tienen visiones muy distintas respecto a lo que define lo “rural” y hacia dónde debiera ir su “desarrollo”.

3. Orientaciones para un sistema de estadísticas rurales

Hay un amplio espectro de temas (sociales, económicos, ambientales) a ser abordados por el desarrollo rural y, en principio, se podría argumentar que cualquier indicador a nivel nacional podría desarrollarse también para las áreas rurales (UN, 2007, p. 9) y para el nivel local. No obstante, el cómo se define “rural” y las particularidades de los ingresos de los hogares silvoagropecuarios y pesqueros (por sus posibilidades de autoconsumo) pueden conducir a representaciones y conclusiones erróneas (UN, 2007, p. 2).

Por otra parte, la globalización de la economía y preocupaciones medioambientales transfronterizas requieren de datos sumables y comparables entre países, con lo cual los metadatos básicos deben ser los mismos (UN, 2007, p. 7). Además, el Grupo de Wye¹ –y la autora– opina que es importante dimensionar los “territorios rurales”.

Sin dudas, buenas estadísticas deben ser *policy driven* y proveer los elementos necesarios para el análisis previo, y el monitoreo y evaluación de los efectos de políticas específicas (UN, 2007, p. 8). Esto implica que los resultados de censos, encuestas, compilación de datos administrativos, etc., deben ser publicados en tiempos prudentes, especialmente para aquellas situaciones en rápido cambio (UN, 2007, p. 7).

Cinco grandes temas requieren ser abordados cuando se construye un sistema de estadísticas (UN, 2007, pp. 6-7):

Cobertura: 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.

Datos existentes: saber qué datos existen, quiénes son sus dueños, y cómo se accede a ellos. Al comparar esta lista con la de los requerimientos de cobertura, se adquiere una idea de los vacíos.

Variables: elegir las variables, períodos de tiempo y unidades geográficas básicas de análisis y agregación de datos, con el fin de su clasificación en “rural” y “no rural”, y eventualmente clasificaciones intermedias para que se conforme un continuo.

Obtención de datos y su gestión: aspectos organizacionales a abordar para establecer un sistema de estadísticas rurales y juntar datos de distintas procedencias.

Gestión: estructurar un sistema para la recolección, tabulación y publicación de las estadísticas.

¹ Inter-Secretariat Working Group on Agriculture and Rural Indicators (IWG.AgRI) conformado por la Comisión Económica para Europa (UNECE), la OECD, la FAO, y la Oficina Estadística de la Comunidad Europea (Eurostat), llamado Grupo de Wye, por la reunión que tuvieron allí, en abril 2005 (UN, 2007, p. xii).

Sumado a ello, los indicadores debieran responder a los siguientes criterios: ser relevantes; ser simples y entendibles; estar orientados hacia los problemas a resolver; ser definidos claramente; estar basados en las mismas unidades estadísticas; resultar en conclusiones que pueden ser comunicadas de modo fácil a los formuladores de políticas; deberían poder reflejar y adaptarse a situaciones que cambian con rapidez (UN, 2007, p. 8).

Para las estadísticas sobre los ingresos de hogares silvoagropecuarios y pesqueros se requiere abordar temas adicionales, como la clasificación de los hogares que derivan sus ingresos total o parcialmente de estos sectores, y definir el ingreso a medir –total, disponible, monetario, etc.– (UN, 2007, pp. 6-7)², el valor del autoconsumo y a qué precio calcularlo (en la finca, en el mercado local, promedio o puntual). Además, se requieren varios otros tipos de datos para desarrollar las áreas rurales. Por ejemplo, para planificar los sistemas de transporte, hace falta saber el lugar donde se trabaja: si es en la casa o finca, o dónde si es fuera, y donde la población accede a los principales servicios sociales y mercados, a través de preguntas en los Censos Población, Censos Agropecuarios, Encuestas de Hogares y de Empleo.

Para la clasificación de hogares, se sugiere no innovar y usar la tipología siguiente³ (ver el Gráfico 1 en anexo para los resultados de esta clasificación):

Agrícola: todos los ocupados del hogar tienen su ocupación principal en el sector agrícola. *

No agrícola: todos los ocupados tienen su ocupación principal en algún sector no agrícola. **

Multiactivo: por lo menos uno de los ocupados tiene su trabajo principal en el sector agrícola y otro fuera del sector agrícola. *

Dependiente de transferencias (o de ahorros y rentas): ningún integrante del hogar trabaja. **

Notas:

*: En la clasificación original, se trataba de hogares “rurales”, pero según el tipo de análisis requerido, también se podría incluir a los “urbanos”.

**: Se supone que solo se analizan aquellos hogares con residencia “rural”.

La selección de indicadores siempre es el resultado de un compromiso porque depende de la disponibilidad de datos y de fondos. La prioridad termina dándose, por lo general, a aquellos indicadores para un monitoreo rutinario, enfocado en los problemas o metas comunes a gran parte de las áreas rurales. Y los indicadores orientados a problemas específicos solo suelen desarrollarse en estudios de caso (UN, 2007, p. 9). Debido al amplio rango de temas que abarcan, las estadísticas rurales tienen fuentes distintas, con los problemas que esto conlleva (UN, 2007, p. 1; para un ejemplo sobre algunos problemas, ver Recuadro 1 en anexo).

Para hacer políticas a nivel local se requiere una resolución fina de la información, es decir, estadísticas a nivel de áreas pequeñas, submunicipales (Hopkins y Copus, 2018, p. 3) y “los resultados, obtenidos a partir de fuentes oficiales (...) deben complementarse con datos y antecedentes levantados localmente, en función de los requerimientos y prioridades de dichas políticas” (Subdere, 2013, p. 3), incluyendo información cualitativa sobre: percepciones, confianza en las instituciones locales, participación en organizaciones de distinta índole, sentido de pertenencia, “felicidad”, entre otros.

² El documento UN (2007) también incluye “definir el hogar en términos de quienes pertenecen a él, lo que determina los individuos cuyos ingresos deben ser agregados”. Sin embargo, no se incluyó, por considerar que este aspecto está resuelto en la región.

³ Propuesta presentada por Adrián Rodríguez, jefe de la Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL, en la Tercera Conferencia Global sobre Estadísticas Agrícolas y de Hogares Rurales, Washington D.C., mayo, 2010.

4. Definiciones vigentes de “rural”

Las definiciones censales son las que rigen para definir en base estadística a la población urbana y –su contrario– rural, y los indicadores de natalidad, mortalidad, pobreza, educación, entre otros. Sin embargo, en varios países, distintas reparticiones de gobierno tienen sus propias definiciones. Las usan por caso para: asignar fondos públicos; determinar incentivos salariales para empleados públicos en sectores como educación y salud; llevar a cabo políticas de ordenamiento territorial; y determinar reglas para elegir representantes en elecciones populares. Por lo tanto, decidir cambiar los criterios de medición o la “frontera” entre lo rural y lo urbano no es neutro, y es necesario contrapesar con cuidado sus ventajas versus las implicaciones –y la viabilidad– de introducir cambios (CEPAL, 2011).

En general, todo lo que no es “urbano” es “rural”, de modo dicotómico, sin mayores subdivisiones de “rural”. Solo algunos países (como Costa Rica y Brasil) introducen conceptos como “rural disperso”, “rural concentrado” y “periferia urbana” o similares. La mayoría de las definiciones censales en uso en la región fueron diseñadas para la organización de la ronda de Censos de 1960, sin debate conceptual y sin modificaciones sustanciales desde entonces (CEPAL, 2011).

En la actualidad, hay siete grandes tipos de definiciones censales vigentes en América Latina, representadas en el Mapa 1 en anexo. En gran parte del mundo –incluyendo el Caribe– se usan definiciones parecidas, con umbrales diversos⁴. Algunos países más pequeños del Caribe (como Anguilla y las Islas Caimán) no diferencian “rural” de “urbano” y aparecen como 100% urbanos en las estadísticas. La definición de Trinidad y Tobago reportada por Rajack-Talley (2016, pp. 6-7)⁵ es distinta e interesante para este documento: los distritos electorales con más de 200 habitantes por km² son urbanos, salvo si el número de agricultores y/o de hectáreas cultivadas es mayor que, respectivamente, el promedio o la mediana de la comunidad. En 2004, los umbrales eran 40 agricultores y/o 48 hectáreas cultivadas. Además, también considera la distancia o dificultad de acceso a los mayores centros urbanos.

Con las definiciones censales, en 2020, la población rural de los 20 países de América Latina llegaría a unos 120,6 millones de personas, un 18,5% de la total. Para los 26 países del Caribe anglófono, la población rural es de 3,8 millones de personas, un 31,4% de la población total⁶.

⁴ Para una descripción de las definiciones, ver UN-DESA (2018) y CEPAL (2011); para su discusión (países de la OCDE), ver Hopkins y Copus (2018).

⁵ Sin embargo, en la página web de Trinidad y Tobago no se encontró ni ésta ni otra definición de “rural” para el Censo de 2011.

⁶ Fuentes: 1) para América Latina: CEPAL/CELADE “Estimaciones y proyecciones de población urbana y rural por sexo y grupos quinquenales de edad”. Revisión online 2017; 2) para el Caribe: elaboración propia a partir de UN-DESA *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* (<https://population.un.org/wup/Download/>, accedido el 9 de febrero 2019).

