

Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina

Martine Dirven
Rafael Echeverri Perico
Cristina Sabalain
Adrián Rodríguez
David Candia Baeza
Carolina Peña
Sergio Faiguenbaum



NACIONES UNIDAS



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
*Délégation régionale de coopération
pour le cône Sud et le Brésil*

Este documento fue elaborado bajo la dirección de Martine Dirven, mientras ejercía como Jefa de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con los aportes de Cristina Sabalain, Sergio Faiguenbaum y David Candia Baeza, consultores, y de Adrián Rodríguez, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL. También contiene un artículo de Rafael Echeverri Perico, consultor del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Este documento fue posible gracias al aporte de la cooperación francesa a través del proyecto FRA/06/001: "Contribución metodológica y análisis regional sobre la definición de lo rural en América Latina y el Caribe".

El proyecto es parte de un esfuerzo conjunto del Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural para llegar a una definición de "rural" que esté más acorde con los requerimientos estadísticos para la formulación de políticas de desarrollo y, al mismo tiempo, con la discusión actual sobre la "nueva ruralidad". Forman parte del Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural la FAO, el IICA, el FIDA, el BID, el Banco Mundial, la GIZ, la USAID, la AECID y la CEPAL.

Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

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

Índice

Resumen	7
I. Corta reseña sobre la necesidad de redefinir “rural”	9
<i>Martine Dirven</i>	
Bibliografía	11
II. Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios	13
<i>Rafael Echeverri Perico</i>	
A. Introducción	13
B. Lo rural como objeto de trabajo	14
1. Visiones tradicionales de lo rural	14
2. El territorio como categoría	14
3. Hacia una definición de lo rural	15
4. Lo rural como componente estratégico del desarrollo	15
C. Economía rural es economía territorial	15
1. Economía de localización	16
2. Economía de aglomeración	16
3. Rentas privadas y rentas sociales en el territorio	16
4. Competitividad sistémica y territorial	17
D. Ejes centrales de la economía rural	17
1. Multisectorial	17
2. Clusters productivos	18
3. Economía ambiental	18
4. Economía institucional y política	18
5. Multifuncionalidad	18
6. Bienes públicos territoriales	19
E. Nuevas tendencias de las estrategias de desarrollo económico rural	19
1. Cohesión social y cohesión territorial	19
2. Reformas institucionales: ordenamiento territorial	19
3. Concurrencia y desarrollo estratégico territorial	19
4. Integración de mercados: políticas de cadenas y políticas de cluster	20
5. De políticas de oferta a políticas de demanda	20
6. Cooperación, gestión y autonomía local	20

III. El concepto de “rural” en los países de la región	21
<i>Cristina Sabalain</i>	
A. La pregunta inicial: ¿Qué se entiende por “rural”?	21
1. Las definciones de rural en uso	22
2. Otras definiciones y enfoques	23
3. En resumen	24
B. Primeros debates en el marco del grupo interagencial de desarrollo rural	25
1. Las conclusiones pueden sintetizarse así	26
2. Acuerdos de trabajos futuros	27
C. Propuesta de plan de trabajo	27
1. La línea operativa	27
2. La línea institucional	28
Bibliografía	29
IV. Pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural	31
<i>Adrián Rodríguez</i>	
A. Introducción	31
B. La necesidad de cambio	31
1. Pertinencia de la diferencia entre rural y urbano	32
2. Necesidad de cambio en la forma de medir lo rural	33
3. Definiciones comunes o diferentes por país	33
C. Los criterios para una nueva medición	34
1. Criterios para una mejor medición de lo rural	34
2. Mediciones dicotómicas vs. gradiente	35
3. Enfoque para la construcción de un gradiente	35
D. Implicaciones y factibilidad del cambio	37
1. Implicaciones del cambio en la medición de lo rural	38
2. Viabilidad del cambio en la medición de lo rural	38
E. Algunas reflexiones finales	39
Bibliografía	41
V. Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad	43
<i>David Candia Baeza</i>	
A. Introducción	43
B. La nueva ruralidad	45
1. La división censal de las áreas urbanas y rurales	45
2. La nueva relación urbano-rural	47
C. Metodología propuesta para una redefinición de “rural”	48
1. Propuesta del Banco Mundial	48
2. Propuesta alternativa	49
D. Resultados	50
1. Comparación de densidad	50
2. La población urbana y rural según método de medición	50
3. Densidad de población y necesidades básicas insatisfechas	54
E. Observaciones finales	65
Bibliografía	66
VI. Definiciones oficiales de “rural” y/o “urbano” en el mundo	67
<i>Sergio Faiguenbaum</i>	
A. Introducción	67
B. Organismos internacionales	68
1. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	68
2. Unión Europea	69
C. Países seleccionados	70

1.	Canadá.....	70
2.	España.....	74
3.	Francia.....	75
4.	Estados Unidos de América.....	79
D.	Cuadros sinópticos de definiciones de “rural/urbano” en el mundo.....	83
1.	Definiciones de urbano (rural por defecto) en el mundo.....	83
2.	América Latina.....	85
E.	Síntesis de criterios utilizados para definir límites de “rural/urbano”.....	89
	Anexos.....	91
	Anexo 1 Cartografía comparativa de densidad (Capítulo V).....	93
	Anexo 2 Cartografía metodológica propuesta (Capítulo V).....	99
	Anexo 3 Sitios Web de los Institutos Nacionales de Estadísticas.....	103
	Anexo 4 Información de África (AFRISTAT).....	107

Índice de cuadros

Cuadro 1	Ilustraciones de construcción de gradientes.....	36
Cuadro 2	Criterio para clasificar localidades urbanas y rurales.....	46
Cuadro 3	División Censal.....	49
Cuadro 4	Gradiente rural: relación entre unidades de análisis.....	49
Cuadro 5	Población urbana y rural según método de medición.....	50
Cuadro 6	Población según rangos de densidad y empleo agrícola.....	51
Cuadro 7	Criterios para la estimación de las necesidades básicas insatisfechas.....	55
Cuadro 8-A	Brasil 2000: número de hogares según tipo de carencia y rangos de densidad de distritos.....	58
Cuadro 8-B	Brasil 2000: número de hogares según tipo de carencia y porcentaje de áreas ponderadas con 35% y más de PEA en agricultura por distrito.....	58
Cuadro 8-C	Brasil 2000: porcentaje de hogares con NBI según densidad de población y porcentaje de áreas ponderadas con 35% y más de PEA en agricultura por distrito.....	59
Cuadro 9-A	Chile 2002: número de hogares según tipo de carencia y rangos de densidad de comunas censales.....	59
Cuadro 9-B	Chile 2002: número de hogares según tipo de carencia y porcentaje de manzanas o entidades censales con 35% y más de PEA en agricultura por comuna.....	60
Cuadro 9-C	Chile 2002: porcentaje de hogares con NBI según densidad de población y porcentaje de manzanas con 35% y más de PEA en agricultura por distrito.....	60
Cuadro 10-A	Ecuador 2001: número de hogares según tipo de carencia y rangos de densidades de parroquias.....	61
Cuadro 10-B	Ecuador 2001: número de hogares según tipo de carencia y porcentaje de áreas con 35% y más de PEA agrícola por parroquia.....	61
Cuadro 10-C	Ecuador 2001: porcentaje de hogares con NBI según densidad de población y porcentaje de áreas con 35% y más de PEA en agricultura por parroquia.....	62
Cuadro 11-A	Panamá 2000: número de hogares según tipo de carencia y rangos de densidad de corregimientos.....	62
Cuadro 11-B	Panamá 2000: número de hogares según tipo de carencia y porcentaje de segmentos con 35% y más de PEA en agricultura por corregimiento.....	63
Cuadro 11-C	Panamá 2000: porcentaje de hogares con NBI según densidad de población y porcentaje de segmentos con 35% y más de PEA en agricultura por corregimiento.....	63
Cuadro 12-A	República Bolivariana de Venezuela 2001: número de hogares según tipo de carencia y rangos de densidad de parroquias.....	64
Cuadro 12-B	República Bolivariana de Venezuela 2001: número de hogares según tipo de carencia y porcentaje de manzanas con 35% y más de PEA en agricultura por parroquia.....	64

Cuadro 12-C	República Bolivariana de Venezuela 2001: porcentaje de hogares con NBI según densidad de población y porcentaje de manzanas con 35% y más de PEA en agricultura por parroquia	65
Cuadro 13	Canadá: diferentes definiciones de “rural”	73
Cuadro 14	Francia: distribución de la población según espacios de la Zauer	78
Cuadro 15	Francia: los referentes rurales.....	79
Cuadro 16	Estados Unidos de América: códigos del continuum rural-urbano	81
Cuadro 17	Estados Unidos de América: códigos de influencia urbana y estadísticas respectivas	82
Cuadro 18	Definiciones de “Urbano” y “Rural” (según censos) en los países de América Latina.....	85
Cuadro 19	Definición ampliada de rural en algunos países de Europa.....	88
Cuadro 20	Síntesis de países que utilizan límites poblacionales en la definición de rural.....	90

Índice de diagramas

Diagrama 1	Propuesta para una definición funcional de la ruralidad	48
Diagrama 2	Canadá: clasificación de espacios geográficos como rurales.....	72
Diagrama 3	Francia: espacio predominante urbano.....	77
Diagrama 4	Francia: espacio predominante rural.....	77

Índice de mapas

Mapa A.1	Brasil: comparación de densidad según cartografía base	95
Mapa A.2	Chile: comparación de densidad según cartografía base	96
Mapa A.3	Ecuador: comparación de densidad según cartografía base.....	97
Mapa A.4	Panamá: comparación de densidad según cartografía base.....	98
Mapa A.5	Venezuela: comparación de densidad según cartografía base	98
Mapa A.6	Brasil: porcentaje de NBI según grado de ruralidad	99
Mapa A.7	Chile: porcentaje de NBI según grado de ruralidad	100
Mapa A.8	Ecuador: porcentaje de NBI según grado de ruralidad	101
Mapa A.9	Panamá: porcentaje de NBI según grado de ruralidad	102

Resumen

En América Latina las definiciones censales de “rural” son las que se suelen usar para definir la población rural y sus características asociadas, como pobreza rural, educación rural, empleo rural, juventud rural, mujeres rurales, etc. Estas definiciones censales de “urbano”, y por descarte de “rural”, datan en su mayoría de los años sesenta y obedecen a criterios muy diferentes de un país a otro. Han contribuido a una subestimación de lo “rural”, identificando a América Latina como un continente muy urbanizado, lo cual a su vez ha afectado muchas decisiones de políticas públicas y de asistencia internacional, generando un sesgo “anti-rural” (urban bias) en los planes y programas para la región.