5. La discusión conceptual en la región

Los cambios que tuvieron lugar en las áreas rurales –y urbanas– “sacudieron” los conceptos que solían caracterizar a la ruralidad. Entre ellos: proporción de residentes rurales desempeñándose en un empleo no agrícola (ERNA) como fuente laboral principal o única; disociación entre lugar de residencia y de trabajo; intercambios de todo tipo; y cadenas productivas que cruzan áreas rurales y urbanas (del mismo país, países contiguos o a nivel global). En América Latina en particular⁷, en los años que van de 1990 a 2000, surgieron seminarios, artículos y libros sobre la “nueva ruralidad”.

Eso derivó en dos grandes corrientes: una, sobre ERNA y sus promesas –y limitaciones– para disminuir la pobreza rural y aumentar el dinamismo rural; la otra, más ligada a la sociología rural, con miras a resguardar al campesinado de las corrientes neoliberales y de globalización, consideradas como causas principales de los cambios observados. La primera corriente, a su vez, derivó hacia una mirada más territorial del desarrollo rural y a varios trabajos sobre DTR (desarrollo territorial rural), nexos rural-urbanos, “territorios funcionales”⁸ en torno a una ciudad dinamizadora, etc.

El porqué o para qué seguir diferenciando lo rural tampoco está exento de discusiones. A favor de la diferenciación, el Banco de Desarrollo del Caribe⁹ argumenta que la población rural: requiere atención constante para asegurar su inclusión y éxito; es más vulnerable a ecosistemas frágiles y desastres naturales; a lo largo de la historia, suele tener una alta proporción de población marginada; y RIMISP, IDRC, FIDA (2017, p. 13) concluyen: “Los territorios rezagados tienden a tener características comunes: son más pequeños en términos de población, son más rurales...”. No obstante, varios departamentos universitarios quitaron la palabra “rural” de su nombre, reemplazándola por “recursos naturales” y afines.

En paralelo, el Grupo InterAgencial de Desarrollo Rural (GIADR¹⁰) insistía con los gobiernos para que tengan entidades –de alto nivel– a cargo del desarrollo rural, mientras que uno de sus objetivos (fallido, por cierto) fue llegar a una definición consensuada de “rural”.

En la consulta electrónica de 2008 (CEPAL, 2011) los participantes opinaron que diferenciar “rural” de “urbano” seguía siendo relevante, y que la medición por gradientes era la más apro-

⁷ Gran parte de los textos sobre new rurality se refieren a las discusiones en América Latina. La iniciativa nouvelle ruralité (Francia) se comenta en Dufregne y otros (s.f.) y el término también se usa, con otra connotación, en África (<https://www.cirad.fr/publications-ressources/edition/etudes-et-documents/at-las-une-nouvelle-ruralite-emergente-en-afrique-2e-edition>).

⁸ En línea con los *bassins de vie* (o cuencas de vida) de Francia (ver Julien y Pougnaud, 2004).

⁹ Caribbean Development Bank (2016): *The Changing Nature of Poverty and Inequality in the Caribbean: New Issues, New Solutions*, citado en Rajack-Talley (2016, p. 11).

¹⁰ El GIADR 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 en 2000 por el BM, BID, CEPAL, FAO, FIDA, GTZ e IICA (durante la reunión anual del BID en Nueva Orleans, Estados Unidos); luego, en 2002 se adhirió US-AID y en 2006 AECID. Debido básicamente a cambios en los representantes de las diversas instituciones, el GIADR empezó a decaer y dejó de funcionar en torno a 2010.

piada: medir lo rural implica combinar criterios para capturar la heterogeneidad interna, el continuo rural-urbano, y cambios en las dinámicas territoriales; llegar a una definición común de “rural” para la región no es tan prioritario como definir criterios nacionales.

A la vez, sugirieron trabajar con dos conjuntos de indicadores –igual que la OCDE y la Unión Europea–: a) las definiciones vigentes, para la comparabilidad en el tiempo; b) una nueva definición que sea más útil para efectos de políticas, con aspiración de ser igual en toda la región o, al menos, entre grupos de países con características similares.

Para la nueva definición, las variables propuestas fueron: densidad de población, proporción de población económicamente activa (PEA) en el sector agrícola, cobertura vegetal, acceso a servicios, y grado de conectividad y comunicaciones. En cuanto a la unidad de análisis (para la medición), existió consenso en que debería ser pequeña y, en lo posible, homogénea (CEPAL, 2011).

Como indicadores adicionales, se mencionaron la presencia de: asentamientos humanos y su tamaño; ecosistemas y recursos naturales, y su estatus legal (por ejemplo las áreas protegidas); áreas de expansión urbana; actividades agrícolas y extractivas (uso de la tierra y otros recursos naturales); actividades agroindustriales y de servicios; actividades y servicios asociadas a los ecosistemas naturales (por ejemplo servicios ambientales, amenidades); migraciones temporales o permanentes por motivos laborales; y, además, características de las familias; seguridad ciudadana. No hubo consenso sobre un conjunto más reducido de criterios (CEPAL, 2011).

Una pregunta fundamental es si los cambios que acontecieron durante la última década, y los que se perfilan, invalidan las opiniones recogidas en 2008. Muchos opinarán que sí (tal vez debido a los cambios organizativos y laborales esperados debido a la mecanización robotizada y al uso de inteligencia artificial en el sector agrícola, agroindustrial, y otros). Sin embargo, lo importante no sería tanto la definición de “rural” per se –sea esta dicotómica o no–, sino tener información estadística pertinente a baja escala geográfica y agrupable con áreas colindantes, con el propósito de obtener “manchas” que representen algún fenómeno y sus cambios en el tiempo. Después, ya dependerá del propósito, si se suman a nivel de localidad, municipio¹¹, territorio geográfico (cuenca, por ejemplo), y si es necesario ponerle una “etiqueta” de “rural”. Con el avance de las tecnologías de información, imágenes satelitales, procesamiento de *big data* y aplicación de algoritmos, esto ya es factible o lo será a corto plazo. FAO (2017, p. 10) lo expresa así: “Se prevé que la tecnología recopile con rapidez un gran volumen de nuevos datos sobre agricultura y recursos naturales en todos los campos abarcados por la Agenda 2030: desde la nutrición hasta la cubierta vegetal de bosques, montañas y tierras; desde el control de plagas hasta la gestión del agua; desde la sanidad vegetal hasta las pérdidas de cosecha, y desde el control de la langosta hasta el cambio climático”.

¹¹ A lo largo del documento se llama “municipio” a todas las divisiones administrativas menores (DAME) que, según el país, se llaman: municipio, comuna, distrito, delegación, partido, etc. (Rodríguez Vignoli, 2017, p. 12)

6. Medir lo “rural”: propuestas y elementos a tomar en cuenta

De los 17 ODS, 169 Metas y 230 indicadores de seguimiento, la FAO es la agencia “depositaria” de 21 indicadores (ODS 2, 5, 6, 12, 14 y 15) y agencia colaboradora para seis más. “Como agencia ‘depositaria’, la FAO asegurará que los datos nacionales sean comparables y se agreguen a nivel subregional, regional y mundial” y que “muchos de ellos se desglosen por género, edad, ingresos, geografía, ocupación y otros aspectos de la identidad social”, con el fin de “no dejar nadie atrás” (FAO, 2017, pp. 5-6 y 8). Esto pone en “jaque” las definiciones actuales de “rural” que, al no ser comparables, tampoco debieran sumarse.

A su vez, CEPAL (2018, pp. 158-159) afirma que: “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”¹².

La Tabla 1 propone 46 aproximaciones a grados de ruralidad, y también de riquezas y precariedades, a distintas escalas territoriales, basadas en las propuestas de la conferencia electrónica de 2008 y las orientaciones de la Sección 1. Con fines comparativos, se siguió a CEPAL y OCDE para fijar los umbrales. Por razones de presentación, los ejes (horizontal y vertical) de la Tabla 1 están probablemente al revés de lo que serían en la práctica.

Tabla 1: Elementos a considerar para establecer gradientes de ruralidad y de necesidades básicas insatisfechas (NBI)

			País	Provincia o equivalente	Municipio o equivalente	Localidad o equivalente
1	Superficie	Total				
2	Población	Total				
3		Rural según definición censal				
4		% rural según definición censal				
5		En localidades de menos de 2 000 habitantes ^{a)}				---
6		% en localidades de menos de 2 000 habitantes ^{a)}				---
7		En localidades/ciudades de 2 000 a 19 999 habitantes				---
8		% en localidades de 2 000 a 19 999 habitantes				---

¹² Para apoyar la combinación de datos estadísticos y geoespaciales para el seguimiento de los ODS se creó *United Nations Global Geospatial Information Management (UN-GGIM)* (<http://ggim.un.org/>). Para la disponibilidad de datos prediales y municipales en la región, ver CEPAL (2018, pp. 166 a 168).

9	Densidad 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	% de la población total (de la localidad/ciudad) que vive a más de 60 km	Localidades/ciudades de 2 000 a 19 999 habitantes: a ciudad de 50 000 o más habitantes				
20		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	% de ocupados (del total de ocupados)	En el sector agrícola como ocupación principal				
23		Coeficiente Gini de tenencia de tierras				
24		Reservas naturales (o equivalentes)				
25		Bosques				
26	Uso de tierras (en % de la superficie total)	Tierras cultivadas				
27		Pastos y praderas				
28		Edificaciones				
29	% población con NBI en agua potable	Total				
30		Localidades de 2 000 a 19 999 habitantes				
31		Localidades de menos de 2 000 habitantes				
32	% población con NBI en alcantarillado	Total				
33		Localidades de 2 000 a 19 999 habitantes				
34		Localidades de menos de 2 000 habitantes				

35	% población con NBI en electricidad	Total				
36		Localidades/ciudades de 2 000 a 19 999 habitantes				
37		Localidades de menos de 2 000 habitantes				
38	% población con NBI de señal celular	Total				
39		Localidades/ciudades de 2 000 a 19 999 habitantes				
40		Localidades de menos de 2 000 habitantes				
41	% población con ingresos debajo de la línea de pobreza	Total				
42		Localidades/ciudades de 2 000 a 19 999 habitantes				
43		Localidades de menos de 2 000 habitantes				
44	% población con ingresos debajo de la línea de indigencia	Total				
45		Localidades/ciudades de 2 000 a 19 999 habitantes				
46		Localidades de menos de 2 000 habitantes				

Fuente: Elaboración propia.

Notas: a) No todos los países tienen esta información online o publicada; b) solo unos pocos países tienen superficie de localidades, por esto se propone aquí un *proxy*, en base a 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, CELADE, abril 2019).

Algunos de los elementos de la Tabla 1 presentan dificultades:

Tamaño demográfico: Se requiere establecer el área a la que se aplica (ciudad, municipio, distrito censal, localidad). Se optó por la localidad (o conjunto de localidades o municipios que conforman una ciudad) porque muchos países tienen información censal a este nivel, y sobre todo porque en América Latina los municipios suelen ser grandes en superficie¹³. (El Mapa 2 en anexo permite apreciar la importancia del *zoom* utilizado).

¹³ A modo de comparación: en España, en 1986, había 8 056 municipios, de los cuales 5 909 (73,4%) de menos de 2 000 habitantes; también había 62 963 entidades (o localidades), de las cuales 60 899 (96,7%) de menos de 2 000 habitantes (García Sanz, 1994, p. 205). Con un territorio de 505 944 km² ("España en Cifras", 2017, INE, p. 2), la superficie promedio municipal es 62,8 km². En América Latina los municipios tienen en promedio 1 397 km², lo que equivale a un radio de 21 km, aunque hay localidades a 400 km y más del centro administrativo municipal (CEPAL/GTZ, 2005, p 95).

Los umbrales que aparecen en la Tabla 1 son los que CEPAL/CELADE suele utilizar. En particular, “2 000 a 19 999 habitantes” y “menos de 2 000 habitantes” se usó porque Rodríguez Vignoli (2017, pp. 12 y 13), en su clasificación de ciudades, considera a las localidades (y municipios) de menos de 20 000 habitantes como “resto”, equiparándolos a “rural” o “semirural”. En torno a 2010, el “resto” representaba 22,6% de la población total de diez países de América Latina (Rodríguez Vignoli, 2017, p 17). Suponiendo una distribución parecida en los demás países de la región, habría 115 a 130 millones personas viviendo en localidades de hasta 20 000 personas. De modo sostenido, el “resto” ha perdido población, aunque con señales de atenuación (Rodríguez Vignoli, 2017, pp. 13 y 15). Sin embargo, el Gráfico 2 en anexo sugiere que son las localidades de menos de 2 000 habitantes que pierden importancia relativa, mientras que las de 2 000 a 20 000 tienen una tendencia creciente. El Gráfico 3 en anexo compara la población “rural” según la definición censal y con un umbral de 2 000 habitantes por localidad¹⁴.

Densidad de población: su utilidad está condicionada por la extensión del área para calcularla y si hay diferencias importantes entre densidad media y promedia; los umbrales usados; y el método usado (población, edificación o iluminación).

En lo posible, la medida debiera complementarse por la cantidad de localidades en el municipio, una medida de dispersión de los asentamientos y su ubicación física (o distancia entre sí y con ciudades de cierto tamaño); uso del suelo; y cantidad de personas que participan de ese uso (con *proxy* de empleo agrícola y Gini de tierras en la presente propuesta). El Gráfico 4 en anexo compara la población “rural” según la definición censal y aplicando un umbral de 150 habitantes/km² a nivel de municipio (la definición simplificada de la OCDE). El Gráfico 5 y el Mapa 3 en anexo muestran la proporción y ubicación de la población según distintos umbrales de densidad.

Las densidades de población también dependen de los “círculos concéntricos” de valor y tipo de uso de suelo (von Thünen, 1826) y estos influyen a su vez la conformación de las cadenas productivas y *clusters*, e incluso las innovaciones (CEPAL/GTZ, 2005, pp. 93-94 y 102).

Distancia y commuting: varios países y/u organismos incluyen alguna medida de distancia a una ciudad de cierto tamaño o de desplazamientos diarios (*commuting*) en su definición de “rural”. En la Tabla 1 se sugiere usar la distancia en km por ser la más simple, aunque el tiempo¹⁵ y el costo del desplazamiento son más pertinentes para medir la “distancia” hacia algún punto de interés (mercado, servicio) o, como *proxy*, ciudad de cierto tamaño. Para México, Berdegú y Soloaga (2017) concluyen que es a partir de 15 000 habitantes¹⁶ que las ciudades empiezan a tener efectos positivos sobre su *hinterland* rural, y que la población rural no solo se relaciona con la ciudad más cercana sino con varias.

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 (ver Gráfico 6 y Mapa 4). En

¹⁴ En general, las diferencias son menores (menos de 10%), excepto en Uruguay (-32,6%), México (+12,9%), Chile (+14,8%) y Venezuela (+17,5%).

¹⁵ Para el cálculo de tiempos de desplazamiento, ver Carvajal, Poch y Osorio (2013, pp. 6, 13, 17, 26 y 56).

¹⁶ De hecho, Berdegú y Soloaga (2017, p. 7) definen como “rurales” a los asentamientos de menos de 15 000 habitantes. En Berdegú y otros (2015) usan umbrales de 10 000 habitantes para Chile, 16 000 para Colombia y 22 500 para México, una razón más por considerar el umbral de 20 000 adoptado en la Tabla 1 como un corte razonable para la región.

México, respectivamente, el 60% y el 12% de la población rural vive a menos de una hora de una ciudad de 15 000 o 100 000 habitantes (Berdegú y Soloaga, 2017, p. 2; Chomitz, Buys y Thomas, 2004, pp. 12 y 19). En general, el nivel socioeconómico de las áreas rurales aumenta con la cercanía a ciudades, sobre todo con ciudades principales¹⁷.

Actividad económica: una característica del medio rural es el predominio de usos extensivos del suelo y la consiguiente baja densidad de población humana que conlleva. El tipo de explotación silvoagropecuaria (desde minifundios a grandes extensiones), de rubros y de organización de la producción (intensivos o no en mano de obra) tendrá efectos sobre la cantidad de habitantes y su densidad, al igual que los otros usos de suelo (tierras baldías, industrias, parques industriales, reservas nacionales, explotaciones mineras, turismo, generación energética, etc.), así como los encadenamientos productivos y de servicios que cada actividad genera, y cuán *footloose*¹⁸ son. Porque la agricultura sigue siendo una de las actividades definitorias de las áreas rurales, se incluyó la PEA agrícola y el Gini de tierras agrícola en la Tabla 1.

Uso del suelo: la calidad del suelo y el clima –reflejados en parte en el uso del suelo– son también fundamentales para explicar los tipos de asentamientos humanos y las posibilidades de generar ingresos, influyendo a su vez en varios otros indicadores socioeconómicos. En la Tabla 1, 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 Agencia Espacial Europea tiene información satelital sobre la cobertura del suelo, libremente accesible para todo el mundo desde 1992 (hasta 2015), con una resolución de 300 metros¹⁹.

Agrupación de áreas menores o de distintas variables: la Unión Europea (EUROSTAT, 2011), por ejemplo, calcula la densidad de población sobre celdas (*grid cells*) de 1 km². Las celdas se consideran urbanas si tienen una densidad de población superior a 300 hab/km² y, además, si el conjunto de celdas adyacentes que superan ese umbral de densidad tiene una población de 5 000 o más habitantes (Sancho y Reinoso, 2012, p. 614).

Un municipio o provincia se considera “predominantemente rural” cuando más del 50% de la población reside en 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. Al igual que para la OCDE, una provincia cambia de “predominantemente rural” a “intermedia” si contiene un núcleo urbano de más de 200 000 habitantes, y una “intermedia” pasa a “predominantemente urbana” si contiene un núcleo urbano de más de 500 000 habitantes (Sancho y Reinoso, 2012, p. 614).

Cuba jerarquiza sus centros poblados según tamaño. Se consideran urbanos –sin importar el tamaño– si cumplen las nueve características siguientes: trazado de calles; espacios públicos para el descanso y esparcimiento (plazas, parques, etc.); 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 (ONE, 2006, pp. 4-5).

¹⁷ Hopkins y Copus (2018, p. 19) explican este mayor nivel socioeconómico por la variedad y número de empleos de alta calidad en estas ciudades y que las áreas rurales accesibles son lugares residenciales atractivos para *commuters* en edad de trabajar y con relativo poder económico.

¹⁸ Indiferencia (económica) en cuanto al lugar físico dónde se desempeña la actividad.