Por otro lado, las áreas rurales han cambiado fuertemente en las últimas décadas y hoy se habla de fenómenos como nueva ruralidad, áreas periurbanas y “rururbanas”, desperfilamiento de los límites entre lo rural y lo urbano, aumento de los flujos de personas y bienes entre las áreas rurales y urbanas y también en el otro sentido, aumento de las interrelaciones de todo tipo entre ambas áreas, etc.

El documento contiene una serie de trabajos que apuntan hacia criterios para una nueva definición de “rural” para fines estadísticos que sean, a la vez, más acordes con la realidad actual de estas áreas y de su población y, esencialmente, que permitan un mejor análisis para el diseño de políticas ajustadas a estas realidades y a las heterogeneidades de situación dentro de ellas.

I. Corta reseña sobre la necesidad de redefinir “rural”

Martine Dirven¹

América Latina ha tenido una larga tradición de trabajos y discusiones sobre la sociología rural que han conformado una visión sobre el campesinado, el latifundio y las relaciones entre ambos. Esta literatura y pensamiento estuvieron fuertemente influenciados por los escritos de Chayanov (véase p.ej. Schejtman, 1980). Por varias décadas, aquello formó la base de dónde partían los esfuerzos para entender la economía rural.

Hubo un fuerte remesón entre los economistas rurales de la región cuando Klein (1992) mostró, sobre la base de la ronda de censos de población de 1980, que el empleo principal de un 24% de la población rural de América Latina no era la agricultura y que esta diversificación de los empleos rurales hacia actividades no agrícolas era un fenómeno creciente. Actualmente, el empleo rural no agrícola se estima en torno al 35% (véase entre otros Köbrich y Dirven, 2007).

El trabajo de Klein fue paralelo a una serie de investigaciones que se estaban haciendo en otros continentes y que apuntaban en la misma dirección: una proporción no menor de los habitantes rurales tienen como empleo principal una ocupación no agrícola y una proporción aún mayor de sus ingresos proviene de fuentes no agrícolas. En 1998, el International Food Policy Institute (IFPRI) organizó un taller internacional con un grupo pequeño de investigadores sobre el así llamado RNFE (*rural non-farm employment*, después también utilizado como *rural non-farm economy*) y temas afines (microempresas rurales, agroindustrias, geografía económica).

Lo anterior llevó a una serie de trabajos, talleres y seminarios en América Latina sobre el tema del ERNA e IRNA (respectivamente empleo rural no agrícola e ingresos rurales no agrícolas). Varios de los análisis resultantes fueron publicados en un número especial del *World Development* (2001) y luego traducidos al español en CEPAL/BID/FAO/RIMISP (2004). Esta corriente de investigaciones hizo derrumbar la percepción que había prevalecido hasta entonces que “rural” era igual a “agrícola” y “agrícola” era igual a “rural”.

¹ Ex-Jefa, Unidad de Desarrollo Agrícola, de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

En parte como consecuencia de esta realización de que había un mundo mucho más complejo aún que el meramente agrícola en los espacios rurales y que, además, había un flujo continuo de personas, bienes y servicios que transitaba desde zonas rurales hacia zonas urbanas y viceversa, fue que se empezó a poner más énfasis en el “territorio”. Uno de los trabajos de referencia al respecto es el de Schejtman y Berdegué (2003) que fue presentado ese mismo año en una reunión del Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural.² En efecto, las políticas, programas y proyectos orientados hacia el desarrollo rural pero que parten desde una concepción territorial tienen una serie de ventajas. Una de ellas es que ayuda a entrever y entender las interrelaciones que se dan en el territorio y, por ende, la necesidad de coordinación de las distintas visiones y acciones de corte sectorial. Otra es que ayuda a tener una mirada multidisciplinaria hacia el desarrollo y sus múltiples requerimientos y equilibrios. Otra todavía es que permite dar sentido y contenido a proyectos de desarrollo para un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades, y de un sentido de identidad y propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados. El enfoque territorial además presenta una oportunidad de construir de manera participativa y consensuada entre los actores involucrados (el Estado, el empresariado, las organizaciones y la población) nuevas propuestas de crecimiento, inversiones y sostenibilidad con un enfoque de respeto a la cultura local.

Esta visión territorial de alguna manera hizo confluír, solo recientemente, dos filamentos distintos de literatura sobre desarrollo regional. Una primera que culmina con la escuela de la ciencia regional en los años 60 y 70. En América Latina esta escuela ha tenido más influencia en el ámbito de la geografía y en los primeros trabajos sobre planificación regional, que en la reciente literatura sobre desarrollo local. La segunda corriente corresponde a los factores que inciden en los procesos de aglomeración industrial, los que darían origen a la extensa literatura sobre gestación y desarrollo de clusters, industrialización flexible, nuevos distritos industriales, regiones de aprendizaje (*learning regions*) y entornos competitivos (*milieu*). Es esta corriente y sus derivados, junto con las contribuciones de la Nueva Economía Institucional, la que mayor influencia ha tenido en la reflexión latinoamericana sobre Desarrollo Económico Local (Schejtman y Berdegué, 2003).

Todo lo anterior llevó a una cierta efervescencia en torno a la “nueva ruralidad”, catalizada entre otros por los seminarios internacionales organizados por la Maestría de Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.

Paralelamente, la OCDE avanzó en una mayor conceptualización de lo que entiende por “rural”, acompañado por una serie de indicadores para medir su desarrollo (OCDE, 1996). Y en América Latina hubo trabajos que partieron desde la academia para redimensionar lo “rural” sobre la base de definiciones más acordes a la realidad o tomando un único criterio parejo en vez de definiciones administrativas. Pionero en estos esfuerzos fue José Eli da Veiga, quien redibujó el mapa del Brasil “rural”, aplicando el criterio de 80 habitantes/km² a nivel municipal³ como punto divisorio entre “rural” y “urbano”, llegando a una población “rural” bastante mayor que la oficialmente reconocida como tal basado en la definición oficial. da Veiga presentó su trabajo al Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural en su reunión de Brasilia en 2002.

En 2004, como parte de las conversaciones preliminares para el informe del Banco Mundial del 2005 sobre el desarrollo de América Latina (Banco Mundial, 2005) surgió nuevamente el problema de la definición de “rural” y que determinar el tamaño del sector rural en América Latina no es un ejercicio simple, ya que las definiciones censales determinadas por cada país son muy distintas entre sí y pueden no dar una imagen real, ni útil para la formulación de políticas y, además inducir a

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 FAO, IICA, FIDA, CEPAL, BID, Banco Mundial y GTZ; luego, en 2002 se adhirió US-AID y en 2006 AECL.

³ La OCDE suele utilizar 150 habitantes/km² como línea divisoria entre “rural” y “urbano”.

error, respecto a la homogeneidad de un concepto que no lo es a nivel de la región.⁴ En consecuencia, el Banco Mundial encomendó a Chomitz y otros (2004) un estudio para contabilizar la población “rural” según criterios más homogéneos y, a la vez, más útiles para la formulación de políticas.

En su estudio, Chomitz y otros (2004) concluyen que al utilizar la definición de “rural” que utiliza la OCDE, se duplica la población “rural” según la sumatoria de las distintas definiciones censales de la región, llegando a la proporción, importante, de 42% de la población total de la región. En algunos países (Uruguay, Chile) la diferencia entre la población “rural” según uno y otro criterio es de tres o más veces.

A raíz de estas grandes diferencias encontradas por Chomitz y otros (2004) y todo lo ya referido, el Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural decidió encomendar a la CEPAL profundizar sobre el tema.

Lo que sigue es el resultado de las actividades llevadas a cabo en este contexto. Además, se incluye un artículo de Rafael Echeverri que da un marco contextual y conceptual a la mirada con fines más estadísticos del resto de las contribuciones. Efectivamente, no obstante la riqueza conceptual del artículo de Echeverri, sería complejo partir de las definiciones allí descritas para llegar a una definición homogénea entre países que pudiera servir para fines estadísticos sobre los cuales construir indicadores comparables en el tiempo. Por ello, el trabajo emprendido por la CEPAL, como se explica en el aporte de Cristina Sabalain. Para complementar la reflexión, se organizó una conferencia electrónica con apoyo del RIMISP, como se reporta en el artículo de Adrián Rodríguez. Luego se aplica e ilustra en los aportes de David Candia y Carolina Peña. Se finaliza este documento con una revisión amplia de las distintas definiciones que se usan para la población “rural” y “urbana” a nivel mundial. Este trabajo de Sergio Faiguenbaum y Mina Namdar-Iraní de hecho precedió a los demás.

Bibliografía

- Banco Mundial (2005), Más allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo, Washington, D.C.
- BID/FAO/CEPAL/RIMISP (2004), Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina, serie Seminarios y conferencias, N° 35, LC/2069-P, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chomitz, Kenneth M., Piet Buys y Timothy S. Thomas (2004), “Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean”, Documento de Trabajo inédito, Banco Mundial, versión octubre.
- Klein, Emilio (1992), “El empleo rural no agrícola en América Latina”, Documento de trabajo N° 364, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago de Chile.
- Köbrich, Claus y Martine Dirven (2007), “Características del empleo rural no agrícola en Latinoamérica con énfasis en los servicios”, Serie Desarrollo Productivo N° 174, CEPAL, Santiago, Chile.
- OCDE (1996), Creating rural indicators for shaping territorial policy, Paris, Francia.
- Schejtman (1980), “Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia”, Revista de la CEPAL N° 11, Agosto, Santiago de Chile.
- Schejtman, A. y J. Berdegú (2003), Desarrollo territorial rural, borrador presentado en el Taller del Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural, 21 de marzo, Milán, Italia.
- World Development (2001), Edición especial sobre El Empleo Rural No Agrícola, Vol. 23, N° 3, Amsterdam, Elsevier Science.