¹⁹ Ver <http://maps.elie.ucl.ac.be/CCI/viewer/index.php>.

Los múltiples criterios usados por Trinidad y Tobago ya se mencionaron en la Sección 2. Indonesia usa un sistema ponderado de puntos, tomando en cuenta: densidad de población, porcentaje de hogares agrícolas, infraestructura y servicios en el hogar (teléfono y electricidad) y en la localidad (escuelas, centros de salud, centros para la diversión). Otros países usan un índice de ruralidad basado en variables identificadas a partir de un análisis de componente principal (Hopkins y Copus, 2018, p. 3).

7. Lo “rural” visto desde lo territorial

Importancia de lo “rural”

En Francia, l'Association Nationale Nouvelles Ruralités (ANNR) reúne políticos, académicos y empresarios en base a la convicción de que las áreas rurales son “la” respuesta para la época actual (para la alimentación, la energía, el medioambiente, la biodiversidad y modos de vida). Algunos documentos recientes de la OCDE aseveran lo mismo.

Con una argumentación convergente, la propuesta acá es poner el territorio en el centro y abordar los desafíos y soluciones para el desarrollo desde una mirada territorial, incluyendo la población que vive, trabaja, vacaciona, se nutre, obtiene sus ingresos, etc., en el territorio.

Al igual que para la población, todo territorio que no es “urbano” sería, por definición, “rural”²⁰, con gradientes, en tránsito desde lo periurbano hacia áreas rurales remotas o protegidas. Al usar una definición dicotómica, se estima que menos del 10% de los territorios en el mundo son “urbanos” y, por lo tanto, 90% o más serían “rurales”²¹.

En este 90% 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, y también los paisajes y posibilidades de diversión en la naturaleza que, de modo creciente, se revelan indispensables para el equilibrio mental del ser humano.

Al considerar el territorio (físico y geográfico) como el núcleo de atención de “lo rural”, se da vuelta a la mirada de deficiencias y pobreza, por una de riquezas y servicios ecosistémicos a

²⁰ Ver por ejemplo Dillinger, Jessica (2017): “(...) a rural area, in its simplest connotation, can be defined as a geographical region located outside of towns or urban centers” (<https://www.worldatlas.com/articles/working-on-the-land-the-world-s-major-rural-populations.html>, accedido el 9 de febrero de 2019).

²¹ Las estimaciones a partir del Gridded Population of the World and the Global Rural-Urban Mapping Project (GRUMP) de Columbia University concluyen que, excluida la Antártida, 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. Cox (2010) incluso considera que es menos, debido a que GRUMP usa la iluminación nocturna captada por los satélites y, vistas desde gran distancia, las luces tienden a iluminar áreas mayores que las reales. Por otra parte, en CEPAL (2011), Candia comparó los resultados de GRUMP con las áreas ocupadas por manzanas urbanas según los censos de cinco países de la región. Logró una delimitación mucho más fina y, también, identificó varias “áreas urbanas” que no aparecen en GRUMP. Para un análisis de estos temas y más ejemplos, ver Demographia (2018).

preservar y eventualmente compensar monetariamente. También permite incorporar mejor los flujos de personas, bienes, servicios y otros. Una ventaja adicional es la importancia relativa que de pronto adquiere lo “rural”.

Mirada rural-urbana

Según Akkoyunlu (2015, p. 2), “el modelo de círculo virtuoso del desarrollo regional considera a los centros urbanos como los motores de crecimiento de las áreas rurales gracias la provisión de mercados y servicios”. Por otra parte, al analizar los nexos rural-urbanos, Kasper (2017, pp. 11 y 32) concluye que, con pocas excepciones, también allí predomina una mirada desde lo urbano hacia lo rural.

Si se da vuelta a la mirada, ¿cuáles son los servicios que las áreas rurales ofrecen a los centros urbanos?

Una parte importante del crecimiento económico de las ciudades –en especial, de las pequeñas e intermedias– proviene de encadenamientos directos e indirectos ligados a la producción y al consumo agrícola y rural (Banco Mundial, 2005). Es más, varias pequeñas ciudades sufrirían una implosión en caso de que las zonas rurales en su entorno terminaran de producir o consumir.

Además, muchos ven a las ciudades como independientes de los servicios ambientales que las áreas rurales les proveen (Dávila, 2002, p. 38), pero Costanza *et al.* (2014)²² y Kubiszewski *et al.* (2017)²³ estimaron que el valor económico per cápita de los servicios ecosistémicos de las zonas rurales sería de USD 33 492 para Sudamérica, USD 6 844 para Mesoamérica y USD 4 090 para el Caribe. En el caso de la primera, superaría el valor del PIB per cápita más alto (Chile)²⁴ de la subregión (mencionado en Saravia y Aguirre, 2019).

Hay creciente convicción de que los territorios rurales tienen ventajas y fortalezas incontables, que podrían ser “la” solución para muchos problemas y amenazas actuales, y además transformarse en nuevos polos de atracción, no solo para innovaciones y emprendimientos en torno a la bioeconomía, sino para la economía del cuidado (rehabilitaciones varias, personas de tercera edad), posibilitar una vida a escala más humana (contraviniendo el creciente aislamiento y retraimiento en las urbes) con acceso a espacios naturales cercanos (Dufregne y otros, s.f.). Varios testimonios de jóvenes chilenos, por ejemplo, abonan estas ideas²⁵.

A nivel global, subnacional y local, hay un interés creciente por desarrollar sistemas alimentarios territoriales o incorporar los sistemas agroalimentarios en la planificación urbana (por ejemplo el Milan Urban Food Policy Pact de 2015 busca el equilibrio entre los intereses urbanos y rurales,

²² Costanza, R., R. de Groot, P. Sutton, S. van der Ploeg, S.J. Anderson, I. Kubiszewski, and R.K. Turner (2014): “Changes in the Global Value of Ecosystem Services”, *Global Environmental Change* No 26, pp. 152-158.

²³ Kubiszewski, I., R. Costanza, S. Anderson, and P. Sutton (2017): *The Future of Ecosystem Services: Global scenarios and national implications*, *Ecosystem Services* No 26, pp. 289-301.

²⁴ El PIB/PPA de Chile es de USD 24 634.

²⁵ INDAP/FAO/RIMISP/Fundación Ford (2017): “Los nietos de la reforma agraria: empleo, realidad y sueños de la juventud rural en Chile”; conversaciones de Martine Dirven con sus alumnos de la Escuela de Geografía, Universidad de Chile (2010-2017); y el proyecto Corea/CEPAL (2019) muestra que en América Latina hay un repoblamiento de algunas áreas rurales (más turísticas, en los bordes costeros, y en áreas más bien silvestres, de semiconservación ambiental), esencialmente por dos grupos etarios: jóvenes adultos de 25 a 39 años y jubilados.

y reúne unas 184 municipalidades a nivel mundial²⁶). Los habitantes urbanos también deben reconocer el rol fundamental que juegan los *hinterland* rurales y sus habitantes en la protección de los acuíferos, corredores verdes, etc., para que su ciudad sea “sana” y pueda prosperar (Tagushi y Santini, 2018). Pérez (2005, p. 26) lo resumió así: “(...) formular un nuevo ‘contrato social’ (...), según plantea el grupo de Seillac (1992). 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”.

Territorios aislados y con escasa densidad poblacional como riqueza

Como regla general, se puede postular que a menor densidad de población humana y mayor distancia a centros urbanos menor será la huella antropogénica. Así es probable que sean estas las áreas más dotadas de riquezas medioambientales (biodiversidad de fauna y flora, cuencas hídricas, captaciones de gases invernadero, otros aportes tendientes a mitigar el cambio climático) y, por lo tanto, las más propicias para ofrecer servicios ambientales.

A medida entonces que se desplaza (o equipara) la atención desde los desafíos sociales (pobreza, acceso a activos y servicios básicos) hacia los medioambientales, las desventajas de la lejanía y baja densidad que se traducen en costos de eficiencia y eficacia comparado con otros territorios —aunque sean cargas a asumir si “no se quiere dejar a nadie atrás”, como lo postulan los ODS—, debieran compensarse con beneficios para la buena salud (o mejor salud) del “planeta Tierra”, también contenido en varios indicadores de los ODS²⁷.

Si aquella primera mirada está esencialmente orientada al individuo (u hogar) aunque con potenciales efectos más amplios (enfermedades por falta de acceso a agua potable y eliminación adecuada de aguas servidas; baja productividad por falta de educación, electrificación, conectividad; posibles actividades ilícitas por falta de presencia fiscalizadora; etc.), la segunda es de otra escala, tanto geográfica como temporal.

Lograr el cambio de mirada puede ser impulsado con el *landscape approach*²⁸ y, más aún, por la creciente presión de las preocupaciones por el cambio climático y las acciones necesarias para frenarlo. Al lograr este *switch* en la mirada, debiera haber en simultáneo 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 del planeta como lo conocemos hoy.

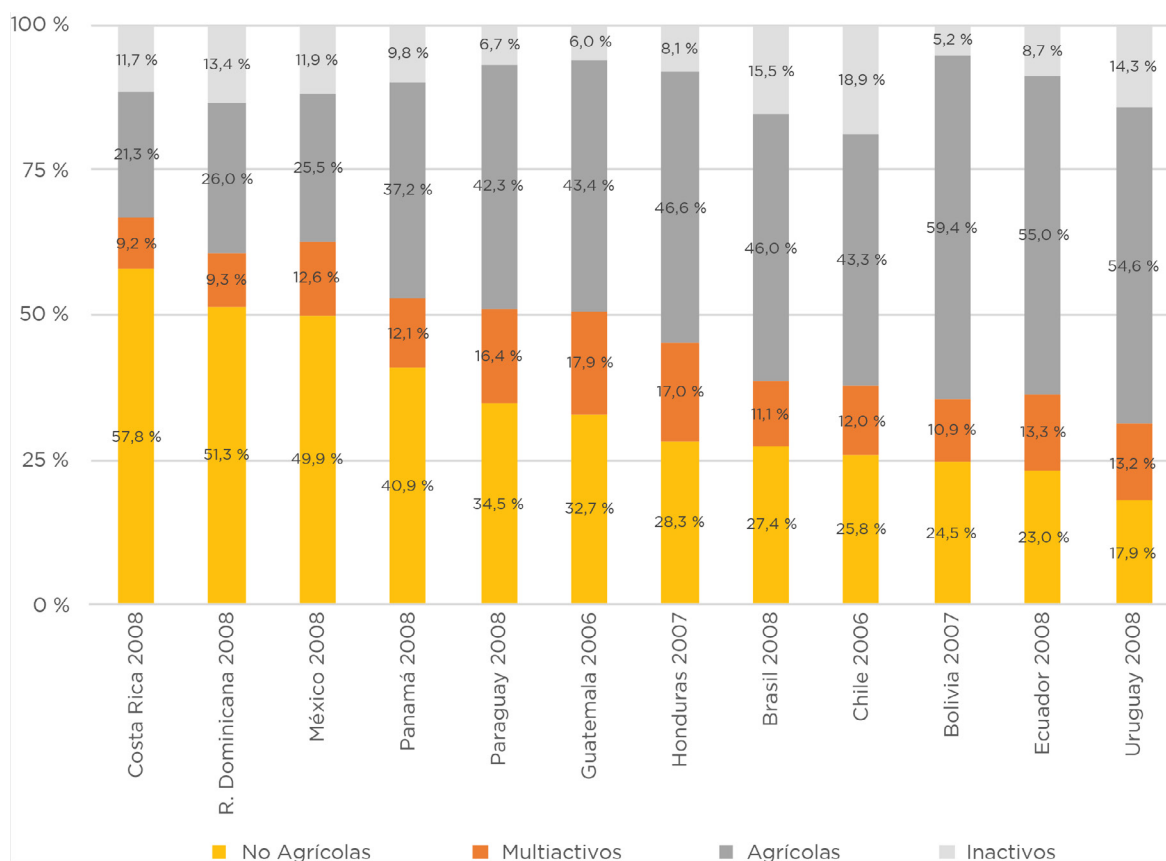
²⁶ <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/text/>

²⁷ Las 196 metas de la agenda 2030 de Desarrollo Sostenible se encuentran en: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf

²⁸ Ver Reed y otros (2016) para una revisión crítica de la bibliografía sobre el tema, y propuestas sobre cómo abordarlo en la práctica, incluyendo sus dificultades.

Anexo

Gráfico 1: América Latina (12 países), en torno a 2008: Tipos de hogares rurales según fuente de ingresos (ordenados en base al peso de los hogares no agrícolas)



Fuente: Rodríguez y Meneses, 2010.

Nota: a) Agrícola: todos los ocupados del hogar tienen su trabajo principal en el sector agrícola; b) No agrícola: todos los ocupados del hogar tienen su empleo principal en algún sector no agrícola; c) Multiactivo: por lo menos uno de los ocupados del hogar tiene su ocupación principal en el sector agrícola y otro fuera del sector agrícola; d) Dependiente de transferencias (o rentas o ahorros): ningún integrante del hogar trabaja

Mapa 1: América Latina y el Caribe con indicación del tipo de definición censal de “rural”

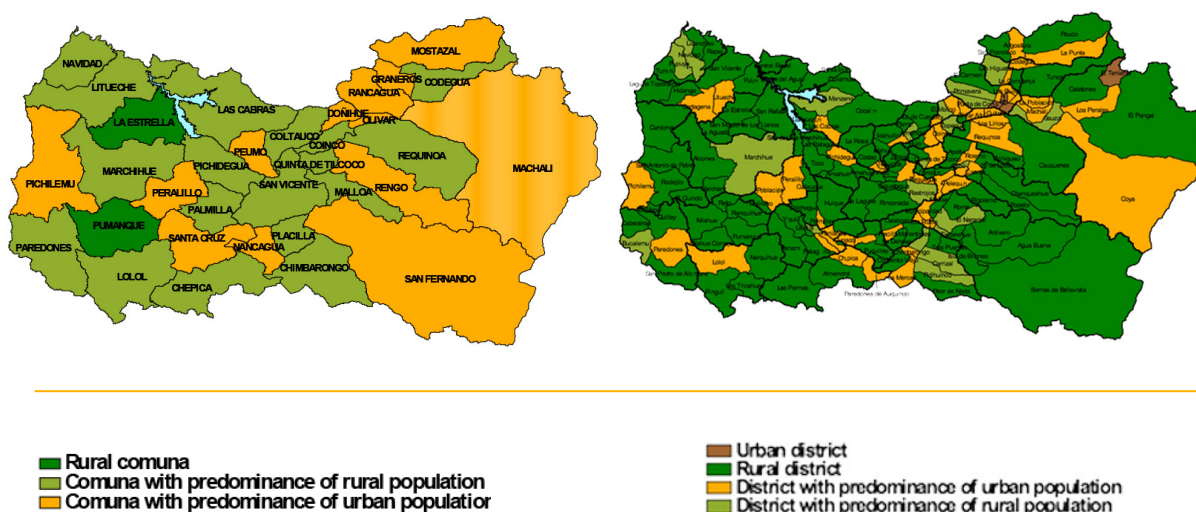


	Número de personas
	Número de personas y carencias
	Número de personas y actividad ocupados
	Fuera de cabecera municipal
	Definición legal y número de casas contiguas
	Definición legal
	Características no urbanas

Fuente: Dirven en base a CEPAL/CELADE (https://www.cepal.org/sites/default/files/def_urbana_rural.pdf); Mapa: http://3.bp.blogspot.com/_EPHjhiQQkag/SWfSdXsERUI/AAAAAAAAAB4E/WxxR1kgfTc/s1600/mapa-politico-america-latina1.PNG y

Nota: Las definiciones que aparecen en la leyenda están simplificadas. Para descripciones más detalladas ver las páginas web de cada país o su resumen en https://www.cepal.org/sites/default/files/def_urbana_rural.pdf

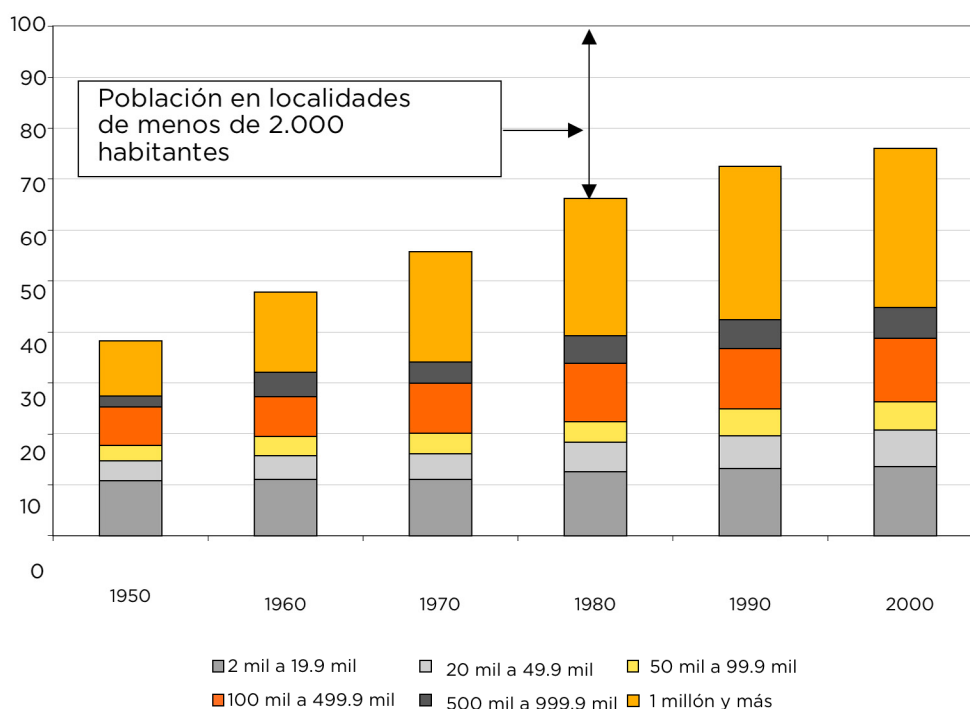
Mapa 2: Predominancia de población “rural” o “urbana” a nivel de a) municipio y b) distrito censal (ejemplo de la VI Región O’Higgins de Chile)



Fuente: Primi. 2002. En base al Censo de Población de 1992 de Chile.

Nota: verde oscuro, rural; naranja, predominantemente urbano; verde claro, predominantemente rural.