⁴ En la región se emplean criterios político-administrativos como la organización política del territorio, demográficos como lo es el tamaño de la población, existencia de servicios como la infraestructura sanitaria y educacional, y económicos como la participación en los sectores primario, secundario o terciario.

II. Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios

*Rafael Echeverri Perico*⁵

A. Introducción

¿Es posible que el mercado se constituya en el motor del desarrollo económico rural de América Latina? Polémica pregunta que entraña una importancia equívoca. Hoy no está en duda si el mercado es un instrumento para el desarrollo, es un hecho, un parámetro. Una sociedad capitalista se basa en que el mercado opere como principal asignador. La historia reciente lleva a otro tipo de preguntas, sobre los cómo requeridos para que los mercados cumplan con su propósito de lograr el desarrollo. Después de décadas de insistir en un modelo donde el crecimiento ocupó el lugar del bienestar en los objetivos del desarrollo, no hay quien se resista a aceptar que el crecimiento es necesario, pero no suficiente. Y ese no suficiente es quien ahora concentra la atención de analistas y decisores de política. ¿Por qué los mercados producen crecimiento al tiempo que incrementan la desigualdad? ¿Por qué la distribución de los beneficios del desarrollo económico no genera la sinergia de una espiral de creciente desarrollo?

El mundo rural es un espacio en el cual esta discusión tiene especial importancia ya que es, talvez, la dimensión con mayor número de contradicciones, complejidades, conflictos y confusión en las políticas públicas.

Para aportar a una visión del mercado y el mundo rural, resulta de enorme utilidad revisar los fundamentos de enfoques que subyacen a las diversas aproximaciones de las estrategias de desarrollo. En esta guía se encuentran algunos de los temas críticos que la discusión ha puesto sobre la mesa, así como las tendencias de acción que se ve en la región. En primera instancia una aproximación o precisión, mejor, de lo que se entiende por rural, luego una relación de los elementos que hacen que los nuevos enfoques de desarrollo se orienten hacia una economía territorial, de ella se desprenden los ejes alrededor de los cuales gira la tarea de reflexión y planeación de la economía rural y, finalmente, una breve relación de las principales tendencias que marcan las políticas públicas de la región.

⁵ Consultor del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

B. Lo rural como objeto de trabajo

Contrario a lo que parece, no hay claridad y acuerdo sobre el objeto de trabajo de las políticas y procesos de planeación referidas a lo rural. Abundan las definiciones, los preconceptos y, sin duda, los prejuicios, al referirse al mundo rural latinoamericano. Por ello ésta reflexión debe partir de la precisión de qué entendemos por rural.

1. Visiones tradicionales de lo rural

Dos definiciones se han impuesto al momento de definir las competencias de las estrategias rurales.

Una de orden económico sectorial, que establece una identidad entre economía rural y economía agrícola, en su sentido más amplio. De allí se desprende una definición que establece que el mundo rural es aquel que sirve de hábitat a la agricultura y sus encadenamientos y que está compuesta por los agentes económicos que participan de estos mercados, por lo que se desprende que la economía rural está sobredeterminada por la economía agrícola, haciéndose una sola.

Otra definición, más formal, se orienta por consideraciones demográficas, referidas a la forma que adquiere la distribución espacial de la población. Si la densidad es baja, se trata de población dispersa, o si se reside en centros de menor tamaño, conforman un espacio rural.

No necesariamente estas dos concepciones se complementan. La visión sectorial de la agricultura ha tendido a incorporar otros vínculos de encadenamiento que hace que su cobertura sea extrarural.

Otras visiones sobre lo rural tienen raíces en dimensiones culturales y políticas. La ruralidad es aceptada como una forma de vida, una cosmovisión y una cultura, normalmente marginal o excluida de las corrientes más dinámicas del desarrollo, que privilegia la economía urbana, terciaria e industrial.

Finalmente, una visión extrema de lo rural está inmersa en la acepción del desarrollo rural, como estrategia de desarrollo. Allí se ha impuesto la idea de que el desarrollo rural es una estrategia de atención a poblaciones marginadas, empobrecidas, inviables, vulnerables, desarticuladas, dispersas y de alto riesgo; es decir, poblaciones rurales. Si bien esta definición no es formal, está en el centro de las estrategias de desarrollo rural en la casi totalidad de nuestros países.

2. El territorio como categoría

En busca de un concepto que ayude de mejor forma a la definición de un objeto de análisis, planificación y gestión política sobre lo rural, se ha acudido a los conceptos provenientes de la geografía, ecología, economía regional, antropología y la ciencia política para abordar el desarrollo en su dimensión territorial. El concepto de territorio se impone gracias a su enorme capacidad de articulación de procesos y dinámicas y su poder interpretativo de los procesos claves de la economía rural.

El territorio se construye como un proceso histórico de apropiación de un espacio dotado de recursos naturales que forman ecosistemas singulares que determinan formas particulares de aprovechamiento y de estructuras económico productivas. Sobre esta base se construyen redes sociodemográficas, redes institucionales y economías particulares. Los procesos de construcción del territorio establecen una tradición y una cultura sobre las cuales se soporta una identidad y una territorialidad.

El territorio se constituye en un sistema complejo donde interactúan las diferentes dimensiones de la vida social y se define un entorno económico. La evidencia muestra que los modelos de gestión integral de orden territorial, producen efectos más sostenibles sobre las variables claves de desarrollo económico. Un ejemplo de ello se encuentra en los modelos de crecimiento endógeno que se impusieron en diversas estrategias de desarrollo en la región.

Definitivamente tiende a imponerse el territorio como una categoría de referencia para la gestión del desarrollo.

3. Hacia una definición de lo rural

Frente a la necesidad de adoptar una definición más nítida y útil de ruralidad, diversas entidades académicas y organizaciones de cooperación internacional han venido insistiendo trabajado sobre necesidad de una redefinición de lo rural, haciendo uso de la definición de territorio.

Se considera que un territorio es rural cuando el proceso histórico de construcción social que lo define se sustenta principalmente por los recursos naturales y mantiene esta dependencia estructural de articulación. Un territorio es rural cuando su especificidad es su dependencia de los recursos naturales y su base económica se estructura alrededor de la oferta ambiental en que se sustenta.

Esta definición rompe con el dualismo urbano-rural propio de las definiciones tradicionales y establece una nueva forma de relación de densidades, incluyendo concentraciones poblacionales que forman parte de territorios rurales, de centros urbanos con funciones rurales, al tiempo que incluye todos los sectores económicos que tienen lugar en este tipo de territorios, más allá de las actividades agrícolas o de sus encadenamientos directos.

4. Lo rural como componente estratégico del desarrollo

Para aclarar la pertinencia de la discusión económica de lo rural es menester una consideración final sobre el rol que se le asigna frente al desarrollo general de la sociedad.

Se ha venido imponiendo una visión espuria de la importancia de lo rural. Se considera que en un modelo moderno de desarrollo los impulsores de la dinámica económica se encuentran en los sectores terciarios, en la industria y en lo urbano. Lo rural se considera en el imaginario político como algo descolgado, marginal y recipiente de un cúmulo enorme de problemas. En síntesis, su importancia está fundada en un sentido compensatorio. Por su concentración de pobreza, por su aislamiento, por su potencialidad desestabilizadora, por sus graves efectos sobre el medio ambiente y sobre la integralidad del territorio nacional.

Sin embargo, esto es contra evidente. El desarrollo de América Latina depende aún en forma determinante de las ventajas comparativas sustentadas en la enorme oferta ambiental. Los territorios rurales de la región tienen el potencial de definir un modelo de desarrollo sostenible y eficiente. En lo económico a través de un aprovechamiento racional y sostenible de sus recursos; en lo social dado que tiene oportunidad de generar incrementos reales de productividad y remuneración a través de mejores mercados laborales; en lo ambiental en cuanto a modelos posibles de conservación; y en lo político, a través de mecanismos de creación de mayor gobernabilidad.

Lo rural no es importante por sus graves problemas sino por sus visibles potencialidades. Si no se entiende de esta forma, los modelos de economía marginal seguirán guiando las estrategias de desarrollo rural, con alto costo para la sociedad nacional.

C. Economía rural es economía territorial

Siguiendo con la lógica territorial y la definición de ruralidad, es claro que la economía rural debe ser considerada como una economía territorial, facilitando una comprensión integral y articulada de sus componentes. Se intentará destacar algunos de los principales rasgos que caracterizan una economía territorial.

1. Economía de localización

Una economía territorial en esencia se define por la lógica de localización de los procesos económicos. Como se ha mencionado, en el medio rural, la lógica de localización predominante es la de los recursos naturales. La agricultura es uno de los mejores ejemplos de localización por recursos, suelo y agua las que, primordialmente, constituyen la base de este sector. La agricultura localiza a la población y a los sectores económicos que esa actividad demanda y que la población involucrada demanda. La industria tiene otra lógica de localización que tiene en consideración la localización del consumidor antes que la de sus insumos. Sin embargo, el caso de la agroindustria es un ejemplo más de localización económica en territorios rurales.

La lógica de localización, como componente explicativo de los diferentes circuitos, flujos y dinámicas de mercados de bienes y servicios y de factores productivos, es esencial en la comprensión de los modelos productivos y las dinámicas de mercados en su interior.

2. Economía de aglomeración

En el territorio se conforman encadenamientos, complementariedades, dinámicas de integración económica y mercados que constituyen conjuntos o aglomeraciones económicas que tienen características y propiedades de significativa importancia en las estrategias económicas de crecimiento y competitividad.

Las aglomeraciones productivas o clusters especializados son la base de la economía territorial. Los efectos de vecindad, las economías de aglomeración, los mecanismos de difusión tecnológica, la especialización de servicios, el desarrollo de instituciones pertinentes y sistemas de información, son algunos de los rasgos distintivos a base de la importancia de las economías de aglomeración.

Especial atención tiene este modelo para las pequeñas y medianas explotaciones típicas de los territorios rurales, ya que las economías de aglomeración tienen ventajas sobre las economías de escala propias de las grandes empresas, demostrando que en ciertos mercados diferenciados tienen factores relevantes de competitividad que lo hacen clave para estrategias de desarrollo económico.

3. Rentas privadas y rentas sociales en el territorio

El territorio permite enlazar la actividad económica privada y sus impactos externos al giro mismo de la empresa. En términos microeconómicos la teoría de la empresa muestra que un empresario busca maximizar su renta, en un entorno de competencia, lo cual conduce al beneficio de los consumidores por la vía de calidad y precios. Este modelo básico genera rentas o beneficios individuales en empresas y consumidores. Pero la actividad económica, cualquiera que esta sea, genera efectos más allá de su producción misma.

Estos efectos pueden ser positivos o negativos. Contaminación, generación de empleo, integración social, preservación de la cultura, son algunos de las externalidades que la sociedad percibe de una actividad económica. Estos efectos se dan en el territorio que sirve de entorno a la actividad económica.

Esto implica que las rentas privadas, propias de las metas de los agentes privados en el mercado, tienen la capacidad de generar rentas sociales, representadas por los efectos indirectos de la actividad económica.

Es interés de los agentes individuales maximizar sus rentas privadas, en tanto que el del colectivo territorial maximizar sus rentas sociales. La visión de una economía territorial nos permite entender la interdependencia de estas rentas y comprender que para que existan rentas sociales se requiere de rentas privadas pero, al tiempo, que las rentas privadas no determinan rentas sociales automáticamente.

En el territorio rural es especialmente claro que no todas las actividades económicas tienen los mismos impactos sobre el entorno. Hay actividades que son más positivas, o negativas, que otras. Un ejemplo clásico de esto es el de las economías de enclave que pueden tener altas rentas privadas, pero han demostrado ser muy negativas en términos de rentas sociales.

4. Competitividad sistémica y territorial

El mercado requiere irrevocablemente de condiciones de eficiencia, de alta productividad y, por tanto, de competitividad. Es la regla. Esta competitividad depende de factores propios e internos de las empresas, de su capacidad empresarial, de sus activos, de su visión de mercado. Pero tan importante como éstos, son los factores ajenos a la empresa, que por la vía de externalidades influye en su productividad, rentabilidad y competitividad.

Estos factores vienen del entorno macro, nacional o internacional, y del territorio o entorno inmediato. Está demostrado que los factores de entorno son el componente determinante de una competitividad sostenible en el largo plazo.

Cuando un territorio ofrece las condiciones para la gestión empresarial y para los mercados, a través de dotación de infraestructura, de instituciones, de tecnología, de mercados laborales, de recursos, de capital social, se dice que éste tiene competitividad sistémica. Esta competitividad está conformada especialmente por bienes públicos que deben ser provistos por la gestión pública. En otros términos, la competitividad sistémica es aportada por el conjunto social para el beneficio de la renta privada.

Este enfoque permite pensar que la sociedad esperaría una retribución por la inversión realizada. Esta retribución está dada por la maximización de las rentas sociales.

En conclusión, en un territorio se dan tres niveles diferentes pero complementarios y subsidiarios de competitividad: la competitividad privada de las empresas que operan en su espacio; la competitividad sistémica que ofrece el territorio en términos de potencial de productividad sumada; y la competitividad territorial en términos de rentas sociales.

Hay competitividad territorial cuando la competitividad sistémica del territorio favorece la competitividad privada de empresas eficientes que generan el máximo de efectos positivos, esto es de rentas sociales, que benefician y compensan el esfuerzo colectivo.

D. Ejes centrales de la economía rural

Como producto de las reflexiones y el marco de análisis que emana del enfoque territorial se ha impuesto un conjunto de temas prioritarios en una agenda de trabajo de la economía rural.

1. Multisectorialidad

El territorio rural es multisectorial, producto de la dinámica de integración que los mercados producen en las fronteras territoriales. Hoy más de la mitad del ingreso de las poblaciones rurales de la región proviene de actividades no agropecuarias.

Los sectores más directamente ligados a los recursos naturales, que marcan la esencia de la ruralidad, hace tiempo han superado lo agropecuario. La minería, el turismo, la agroindustria, la comercialización, la construcción, la infraestructura, los servicios a las empresas, los servicios personales, inclusive los servicios de gobierno y financieros, dan cuenta de un esquema complejo y rico de inversiones y mercados laborales.

La economía rural no es economía agrícola, lo que no significa que las economías primarias se hayan vuelto irrelevantes; como se ha mencionado, siguen siendo las que definen su ruralidad.

2. Clusters productivos

La agenda rural busca otorgar un lugar de privilegio a las economías de clusters de sistemas localizados de producción, de agrupaciones, de relacionamiento entre encadenamientos de valor agregado y sistemas de especialización y localización productiva.

Entre ellos tiene especial significado el tema de los sistemas territoriales de difusión tecnológica, de especialización de servicios financieros, de asistencia técnica y de formas institucionales de organizaciones productivas.

3. Economía ambiental

El mundo rural es el mundo de los recursos naturales. La economía rural es economía territorial y economía ambiental. La agenda económica rural tiene hoy un enorme desafío para incorporar temas como la valoración del patrimonio ambiental, los mercados de servicios ambientales, las estructuras de cargas y beneficios, los sistemas de estimación y compensación de costos y beneficios ambientales.

En el marco de los mercados, sean locales, regionales o globales, se hace cada vez más importante el tema de los acuerdos y valores ambientales. Integrar las externalidades ambientales a los mercados es uno de los más complejos y polémicos aspectos que entra en la agenda.

Las relaciones entre los intereses ambientales globales y los de los territorios rurales del continente tendrán enormes repercusiones políticas y económicas en el escenario de la integración de los mercados en las próximas décadas.

4. Economía institucional y política

Las instituciones aparecen hoy como factor determinante de las posibilidades del desarrollo económico. En el medio rural esto es aún más evidente. La importancia de la creación de condiciones modernas y democráticas para los mercados es una necesidad apremiante en todos los países de la región.

Derechos de propiedad, transparencia de la gestión pública, democratización del poder, condiciones de competencia justa, organización, información y normas estables y claras, son factores definitivos de una agenda de desarrollo económico rural.

5. Multifuncionalidad

La multifuncionalidad es uno de los polémicos aspectos que está incluido hoy en la agenda. Como se planteó, las actividades económicas son multifuncionales y se requiere sacar el mayor provecho posible de ello, en términos sociales.

Para ello es necesario tener mayor claridad sobre los efectos indirectos de cada actividad y definir una estrategia que favorezca los objetivos de bienestar por sobre los objetivos de crecimiento, típicos de la política actual.

La política pública debe favorecer la competitividad privada, para ello debe generar competitividad sistémica. Pero esto debe ser selectivo, hay un óptimo social, que debe ser empujado por la política cambiando el sentido de las políticas que hoy apoyan tan sólo aquellas actividades por su capacidad de rentabilidad privada o por su capacidad de gestión política.

Esta es una forma clara y concreta de combatir el grave rentismo que ha perjudicado consuetudinariamente al mundo rural. Este aspecto es de los más exigentes en términos de negociación política.

6. Bienes públicos territoriales

Esto conduce a la revisión de las agendas públicas y el privilegio de las inversiones en bienes públicos, sobre las inversiones públicas en bienes privados.

Como expresión de un modelo que sobreestimó el crecimiento, prevalecen estrategias que privilegian las transferencias a proyectos productivos privados sea por subsidios al crédito, a la capitalización o la inversión. Hoy se impone la necesidad de revisar la inversión en bienes públicos.

Uno de los ejemplos claros de este hecho es la gravedad que reviste la caída de la inversión pública en desarrollo tecnológico. Éste, que constituye uno de los más importantes bienes públicos, se relegó en beneficio de inversiones directas a empresarios.

La visión territorial replantea las jerarquías de las inversiones públicas, favoreciendo las inversiones en bienes públicos, como mecanismo idóneo para favorecer mejores condiciones de mercados competitivos.

E. Nuevas tendencias de las estrategias de desarrollo económico rural

Finalmente se hace referencia a las tendencias que se están imponiendo en las políticas públicas de avanzada en el continente. Se revisarán a continuación los más destacables libretos y temas que emergen con significativa relevancia.

1. Cohesión social y cohesión territorial

El discurso político tiende a incorporar los conceptos de cohesión social y territorial que desde hace tiempo ha venido aplicando Europa para la orientación de su política rural.

La cohesión lleva implícito un sentido de integración y de inclusión, que va más allá del concepto de igualdad. Consecuentemente con el sentido de integralidad de la economía territorial, la cohesión es un llamado a crear mecanismos que integren sectores sociales y economías territoriales.

Parte fundamental de esta visión es la preocupación por la unidad nacional de la economía, sus complementariedades y la necesidad de contar con un proyecto nacional que incluya los proyectos regionales territoriales.

2. Reformas institucionales: ordenamiento territorial

Diversas estrategias de ordenamiento territorial se están abriendo en el continente, con ejemplos destacables en México y Brasil, donde la estrategia institucional para el desarrollo económico rural pasa por reformas profundas de las estructuras de competencias, responsabilidades y recursos en el territorio.

El fortalecimiento institucional es parte central de estas reformas, la descentralización y la creación de capacidades territoriales son componentes crecientes de las políticas.

3. Concurrencia y desarrollo estratégico territorial

Parte de estas políticas han abierto paso a una visión renovada y más amplia de los esquemas de desarrollo integral privilegiando el concepto de proyectos estratégicos de territorio, frente a los desgastados modelos de apoyo a proyectos productivos individuales.

En el caso de México se ha creado un Programa Espacial Concurrente que obliga a que los recursos federales que inviertan en las políticas sectoriales tengan concurrencia en el territorio rural. Esto conduce a que se privilegian los proyectos de inversión integral, sobre los meramente sectoriales.

4. Integración de mercados: políticas de cadenas y políticas de cluster

Un logro importante de las estrategias de desarrollo económico de las últimas décadas ha sido la adopción de una visión de encadenamientos productivos para definir estrategias de desarrollo económico. Existe una gran preocupación por integrar estas estrategias al territorio y a las visiones de distritos productivos y cluster.

Este enfoque redefine estrategias específicas en campos críticos. En financiamiento supera la preocupación de disponibilidades, incluyendo la preocupación por modelos de ahorro, inversión, capitalización y sistemas de crédito en el territorio.