Gráfico 2: América Latina, 1950-2000: Población, según tamaño de localidades (en porcentaje de la población total)



Fuente: Rodríguez, Jorge y González, Daniela. 2011. Población, territorio y desarrollo sostenible. CEPAL/CELADE, Santiago, Chile en base a las bases de datos DEPUALC, 2009.

Tabla 1: América Latina: Distintas aproximaciones a la medición de “rural” y uso de suelo

	Población total estimada (en miles) (2020)	% Población rural estimada (definición censal) (2020)	% Población rural (definición censal) (2000)	% población en localidades o municipios (DAME) de menos de 2.000 habitantes (2000)	% población en localidades de menos de 20.000 habitantes (2010)	% población total en áreas de densidad menor a 150 hab/km ² (2002)	% población total en áreas de densidad menor a 20 hab/km ² (2002)	% población “rural” a menos de 1 hora de camino de una ciudad de 100.000 hab. (2002)	% población “rural” a más de 4 horas de camino de una ciudad de 100.000 hab. (2002)	% hogares rurales agrícolas (=cuyos ocupados están todos en el sector agrícola; definición censal) (2008)	% personas rurales ocupadas en actividades no agrícolas (ERNA; definición censal) (2012)	Superficie agrícola (en miles de hectáreas) (2015)	% superficie cubierta con bosques (natural y plantado) (2015)	% áreas terrestres protegidas (2014)
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n
Argentina	45.302	7,5	10,9	10,8	20,2	47	26	6,4	44,7			148.700	9,9	6,8
Bolivia	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
R.Dominic.	11.119	17,5	38,3	36,4	35,8					26,0	69,2	2.352	41,0	23,0
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	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

Fuentes:

a: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017

b: CELADE: Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo, 1950-2100

- c:** Cálculo propio en base a población en localidades de más de 2.000 en Depualc (2016)
- d:** Cepalstat: datos en base a definiciones censales revisados 6 agosto 2018; accedido 4 abril 2019
- e:** Depualc 2016 accedido 2 abril 2019; cifras de la ronda de censos de 2010 excepto: Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Perú que son de la ronda de Censos de 2000
- f:** Chomitz, Buys y Thomas (2004, pp. 10 y 12)
- g:** Chomitz, Buys y Thomas (2004, pp. 10 y 12)
- h:** Chomitz, Buys y Thomas (2004, p. 12)
- i:** Chomitz, Buys y Thomas (2004, p. 12)
- j:** Rodríguez, Adrián (2010) "A characterization of poverty incidence and income profiles of rural households in twelve Latin American countries" CEPAL, en base a tabulaciones especiales de las encuestas de hogares tabulations of national household surveys processed by the ECLAC Statistics Division; Año 2008 excepto Bolivia (2007), Honduras (2007), Chile (2006) y Guatemala (2006).
- k:** Dirven, Martine (2016): Juventud rural y empleo decente, FAO/RLC y Dirven (2012): La inserción de mujeres con residencia rural en empleos no agrícolas, documento de trabajo para FAO, inédito, ambos en base a tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del año 2012 excepto: Bolivia (2011), Honduras (2010), Panamá (2010), Paraguay (2010), Uruguay (2010) y Chile (2009).
- l:** Cepalstat: en base a la Base de datos estadísticos en línea FAOSTAT - <http://faostat3.fao.org>
- m:** Cepalstat: Cálculos realizados por la CEPAL en base a datos del Programa de Evaluación de los Recursos Forestales
- n:** Cepalstat en base a Naciones Unidas: Sitio oficial para los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - <http://mdgs.un.org>

8. Conclusiones

Para las estadísticas rurales tradicionalmente se han usado las definiciones censales (definiciones político-administrativas, conceptuales y/u organizativas para llevar a cabo los censos de población), que –¿afortunadamente quizás?– fueron poco modificadas a lo largo del tiempo y en manos de instituciones poco abiertas al cambio en esta esfera.

La recomendación es llevar una “contabilidad doble”: mantener la definición censal de “rural” de cada país, con sus indicadores, para la observación de tendencias de largo plazo; en forma paralela, adoptar las propuestas contenidas en la Sección 4. Estas consisten en construir un cuadro a nivel de país, provincias y municipios (y para algunos indicadores, a nivel de localidad), con: densidades, rangos de población y distancia hacia pueblos y ciudades de cierto tamaño. También con número y porcentaje de población económicamente activa en la agricultura, porcentaje de tierras en reservas naturales y de otros usos de suelo, porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas, y porcentaje de población con ingresos debajo de la línea de pobreza y de indigencia.

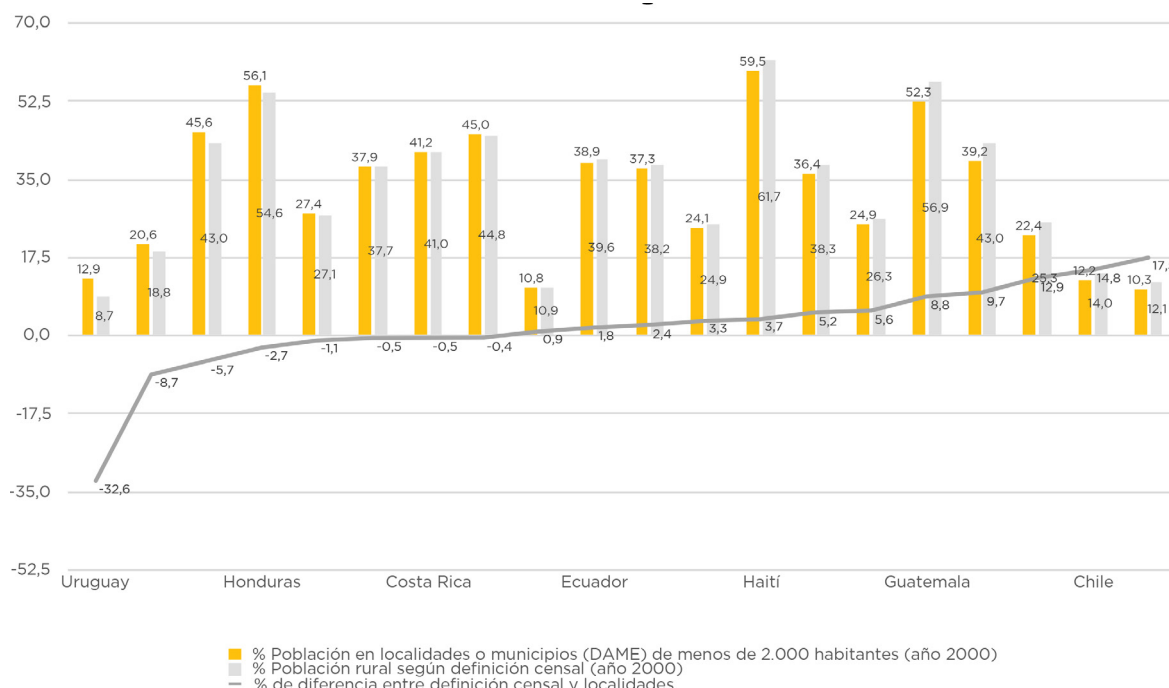
Es importante recalcar que la mayor parte de la información requerida para esta propuesta existe –o tendrá que ser presentada de modo regular a futuro para el seguimiento de los ODS–, en los Institutos de Estadísticas o en otras instituciones como los Ministerios de Agricultura, de Medio Ambiente, de Desarrollo Social o similares, a nivel nacional y, probablemente también a nivel subnacional. Será necesario poner en marcha los lineamientos de la Sección 1 para que las instituciones “conversen” entre sí y también hagan “conversar” los datos, en formatos compatibles.

Para analizar lo “rural” y lo “urbano”, y los múltiples nexos e interdependencias entre ambos, se recomienda tener una visión territorial y aplicar políticas de tipo *landscape approach*.

También se recomienda cambiar la mirada hacia lo “rural”, vía el desplazamiento (o equiparación) de la atención desde una población menguante con carencias, hacia un territorio que abarca casi toda la superficie del país, con riquezas varias de recursos naturales renovables y no, y con potencial para aportar respuestas a muchos de los desafíos medioambientales. 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, lo que, por supuesto, incluye a la población (humana) que la habita y su bienestar, en una concepción amplia.

Por último, se recomienda complementar todo lo anterior con mapas interactivos que permiten hacer *zoom in* para ver los detalles a nivel, incluso, de edificación individual, y *zoom out* para ver el conjunto, hasta el nivel nacional o mayor.