En mercados de activos productivos, tales como tierra, tecnología, capital fijo y otros se incluyen estrategias de producción de sistemas intersectoriales complementarios en el marco de estrategias de especialización territorial.

En términos de desarrollo tecnológico, los énfasis se ponen en sistemas de innovación localizados, donde la gestión del conocimiento en entornos territoriales abre nuevas posibilidades a agendas de investigación, transferencia y asistencia técnica, complementada con el desarrollo de sistemas territoriales de prestación de servicios tecnológicos.

En el campo de la calidad, buenas prácticas y sanidad, se abren paso a aspectos relativos a sistemas de trazado con sentido territorial, a denominaciones de origen, certificaciones de producción y marcas territoriales, como oportunidades de mercado.

En el campo de la microempresa y el empleo se privilegian los modelos asociativos territoriales.

5. De políticas de oferta a políticas de demanda

Los énfasis de políticas diferenciadas que dieran cuenta de la diversidad y heterogeneidad del medio rural, centrados en instrumentos de focalización, están dando paso a modelos basados en mayores autonomías territoriales, donde se aplican estrategias integrales, antes que diferenciadas.

Esto implica uno de los más difíciles cambios en la cultura de política pública caracterizada por un sentido profundo de oferta pública. En el mercado de políticas públicas, el modelo imperante se basa en programas centralmente concebidos y administrados con serios problemas de clientelismo.

En la actualidad se impone una política de demanda donde los territorios tengan la posibilidad de conformar portafolios de proyectos estratégicos, integrales y que puedan ser gestionados en forma autónoma con el máximo de control social de parte del territorio mismo.

6. Cooperación, gestión y autonomía local

Un espacio particular, de especial importancia en el desarrollo económico rural, es el de la adopción de los modelos de gestión local, basados en la cooperación. Esta experiencia está ampliamente desarrollada en Europa y Estados Unidos. Se basa en una idea que supera la participación, para abrir paso a la integración de los actores locales en calidad de socios para el desarrollo, donde el agente público es un socio más.

Este modelo supera la idea de que la participación se centre en la búsqueda del presupuesto público y posibilita una visión amplia, integral, de todos los recursos disponibles en el territorio local.

Las bases de este modelo son los de organización, acuerdos, definición de proyectos estratégicos, definición de opciones tecnológicas y financieras, y estrategias ambiciosas de comunicación e información.

III. El concepto de “rural” en los países de la región

*Cristina Sabalain*⁶

A. La pregunta inicial: ¿Qué se entiende por “rural”?

Las categorías de rural y urbano constituyen una forma de clasificación hoy incorporada a la mayoría de los censos nacionales de población de todo el mundo, formando parte del conjunto de pautas metodológicas de éstos.

Investigaciones en el ámbito académico de diversos países, así como en algunos organismos multinacionales, señalan la necesidad de una búsqueda de alternativas para proponer modificaciones a la definición de rural, utilizando criterios alternativos que consideren una combinación de dos o más variables, como la densidad de población, tamaño de los asentamientos, distancia a las grandes ciudades, etc.

En 2005, la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, inició una línea de trabajo orientada a evaluar y discutir el concepto y alcance de la definición de “rural” con la idea de promover un debate en el marco del Grupo Inter-Agencial para el Desarrollo Rural, académicos y, luego, eventualmente, con los gobiernos de la región. El objetivo que se intenta alcanzar, siempre que se acuerde como factible, es poder trabajar, en un futuro, con una definición más homogénea de “rural” para todos los datos e información estadística.

La preocupación por (re) pensar la definición de rural no es solamente normativa. Está fundamentada en la importancia creciente que adquieren las estadísticas oficiales de los países, al momento de la formulación y posterior monitoreo de políticas públicas. En el caso que nos ocupa, se trata de políticas de desarrollo y de asignación de recursos orientadas hacia un ámbito que no resulta claro o preciso. Desde esta perspectiva, proponer una definición mejor, más homogénea y representativa del ámbito rural en la región seguramente será de gran utilidad.

⁶ Consultora de la Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago.

1. Las definiciones de rural en uso

La preocupación de (re)pensar las definiciones parte del supuesto que los sistemas de clasificación actualmente vigentes engloben, bajo la categoría de “rural”, conjuntos que están lejos de ser homogéneos, con las consecuentes dificultades e imprecisiones al momento de la cuantificación o caracterización. Como se verá más adelante, la sencilla pregunta, ¿qué se entiende por “rural”? tiene más de una respuesta, según sean los criterios utilizados en la definición.

Este aspecto de imprecisión no fue percibido como un problema durante largo tiempo. No obstante, en años recientes, se viene señalando las limitaciones de la definición y la necesidad de instalar un debate que proponga clasificaciones superadoras. En el ámbito académico de los propios países de la región así como en algunos organismos internacionales han surgido críticas a la validez de las definiciones.

La búsqueda de alternativas para proponer modificaciones a la definición de rural partió de analizar las definiciones en uso, para luego considerar las consecuencias de una posible redefinición y las restricciones que implicaría su operacionalización.

La primera tarea fue revisar las definiciones de “rural” de los Institutos de Estadística de la región y fuera de ella⁷, entendiendo que son la fuente de las estadísticas oficiales de los países.

No se encontró una definición universal de “rural”, ni tampoco definiciones oficiales compartidas por todos los países; ni siquiera los de una misma región o bloque de países. Varían sea porque se prefieren criterios administrativos, geográficos o porque los límites cuantitativos de corte difieren de un país a otro. Inclusive, en algunos países, la definición no se ha explicitado.

Más allá de las precisiones para su determinación, en términos de cantidad de personas, disponibilidad de servicios o localización espacial, se trata de una categoría asociada a una clasificación dicotómica en urbano-rural. Los criterios de discriminación establecen límites estrictos entre una u otra clase. En la realidad, más que una dicotomía, existe un continuo urbano-rural, ya que se observan variaciones progresivas desde los extremos de comunidades de tipo ideal, urbano y rural. No existe una línea natural o un punto de quiebre, sino que los cambios suelen ser graduales.

Este último aspecto es particularmente significativo. Todo el conjunto de datos que elaboran los sistemas estadísticos y, en consecuencia, los indicadores socio-económicos que se construyen a posteriori, se agrupan actualmente según dos grandes criterios de distribución espacial: en unidades territoriales político administrativas y en urbano/rural. La primera, sin duda, responde a las necesidades de la gestión pública y a las decisiones del sector privado. En cambio, la desagregación de las variables e indicadores según el criterio urbano/rural, aparece como una excesiva simplificación de los patrones actuales de ocupación del espacio.

Entre las mayores limitaciones están los alcances de las definiciones. En efecto, las definiciones oficiales en uso contienen, en sí mismas, limitaciones para brindar una imagen clara del ámbito “rural” en la región. Ofrecen también dificultades al momento de las comparaciones entre países e inclusive, en ocasiones, entre regiones de un mismo país. Pero, principalmente no dan respuestas adecuadas a la formulación y monitoreo de políticas de desarrollo rural y a otros aspectos de la gestión y asignación de recursos.

Como resultado de la evaluación sobre el alcance y contenido de las definiciones, surgen las limitaciones sintetizadas a continuación:

- Los criterios utilizados en la definición varían según los países
- Corresponden a una clasificación dicotómica urbano/rural, asociada a pautas conceptuales establecidas en la década de 1960 para los censos de población

⁷ Véase Faiguenbaum, este volumen.

- Las categorías no fueron actualizadas: se mantienen prácticamente sin modificaciones en los últimos 40 años
- La dicotomía permanece más allá de los ajustes realizados en algunos países, los cuales fijan subcategorías circunscriptas al universo de lo “rural”
- La localización de la población es la única dimensión espacial que se tiene en cuenta
- Ninguna de las definiciones en uso consideran la densidad de población, las distancias, la accesibilidad o el uso de la tierra como variables de corte
- Todos las estadísticas derivadas e indicadores se construyen a partir de la “población rural” cuantificada sobre la base de los censos de población
- Han contribuido a una subestimación de lo “rural” identificando a América Latina como un continente muy urbanizado, lo cual afecta muchas decisiones de políticas públicas y de asistencia internacional

2. Otras definiciones y enfoques

La revisión bibliográfica en otros países de fuera de la región y organismos vinculados con la temática, indica que el concepto tampoco responde a criterios uniformes. Se observa, no obstante, que la mayoría de los países desarrollados han realizado avances, en el sentido de implementar sistemas estadísticos específicos con enfoque “rural”. Dichos sistemas elaboran datos que van más allá de los suministrados por las estadísticas económicas (que dan cuenta de la actividad agrícola) y las socio-demográficas (que dan cuenta de la residencia de la población). La organización de tales “sistemas de estadísticas rurales” está acompañada por profundas discusiones y desarrollos teóricos sobre la naturaleza y dinámica de lo “rural”. Es decir, redefinición de conceptos, nuevos criterios de clasificación, determinación de las unidades territoriales mínimas de referencia y normas de calidad que deben garantizar los datos.

El debate continúa, como lo indican las iniciativas en marcha tendientes a profundizar el conocimiento y encontrar propuestas operativas. En el año 2003, la Comisión Económica para Europa (UNECE) inició un proyecto, con el fin de disponer de un inventario de estadísticas de desarrollo rural en los países miembros de dicha organización y de la OCDE⁸. Entre otras actividades, se envió un cuestionario a los países, en el cual se incluyeron 15 preguntas relativas a la situación de las estadísticas de desarrollo rural⁹.

Las cinco primeras preguntas estaban relacionadas directamente a la definición de rural e indagaban sobre:

- El organismo responsable de las estadísticas sobre áreas rurales
- Variables utilizadas en la definición
- Existencia de subcategorías que den cuenta de gradientes de ruralidad
- Valores de corte utilizados en las definiciones
- Unidades territoriales menores

⁸ Los resultados del proyecto, sintetizados en un Manual que se denominó “The Wye Group Handbook”, pueden consultarse en www.unece.org/stats/rural/

⁹ El proyecto de la CEPAL elaboró un cuestionario parecido pero, desafortunadamente, recibió tan pocas respuestas que no hubo sentido en analizarlas.

Las respuestas de los países indicaron diversidad en las definiciones, incluso algunos países utilizan más de una definición de rural¹⁰. Los Institutos de Estadística aparecen como los responsables primarios de la elaboración de las estadísticas rurales. En lo que se refiere a las variables utilizadas en la definición, la mayoría se basa en la combinación de dos o más variables: cantidad y densidad de población e intensidad en el flujo pendular de personas (commuting). Los criterios utilizados usualmente dependen de la dimensión de unidad territorial bajo análisis. Generalmente, cuando se trata de una unidad de pequeña dimensión (unidad local) se aplica como criterio el tamaño de la población, mientras que para una unidad territorial de mayor tamaño, como una región, se aplican generalmente criterios como la densidad de población, intensidad de comunicación (flujos pendulares de personas) o variables de corte económico (The Wye Group Handbook, 2005). Los valores de corte son también diferentes (entre 200 habitantes en Dinamarca, Islandia y Noruega y 50.000 en Japón; localidades con menos de 100 habitantes/km² y menos de 5.000 residentes permanentes como en Eslovaquia o 150 habitantes/km² y 30.000 residentes como en Bulgaria. Con relación a las unidades territoriales, en general se utilizan las unidades administrativas de menor tamaño. Australia, Canadá, Irlanda utilizan unidades estadísticas determinadas para los censos. Con respecto a los gradientes de ruralidad, las respuestas indicaron como necesaria tal subdivisión, aunque para ello se usan criterios adicionales como, por ejemplo, distancias a centros poblados de cierta magnitud.

3. En resumen

a) ¿Porqué (re)pensar lo rural?

- i) En los países de la región, el escenario rural ha venido experimentando cambios significativos los que se manifiestan, en mayor o menor medida, en cada uno de los componentes que integran el mundo de lo rural.
- ii) Junto a las transformaciones en el mundo rural, ha surgido en los ambientes académicos de la región, agencias de desarrollo y organismos internacionales, una preocupación sobre el alcance y la definición de “rural”. En particular, el documento elaborado por el Banco Mundial (2005): “Mas allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo”, al aplicar la definición de la OCDE a la región, presenta algunas sorpresas al señalar que lo “rural” es de mayor tamaño que lo que indican las estadísticas oficiales y, por lo tanto, el tema es un punto de partida para evaluar la incidencia de las economías y políticas rurales al bienestar nacional en su conjunto (pp. 46-60).
- iii) La preocupación de (re)pensar dichas definiciones parte también del hecho que los sistemas de clasificación actualmente vigentes engloben, bajo la categoría de “rural”, conjuntos que están lejos de ser homogéneos, con las consecuentes dificultades al momento de la cuantificación o caracterización.
- iv) La sencilla pregunta: ¿qué se entiende o cómo se define lo rural en el ámbito latinoamericano? puede o no incluir espacios, actividades, personas, infraestructura según los objetivos de las instituciones y los criterios de los investigadores o analistas en el tema de la ruralidad.

b) Alcance e (in)precisión de las categorías en uso

- i) Una revisión de las definiciones utilizadas por los Institutos de Estadística de la región, entendiendo que son la fuente de las estadísticas oficiales, muestra que dichas definiciones fueron establecidas para la ronda de censos de población en la década de 1960 y que, a diferencia de otros clasificadores (por ejemplo: nomencladores de ocupación, actividades económicas, niveles educativos), prácticamente se mantuvieron sin actualización o ajustes desde entonces.

¹⁰ Véase nuevamente el capítulo de Faiguenbaum.

- ii) Mas allá de las precisiones para su determinación, en términos de cantidad de personas, disponibilidad de servicios o localización espacial, las categorías en uso corresponden a una clasificación dicotómica urbano-rural. Los criterios de discriminación establecen límites estrictos entre una u otra clase. Es urbano o rural, lo cual conlleva a una simplificación de los patrones actuales de ocupación del espacio.
- iii) Si se coincide en que se requiere una definición de rural más homogénea y con una suerte de gradiente ¿Cuáles serían las alternativas a seguir?
- Considerar el criterio de densidad de población. Esto significaría disponer de la cartografía estadística en soporte digital y calcular la densidad sobre la base de un tercer o cuarto nivel de desagregación territorial según los países, es decir unidades más pequeñas que las político-administrativas, sean éstas distritos, fracciones, segmentos o áreas de empadronamiento. En cualquiera caso ¿los datos y la cartografía son de fácil obtención? ¿Sería posible reconstruir series históricas (1980 o 1970)?
 - Considerar la población de localidades de 2.000, 5.000, 10.000, 20.000 habitantes y en este caso ¿Hasta dónde ampliar el corte histórico?
 - Considerar un criterio que combine la densidad y la cantidad total de habitantes.
 - Incluir distancias en tiempo de recorrido a centros poblados como criterio de clasificación ¿una hora, dos horas, cuatro horas?
 - ¿Tiene relevancia tener en cuenta el tipo de ocupación del territorio o el empleo? ¿Es pertinente considerar la relevancia de la actividad agrícola en la definición de áreas o habitantes rurales? En caso afirmativo ¿Está vinculada con la ubicación de la actividad en el espacio o con la residencia? ¿Sólo agropecuaria y forestal o habría que incluir todas las actividades primarias?

B. Primeros debates en el marco del grupo interagencial de desarrollo rural

Se presenta en esta sección una síntesis de los temas tratados en una videoconferencia¹¹ realizada en diciembre de 2005 y los acuerdos de trabajo futuros.

Como inicio de la discusión se hizo una reseña de los antecedentes que llevaron al Grupo InterAgencial a comenzar un análisis sobre el tema de una posible redefinición de “rural” para fines estadísticos y encargar la iniciativa a la CEPAL¹². Se destacó la disconformidad de muchos usuarios sobre el alcance y la definición de “rural” con especial referencia al documento del Banco Mundial (2005), el cual, al aplicar la definición de la OCDE a la región, duplica la población rural oficial de la región.

A continuación, fueron presentados los avances alcanzados hasta el momento, relativos al diagnóstico sobre las definiciones oficiales de rural/urbano empleadas en la región y en el resto del mundo, y posibles alternativas a seguir para un eventual cambio en la definición.

¹¹ La videoconferencia se realizó el 14 de diciembre de 2005 y su objetivo fue iniciar el debate sobre la definición de “rural” en la región y las implicancias de un posible ajuste en los criterios de clasificación en uso. Por la CEPAL participaron representantes de las Divisiones de Estadística, de Población (CELADE) y la Unidad de Desarrollo Agrícola, incluyendo a los consultores del proyecto, por la Oficina Regional de la FAO participaron integrantes del grupo de Políticas y de Estadística, también participaron representantes de la Dirección de Desarrollo Rural del IICA y el Director de Desarrollo Rural del Banco Mundial. Para orientar el debate, antes de la videoconferencia, se envió una ayuda memoria.

¹² Véase Dirven, este volumen.

A título de ejemplo, fueron presentados dos ejercicios realizados con datos de los censos de población de Uruguay y Argentina, mediante la aplicación de diferentes criterios para cuantificar la población rural. Las diferencias según el criterio aplicado eran significativas.

El debate e intercambio de opiniones estuvo orientado hacia aspectos tales como: la viabilidad de una posible redefinición, alternativas conceptuales y operativas para llegar a disponer de una definición más homogénea que contenga una gradiente, las posibles implicancias metodológicas, jurídicas, políticas y de otra índole de tal cambio. Asimismo, fueron consideradas la comparabilidad internacional de los datos y las necesidades desde una perspectiva de las políticas públicas de desarrollo rural.

1. Las conclusiones pueden sintetizarse así

Las agencias internacionales comparten la preocupación de efectuar comparaciones de los datos entre los países, basada en criterios homogéneos.

Existe una necesidad de encarar una redefinición que contenga un gradiente, teniendo muy en cuenta el “para qué”.

El objetivo es encontrar una definición homogénea de modo tal que, por ejemplo, combinando la densidad de población más la distancia a centros poblados se pueda dar cuenta de las diferencias entre países grandes y pequeños, densamente poblados o no.

No resulta del todo sencillo intentar una redefinición que dé respuesta a las tres clases de inquietudes debatidas: comparabilidad entre países, dinámica de la ruralidad, mayor relevancia para las políticas.

La definición debería dar cuenta de los cambios y efectos de las inversiones en los territorios en el marco de las estrategias de desarrollo, las políticas públicas y la asignación de recursos para lo “rural”.

La utilización de una definición consistente, como la de la OCDE, por parte de los países sería muy útil. Cada país debería evaluar las implicancias de su aplicación.

El debate acerca de la viabilidad de un cambio en la definición debería incluirse en la agenda de los países para los próximos años, desde la perspectiva de las políticas y del gasto público.

En ocasiones, se observan diferencias entre el sentido de las clasificaciones internacionalmente aceptadas y aquellas que se utilizan para la acción. El desafío es encontrar un camino para la redefinición, mediante un método de aproximaciones sucesivas.

Es necesario distinguir los requisitos metodológicos propios de los diseños muestrales en la actividad estadística.

Al final, fueron planteadas dos posiciones con respecto a la fijación de unidades espaciales al formular políticas públicas: una en el sentido que las políticas se fijan en función de las unidades político administrativas de los países y no de la clasificación urbano/rural. La otra, por el contrario, consideró que muchas decisiones toman en cuenta el criterio urbano/rural, que existen incentivos (por ejemplo para maestros rurales) basados en dicha distinción; la fuente de datos son las cifras oficiales de las oficinas estadísticas de gobierno.

Hubo consenso en que caracterizar a América Latina como un continente muy urbanizado afecta muchas decisiones de políticas públicas y asistencia internacional. La probable sobreestimación urbana genera un consecuente sesgo “anti-rural” en los planes y programas para la región.

2. Acuerdos de trabajos futuros

Los participantes acordaron iniciar un proceso que compatibilice dos objetivos:

- Proponer una definición útil a los países para efectuar análisis, y que
- Resulte capaz de mirar lo rural de un modo diferente.

La propuesta sería presentada a los países a modo de ejemplo, como algo mejor que debe ser ajustado después de una evaluación de las implicancias sobre la asignación de recursos, temas legales y otros aspectos de las políticas públicas.

En términos prácticos, el grupo Interagencial elaborará un plan de actividades con responsabilidades definidas para cada Agencia. Acordaron también que la CEPAL y el IICA realizarían ejercicio de simulación en diferentes países de la región, aplicando los diferentes criterios de clasificación que fueron discutidos¹³.