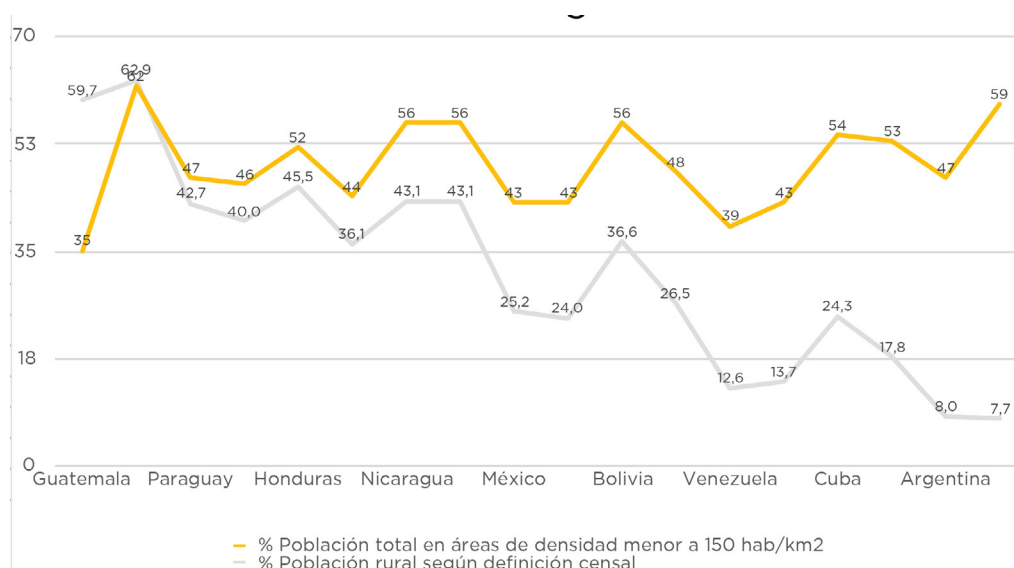
Gráfico 3: América Latina (20 Países): porcentaje de población “rural” según definición censal y según localidades de menos de 2000 habitantes; diferencia porcentual entre ambas mediciones.



Fuentes: Elaboración propia en base a CEPAL (Depualc, 2016 y Cepalstat revisado el 6 de agosto 2018; ambos accedidos en abril 2019).

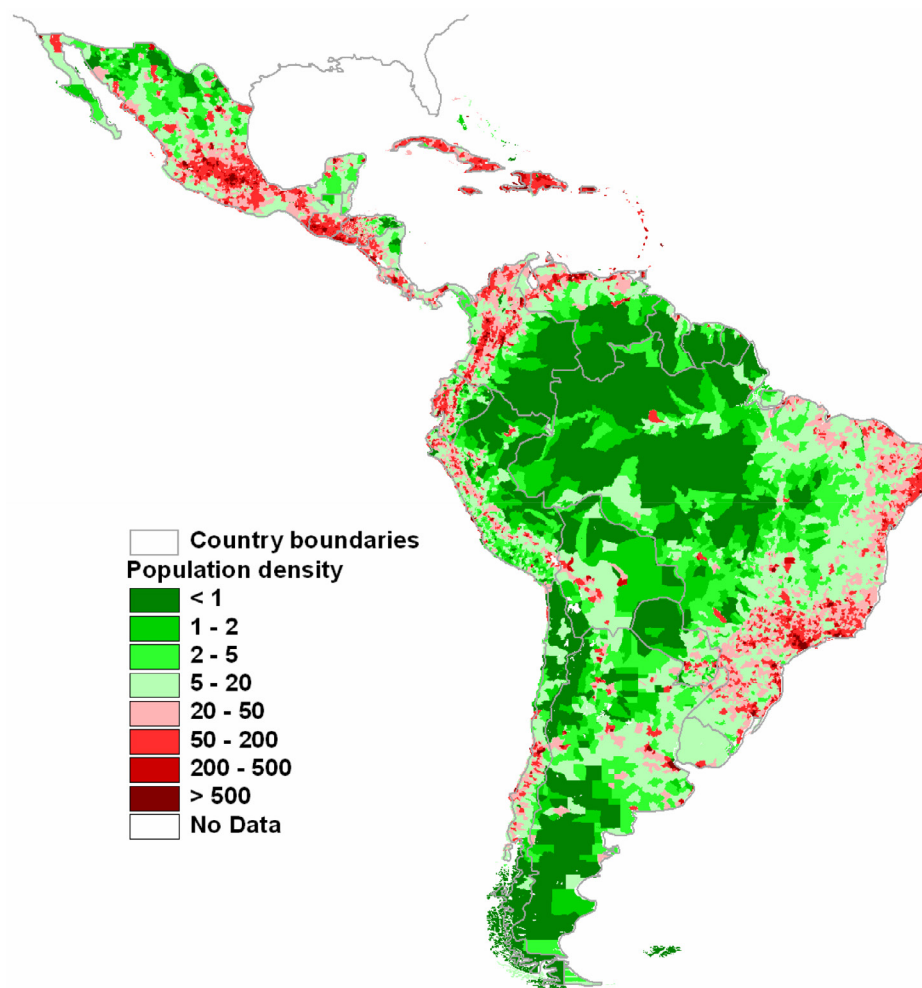
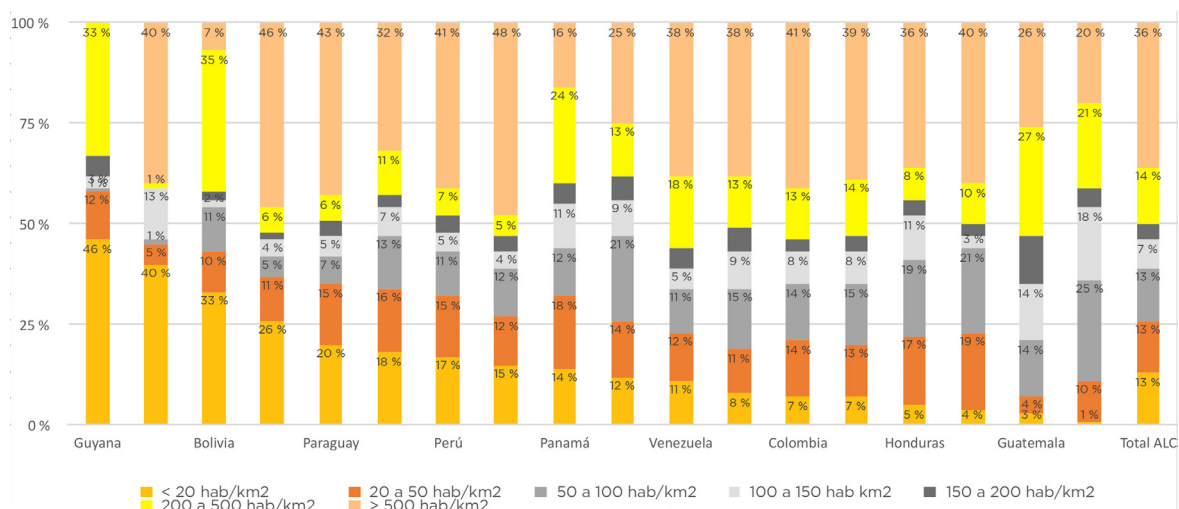
Nota: En Depualc, el año 2000 es el más reciente para la población en localidades de menos de 2.000 habitantes.

Gráfico 4: América Latina y el Caribe (18 países), en torno a 2002: Porcentaje de población “rural” según la definición censal de cada país y según densidad menor a 150 hab/km² a nivel de municipio (ordenado según creciente porcentaje de diferencia entre una y otra definición)



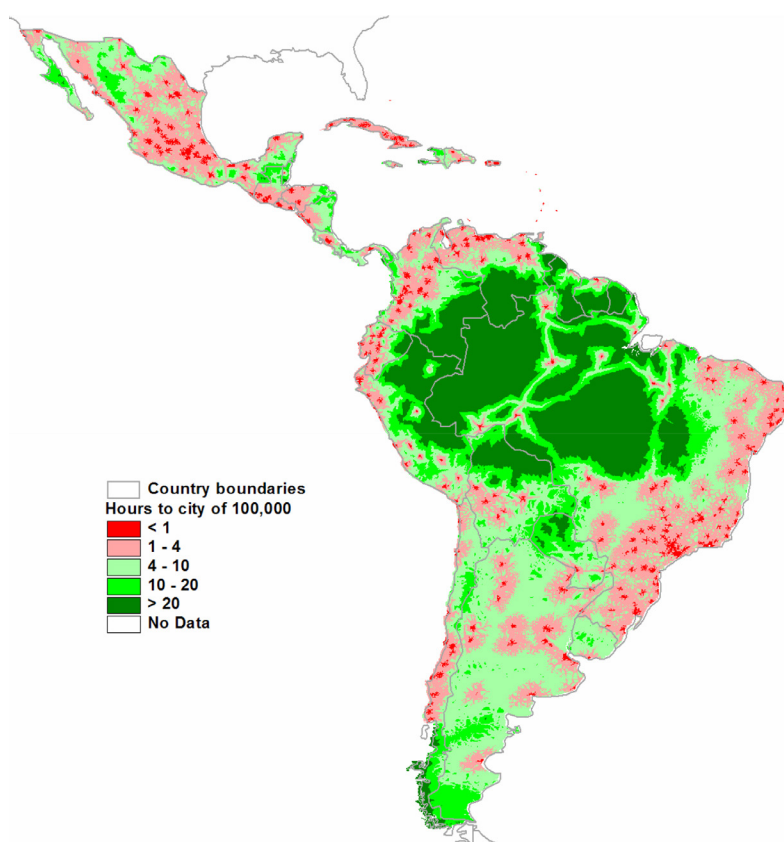
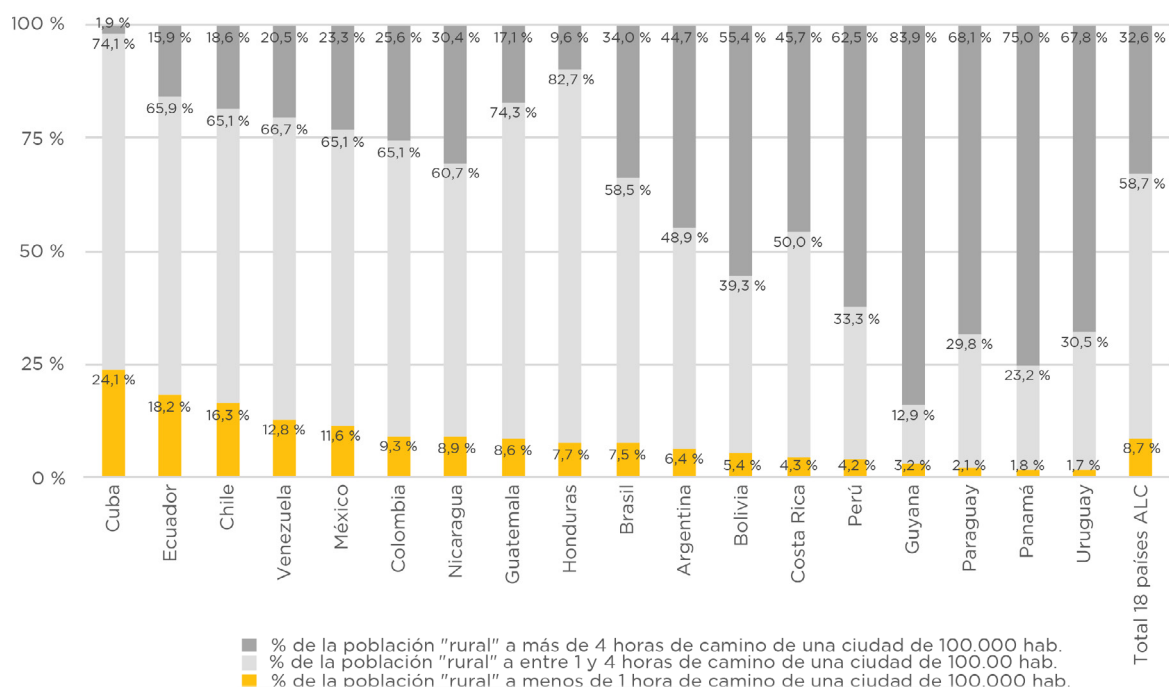
Fuente: Elaboración propia en base a Chomitz, Buys y Thomas (2004, pp. 10 y 12)

Gráfico 5 y Mapa 3: América Latina (18 países), en torno a 2002: Densidad de habitantes por km², a nivel de municipios (en porcentaje de la población total y ordenado por el porcentaje de población que vive en municipios de menor densidad)



Fuente: En base a Chomitz, Buys y Thomas (2004, pp. 11 y 21).

Gráfico 6 y Mapa 4: América Latina y el Caribe (18 países): Población “rural” (municipios con menos de 150 hab/km²) a diferentes distancias de una ciudad de 100.000 habitantes (en % de la población “rural” total y ordenado por la población que vive a menos de una hora)



Fuente: En base a Chomitz, Buys y Thomas (2004, pp. 12 y 19)

Recuadro 1: El uso de fuentes de datos distintos: algunas limitaciones y dificultades

Las diferencias en los casos de Chile y de Honduras.

Es normal obtener más respuestas sobre ocupados en una encuesta diseñada para captar el empleo que en un Censo de Población, sobre todo en ramas como la agrícola, pero se debe reconocer que las diferencias son ... ¡muy importantes!

Chile:

El último Censo de Población y Vivienda se llevó a cabo el 19 de abril 2017. El trimestre móvil más cercano de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) es el de marzo-abril-mayo de 2017.

Para el total de los ocupados, la ENE los estima en 318.208 más que el Censo, lo que corresponde a una diferencia de 3,9% (sobre el total de ocupados de la ENE).

Para la rama agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (o rama agrícola), la ENE estima 300.795 ocupados más que el Censo (una diferencia de 38,9%).

Según el Censo, 255.533 de los 472.867 (54%) ocupados en la rama agrícola residen en un área considerada “rural”, según la definición censal. Por ende, 46% de los ocupados lo hace en un área considerada “urbana”.

A su vez, los 255.533 ocupados en la rama agrícola con residencia rural representan el 28,8% del total de 886.154 ocupados con residencia rural. O sea, el 71,2% trabajaría en ERNA (empleo rural* no agrícola) como su ocupación principal en la semana anterior al Censo, un periodo de baja demanda de empleo agrícola.

Los datos de la ENE no permiten separar la residencia de las personas entre rural y urbano, tampoco son representativos a un nivel inferior al de Región.

Honduras:

En el Censo de Población de 2013 se censaron en total 8.303.771 personas, pero en la Encuesta de Hogares del mismo año se estimó una población total de 8.535.692, una diferencia de 2,8%. Para la población rural, el Censo arrojó 3.867.549 personas versus 4.549.338 estimada en la Encuesta de Hogares, una diferencia de 17,6%. El Censo contabilizó a 975.934 ocupados en la rama agrícola y la Encuesta de Hogares 1.247.679, una diferencia de 27,8%.

Nota: * “Rural” se refiere a la residencia de la persona y no a su lugar de trabajo

Referencias

Akkoyunlu, S. 2015. The Potential of Rural–Urban Linkages for Sustainable Development and Trade, *International Journal of Sustainable Development & World Policy*, Vol 4 No 2

Banco Mundial. 2005. Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo, Washington, D.C., Estados Unidos.

Berdegú, J. y Soloaga, I. 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.; Carriazo, F.; Jara, B.; Modrego, F.; y Soloaga, I. 2015. Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling urban-rural linkages in Chile, Colombia, and Mexico, *World Development*, Vol. 73, pp. 56-71.

Carvajal, L.; Poch, M.; Osorio, R. 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. 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.

CEPAL. 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)

- **Candia, David.** Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad.

- **Faiguenbaum, Sergio.** Definiciones oficiales de “rural” y/o “urbano” en el mundo.

- **Rodríguez, Adrián.** Pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural.

- **Sabalain, Cristina.** El concepto de “rural” en los países de la región.

CEPAL/GTZ. 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.

Chomitz, K.; Buys, P.; Thomas, T. 2004. Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean, Policy Research Working Paper N° 3634, Banco Mundial, Washington, D.C.

Cox, W. 2010. How much of the world is covered by cities? (<http://www.newgeography.com/content/001689-how-much-world-covered-cities>; accedido 27 enero 2019)

Dávila, J. 2002. Rural-urban linkages: problems and opportunities, *Espaço & Geografia*, Vol.5, No 2, pp. 35:64

Demographia. 2018. Demographia world urban areas (<http://demographia.com/db-world-urban-areas.pdf>)

Dufregne, J-P.; Rafesthain, A.; Lozach, J-J.; y Joly, P. 2018. Un manifeste commun pour la défense des Nouvelles ruralités, Départements de l’Allier, du Cher, de la Creuse et de la Nièvre, Francia.

FAO. 2018. Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

FAO. 2017. FAO y los ODS - Indicadores: Seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Roma.

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* No 168, abril-junio, España.

Julien, Ph. y Pougnaud, J. 2004. Les bassins de vie, au cœur de la vie des bourgs et petites villes, *INSEE*, No 953, Francia.

Hopkins, J. y Copus, A. 2018. Definitions, measurement approaches and typologies of rural areas and small towns: a review, *The Social, Economic and Geographical Sciences Group*, Aberdeen, Reino Unido. Elaborado en el contexto de Place-based policy and rural Scotland, como parte del Programa de Investigación Estratégica 2016-2021 para Rural Affairs, Food and the Environment.

Kasper, C. 2017. Analytische und konzeptionelle Ansätze für die Entwicklung von Stadt und Land, Working paper, Undine Giseke Technische Universität Berlin, Alemania.

Oficina Nacional de Estadísticas (ONE, Cuba). 2006. Asentamientos humanos urbanos y rurales concentrados, Cuba.

Pérez, E. 2005. Hacia una nueva visión de lo rural en ¿Una nueva ruralidad para América Latina? Comp. Norma Giarracca, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Argentina.

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. 2016. Rural employment and rural development in the Caribbean, *ILO, Decent Work Team and Office for the Caribbean*, Puerto España, Trinidad y Tobago.

RIMISP, IDRC, FIDA. 2017. Pobreza y Desigualdad - Informe Latinoamericano 2017 - No dejar a ningún territorio atrás, *RIMISP*, Santiago de Chile.

Reed, J.; van Vianen, J.; Deakin, E.; Barlow, J.; y Sunderland, T. 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, pp. 2540–2554.

Rodríguez, A. y Meneses, J. 2010. Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina”, documento presentado en el XLVIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Campo Grande, 2010.

Sancho Comíns, J. y Reinoso Moreno, D. 2012. La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural”, *Estudios Geográficos* Vol. LXXIII, 273, pp. 599-624, julio-diciembre.

Saravia-Matus, S. y Aguirre Hörmann, P. 2019. Lo rural y el desarrollo sostenible en ALC. Serie 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 3. Santiago de Chile. FAO

Tagushi, M y Santini, G. 2018. Better food systems for better rural-urban linkages, *Rural 21 – The International Journal for Rural Development*, Vol. 52 No. 4 (<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, Naciones Unidas, Nueva York.

Naciones Unidas. 2007. The Wye Group Handbook: Rural Households' Livelihood and Well-Being - Statistics on Rural Development and Agriculture Household Incomes, Nueva York y Ginebra.