C. Propuesta de plan de trabajo

En la teleconferencia de diciembre 2005 se acordó una propuesta de plan de trabajo, para avanzar en la búsqueda de alternativas para construir una definición más homogénea de lo rural, que incorpore la dimensión territorial y contemple algún tipo de gradiente.

El plan contemplaba dos líneas de trabajo complementarias:

- una línea operativa, que consiste en trabajar con datos de los censos de población, para un grupo de países de la región, en una unidad administrativa completa (estado, provincia, departamento) seleccionada como piloto.
- una línea institucional, orientada a identificar cuáles son las decisiones de política que dependen de la condición de “rural”, en todos los ámbitos de la esfera pública y las posibles implicancias y consecuencias de cambios en la definición.

1. La línea operativa

El objetivo central era realizar iteraciones sucesivas, en un entorno SIG (sistema de información geográfica), para:

- a. recalcular la población sobre la base de varios criterios de definición e umbrales de corte como cantidad total de habitantes por localidad (2.000, 5.000, 10.000), densidad de población por km², disponibilidad de infraestructura, ocupación de la población económicamente activa, uso de la tierra, etc.
- b. elaborar mapas temáticos con la distribución espacial de las variables utilizadas en las sucesivas iteraciones
- c. analizar las correlaciones entre dichos mapas y las variaciones que asumen los indicadores (de población, migración, empleo, ingresos, educación, salud, etc.).

En una primera etapa, fue seleccionado un grupo de países representativos de diferentes ambientes en la región, en principio: Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Perú, México¹⁴.

¹³ Véase Candia y Peña, este volumen, y el aporte del IICA en Rodríguez, Adrián y Saborío, Milagro (Eds.) (2008). Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica. IICA, San José, Costa Rica.

¹⁴ Sin embargo, por la disponibilidad de datos, Candia (este volumen) hizo el ejercicio para Brasil, Chile, Ecuador, Panamá y Venezuela.

El ejercicio sería desarrollado según dos niveles de agregación territorial: País y una unidad territorial administrativa, de primer nivel, seleccionada a modo de prueba piloto.

El plan de actividades era el siguiente:

- Identificar, en cada uno de los países, la subdivisión territorial en unidades de primer nivel y seleccionar una “Unidad territorial administrativa” (UTA) completa.
- Identificar la subdivisión censal de la UTA (distritos/ sectores/ segmentos censales).
- Obtener cartografía digital de la UTA con cobertura de la subdivisión censal.
- Verificar la geo-codificación de la subdivisión censal.
- Obtener los datos censales.
- Calcular la superficie de cada una de las unidades anteriores.
- Construir la tabla de datos y su vinculación con la cartografía.
- Calcular la densidad por km².
- Elaborar mapas con tres cortes de densidad, de acuerdo a los resultados que se obtengan en el punto anterior.
- Efectuar simulaciones según cantidad de población por localidad sobre la base de los cortes de: hasta 2.000, hasta 5.000 y hasta 10.000 personas. Preparar mapas temáticos con cada uno de los cortes¹⁵.
- Asociar datos de ocupación de la PEA.
- Asociar datos del censo agropecuario: cantidad de explotaciones agropecuarias¹⁶.
- Correlacionar los resultados de los mapas con indicadores los seleccionados.
- Elaborar un cuadro síntesis con los resultados de las sucesivas iteraciones.

2. La línea institucional

Hasta ese momento, el intercambio sobre una posible redefinición de lo “rural” estuvo centrado en las instituciones que integran el Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural y académicos que habían venido investigando en ese campo. Sin embargo, indagaciones informales indican que la discusión también está presente en algunas oficinas de estadística y en organismos responsables de la política pública rural¹⁷.

La idea de esta línea de trabajo era, entonces, iniciar un intercambio de ideas y experiencias con esas instituciones de los países de la región y establecer, en un futuro, una red de vinculación. Sin duda, esto facilitará el camino para proponer cambios o ajustes a las definiciones¹⁸.

¹⁵ Este ejercicio fue hecho por Peña (este volumen), sólo para Chile.

¹⁶ Este ejercicio no se hizo, entre otros porque el nivel más bajo del denominador común de ambos censos es el Municipio, nivel encontrado demasiado agregado para los fines buscados.

¹⁷ De hecho, esto resaltó fuertemente en la conferencia electrónica “Discusión preparatoria para el proceso de actualización y reclasificación de la Base de Datos de Gasto Público Rural (GPRural)” organizada por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO entre el 13 de febrero y el 3 de marzo 2006. Así mismo, varios funcionarios de diversas reparticiones públicas de distintos países participaron activamente en la Consulta electrónica sobre la pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural (véase Rodríguez, este volumen).

¹⁸ La intención fue, como primera actividad, enviar un cuestionario de consulta a las oficinas de estadística y de desarrollo rural de los países, a personas identificadas como referentes. Las respuestas obtenidas serían ordenadas y sistematizadas y constituirían un insumo fundamental para conocer el “estado del arte” en la región y evaluar las implicancias de un posible

Bibliografía

- Banco Mundial (2005), Más allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo, Washington, D.C.
- The Wye Group Handbook (2005), Rural households’ livelihood and well-being statistics on rural development and agriculture household income, Intersecretariat working group on agriculture statistics and rural indicators (UNECE, Eurostat, FAO, OECD, World Bank).

cambio en la definición. Sin embargo, como ya se mencionó, a pesar de varios recordatorios, el número de respuestas fue tan insignificante que no pudieron servir para el fin propuesto.

IV. Pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural

Adrián Rodríguez¹⁹

A. Introducción

Este artículo recoge los principales resultados de una consulta electrónica sobre la pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural para fines de análisis y de diseño de políticas. La consulta fue organizada y coordinada por RIMISP y la Unidad de Desarrollo Agrícola, entre el 17 de abril y el 2 de mayo de 2008²⁰.

La consulta se organizó alrededor de tres grandes temas: a) la necesidad de cambio en la forma de medir lo que se considera rural; b) los criterios para una nueva medición; y c) las implicaciones del cambio en esa medición. Este capítulo está organizado en tres secciones, que resumen la discusión en cada uno de esos temas, y una sección final, en la cual se presentan algunas conclusiones generales, derivadas de la discusión.

B. La necesidad de cambio

La primera parte de la consulta abordó tres temas, a saber: a) la pertinencia de diferenciar lo urbano de lo rural; b) la necesidad de cambio en la forma de medir lo rural; y c) la conveniencia o no de tener criterios similares entre países para tal medición.

¹⁹ Oficial a Cargo, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago.

²⁰ La consulta se desarrolló en el marco del Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural (GIADR) y del proyecto FRA/06/001 “Contribución metodológica y analítica regional sobre la definición de rural en América Latina y el Caribe”, financiado por la Cooperación Francesa. Un primer resumen de los aportes de los participantes fue elaborado por Tania Ammour, consultora del RIMISP.

1. Pertinencia de la diferenciación entre rural y urbano

Un elemento importante a considerar en la discusión sobre la pertinencia de establecer diferencias entre lo urbano y lo rural es el desfase que existe entre los criterios actuales para medir lo rural y los avances conceptuales en torno a lo rural que se han dado en América Latina durante las últimas dos décadas. Las investigaciones sobre empleo rural no agrícola (ERNA) que empiezan a surgir a principios de los noventa, la discusión sobre una “nueva ruralidad” y más recientemente los planteamientos sobre el enfoque territorial del desarrollo rural, son tres ejemplos notables de avances conceptuales que podrían llevar a cuestionar la pertinencia de seguir distinguiendo lo urbano de lo rural en base a los criterios actualmente en uso²¹.

Sin embargo, la definición censal de lo urbano y de lo rural sigue siendo uno de los criterios más importantes para la generación de estadísticas en numerosos campos de estudio. Todo el conjunto de datos que elaboran los sistemas estadísticos y, en consecuencia, los indicadores socio-económicos que se construyen a posteriori, se agrupan actualmente según dos grandes criterios de distribución espacial: en unidades territoriales político administrativas y en zonas urbanas o rurales. La primera clasificación responde principalmente a las necesidades de la gestión pública. En cambio, la desagregación de las variables e indicadores según el criterio dicotómico urbano/rural aparece como una excesiva simplificación de los patrones actuales de ocupación del espacio (Salabaín, este documento), tal como lo destacan los avances conceptuales destacados en el párrafo anterior.

Confrontados con ese tipo de situaciones, todos los participantes en la consulta concordaron en que sigue siendo necesario y relevante establecer la diferenciación entre rural y urbano. Un primer conjunto de factores destacados subrayan que lo rural sigue correspondiendo a realidades y modos de vida específicos en términos sociales (e.g., menor acceso a educación), económicos (e.g., tipo de empleos), culturales (e.g., preservación de tradiciones), de tipo de asentamientos humanos (e.g., baja densidad) y ambientales (e.g., contacto directo con la naturaleza, protección de los recursos naturales). No obstante, en esta primera aproximación se reconoce la necesidad de precisar más, no solamente los criterios a partir de los cuales se define en qué se diferencia un modo de vida rural de uno urbano, sino también la valoración de los criterios a partir de los cuales se definen esas realidades. Y en ese sentido, hubo bastante consenso en que criterios tales como “acceso a servicios” y “niveles tecnológicos” no pueden ser, per se, factores para discriminar entre lo rural y lo urbano, pues las dinámicas espaciales han variado, existiendo en la actualidad un continuo urbano-rural en el que existe mucha diversidad.

El segundo conjunto de factores que hacen pertinente la diferenciación —y relacionado con el anterior— es el de las funciones que cumplen los territorios rurales, en diferentes ámbitos, como pueden ser el económico, ecológico, social, institucional y cultural-espiritual. Se destacó que esas funciones derivan de factores tales como las cosmovisiones, dotación de recursos naturales, formas de apropiación de dichos recursos y de ocupación del espacio, formas de reproducción de la fuerza de trabajo, procesos de acumulación y de distribución de rentas, entre otros. Y que en muchos casos la expresión de esas funciones condiciona procesos de transformación de los territorios, desde condiciones típicamente asociadas con lo rural, hacia zonas con características urbanas o peri-urbanas.

Un tercer conjunto de factores destacado es la pertinencia de la distinción para las intervenciones de las políticas públicas y acciones privadas y para la orientación de recursos de cooperación internacional. Sin embargo, se destaca que la diferenciación rural-urbana no puede ser

²¹ Los desarrollos sobre empleo rural no agrícola ya fueron referidos en Dirven (este documento). Los desarrollos sobre nueva ruralidad fueron catalizados, entre otros, por los seminarios internacionales organizados por la Maestría de Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia; por la Misión Rural de Colombia y el Centro Internacional para el Desarrollo Rural (CIDER) del IICA, en Panamá. Véanse, por ejemplo Giarracca (2001), Gómez (2002) y Echeverri y Ribero (2002). Los desarrollos conceptuales sobre el enfoque territorial del desarrollo rural en América Latina han sido influidos de manera importante por avances en la misma dirección en Europa, especialmente en el marco del Programa LEADER (e.g. Farrell y otros, 1999, 2000a, 2000b; Farrell y Thirion, 2000, 2001). Véanse por ejemplo, Schejtman y Berdégúe (2004) y Sepúlveda et al. (2003).

abordada con un enfoque que identifica lo rural a lo “marginal” o a “pobreza”, aun cuando estas situaciones puedan darse, producto de la falta de oportunidades de la población ahí asentada. Por un lado, es necesario distinguir las características multidimensionales y funcionales que tienen las áreas rurales; y por otro, los impactos de las condiciones de pobreza en que se encuentran dichas áreas, las cuales son una consecuencia de su situación de rezago y del sesgo anti-rural de muchas políticas, pero no una característica intrínseca de lo rural.

2. Necesidad de cambio en la forma de medir lo rural

Los participantes concordaron en que la definición actual de los límites entre lo rural y lo urbano en muchos casos lleva a “una lectura plana y dicotómica” según la cual “lo rural se obtiene por descarte”. Por lo tanto, reconociendo la pertinencia de diferenciar lo rural de lo urbano, también hubo consenso sobre la necesidad de cambio en la forma de contabilizar la población en cada una de esas categorías. El argumento central es que la ruralidad no es estática.

Dada la necesidad de cambio y considerando la diversidad de características que podrían adscribirse a lo rural, algunos participantes destacaron la necesidad de cuestionarse “el propósito” con el que se hace la medición de lo rural, de manera que se puedan explicitar y definir los criterios para una mejor medición. Por ejemplo, si seguir únicamente criterios demográficos, geográficos o urbanísticos para identificar tipos de asentamientos humanos o hábitat específicos; o si utilizar también enfoques económicos, sociales y culturales, que permitan apoyar el diseño políticas públicas que respondan a necesidades específicas, con una perspectiva territorial.

El sentir general entre los participantes en la consulta fue que el cambio en la medición de lo rural debe implicar una combinación de criterios, de manera que se pueda capturar la heterogeneidad al interior de 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.

Un aspecto destacado por algunos participantes es que la definición de los criterios y su operacionalización deberían darse como parte de una discusión más amplia en torno a los criterios estadísticos utilizados en los países, especialmente para fines de comparación intertemporal. Esto es, una discusión en la que debería primar el interés nacional por encima del objetivo de comparación internacional.

3. Definiciones comunes o diferentes por país

Existen opiniones divergentes en lo relativo al requerimiento de comparabilidad internacional en las estadísticas rurales y urbanas. Por ejemplo, la División de Población de Naciones Unidas (United Nations, 2002, p. 106) argumenta que “... dada la variedad de situaciones en los países, no es posible o deseable, adoptar criterios uniformes para distinguir entre las áreas urbanas y rurales [...] claramente, las Oficinas Estadísticas Nacionales están en mejor posición para establecer los criterios más apropiados para caracterizar las áreas urbanas en sus respectivos países” (traducción propia). Este enfoque se opone al de la OECD, en donde se ha acordado un criterio único para separar las comunas urbanas de las rurales: el umbral de 150 habitantes por kilómetro cuadrado, combinado con distancia hacia una ciudad de más de 100.000 habitantes.

La ausencia de consenso en la región se reflejó en la consulta. Muchos participantes destacaron la importancia de que los países concentren sus esfuerzos en la definición de criterios nacionales, considerando la diversidad interna y sus particularidades y la necesidad de comparabilidad en el tiempo de los indicadores. Otros consideraron que una definición común para ALC no parece ser una prioridad, aunque reconocieron la posibilidad de hacerlo por subregiones (e.g. Región Andina, Centro América). Además, ante la posibilidad de implementar una medición común para toda la región o grupos de países, muchos participantes destacaron que se debería respetar la heterogeneidad y los distintos niveles de desarrollo que existen dentro de la región.

Una solución propuesta es tener dos conjuntos de indicadores básicos: uno que permita asegurar la comparabilidad en el tiempo al interior de los países, para lo cual éstos 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 (e.g. a partir de densidad y distancia), que permitiría la comparación a nivel de toda la región (i.e., América Latina y el Caribe), o al menos entre grupos de países con características similares (e.g., Región Andina, Centro América), y que además sea más útil para efectos de políticas.

C. Los criterios para una nueva medición

La segunda parte de la discusión toma como punto de partida los puntos de consenso sobre la pertinencia de seguir diferenciando lo rural de lo urbano y sobre la necesidad de cambiar los criterios a partir de los cuales se establece actualmente esa diferenciación, para avanzar en la discusión alrededor de tres temas: a) los criterios que deberían considerarse para una definición de lo “rural”; b) si para fines analíticos y para el diseño de políticas, la definición debería ser dicotómica (rural / urbano) o si sería preferible y factible que sea un gradiente; y c) en el caso de ser gradiente, sobre el enfoque que debería seguirse en su construcción.

1. Criterios para una mejor medición de lo rural

Durante la primera parte de la consulta los participantes identificaron una amplia lista de características que pueden adscribirse a lo rural, aunque reconociendo su heterogeneidad y el *continuum* con lo urbano que es necesario visualizar. La lista de los factores mencionados incluye: la mayor dispersión de la población en el territorio; el menor tamaño de los asentamientos humanos; la mayor distancia a los servicios públicos; la menor disponibilidad y utilización de servicios básicos e infraestructura básica (e.g., calles, aceras, energía eléctrica, alumbrado público, agua potable, teléfono, escuelas, etc.); la presencia de ecosistemas y recursos naturales y su estatus legal (e.g., áreas protegidas); la existencia de zonas de frontera agrícola; la presencia de “áreas de expansión urbana”; la presencia de actividades agrícolas y extractivas (uso de la tierra/recursos naturales); la presencia de actividades agroindustriales y de servicios; la presencia de actividades y de servicios asociadas a los ecosistemas naturales y a los agroecosistemas (e.g., servicios ambientales, amenidades); las formas de organización territorial; la contaminación; la presencia de migraciones temporales o permanentes por motivos laborales; características de las familias (e.g., la importancia de las mujeres como jefes de hogar, el mayor número de miembros en los hogares, la baja escolaridad, valores familiares tradicionales); la mayor importancia adscrita a valores comunitarios y culturales (i.e., un mayor sentido de pertenencia); y la seguridad ciudadana.

Sin embargo, no hubo consenso sobre un conjunto reducido de criterios que puedan utilizarse para complementar o sustituir los criterios oficiales que predominan actualmente y que se reconoce siguen siendo relevantes, tales como el tamaño de los asentamientos humanos, el acceso a algunos servicios públicos, la infraestructura y la población económicamente activa (PEA) en actividades primarias. Respecto a la PEA, hubo consenso que ya no hay una identificación unidireccional de lo rural con lo agrícola; por el contrario, existe un continuo entre actividades agrícolas y no agrícolas que implica que la proporción de la PEA ocupada en actividades primarias es un indicador importante de ruralidad pero no suficiente.

Algunos siguieron un enfoque más cuantitativo, como utilizar criterios directamente medibles, tales como cobertura vegetal, densidad de población y dispersión territorial, para complementar los criterios utilizados ahora. Otros de los criterios propuestos ilustran la diversidad de enfoques: a) considerar factores que determinan la organización del trabajo y la educación, tales como el clima y ritmo de ciclos agrícolas; b) tener en cuenta la estrecha relación entre el movimiento de la población y la actividad agropecuaria; c) considerar procesos de ocupación del territorio relacionados con la agricultura, pues esto tiene efectos culturales y económicos; d) reconocer el comportamiento

diferente del hombre del medio rural (vs. urbano), por ejemplo, en términos de su cosmovisión, de valores comunitarios y de relacionamiento con la naturaleza. En otros casos se presentaron criterios opuestos, como es la importancia de los servicios: para unos un criterio indispensable, para otros, un criterio que va perdiendo valor con el desarrollo de los países, ya que las diferencias de acceso a servicios básicos tales como electricidad, agua potable, educación y salud entre grupos poblacionales han ido disminuyendo²².

También se indicó que en esa discusión es importante distinguir entre las variables que se utilicen para diferenciar lo rural de lo urbano de las variables que pueden utilizarse para establecer las diferencias en las dinámicas de ambas categorías. Un ejemplo que se mencionó en ese sentido y que está desarrollado en Candia (este documento) es el de la relación entre necesidades básicas insatisfechas (NBI), proporción de PEA agrícola y la densidad de población: cuanto menor la densidad menor el grado de satisfacción de NBI; y para un nivel dado de densidad, conforma aumenta la PEA agrícola disminuye el nivel de satisfacción de NBI.

2. Mediciones dicotómicas vs. gradiente

Existió consenso entre todos los participantes en que la medición por gradiente es la más apropiada, pues lo rural es multidimensional y por lo tanto ninguna variable *per se* es suficiente para capturar la complejidad de situaciones que eso implica.

También, se argumentó que la medición por gradiente permite capturar la interrelación que existe entre las áreas urbanas y las rurales y es más adecuada para apoyar la formulación de políticas diferenciadas. Parafraseando lo expresado por varios participantes, “lo más apropiado sería hablar de territorios con interrelaciones múltiples, reconociendo la existencia de territorios *rururbanos*.” Esto es, la medición por gradientes permite hablar de espacios integrados que comparten e intercambian grupos poblacionales, complejos productivos, servicios, recursos naturales e instituciones, algunos de los cuales son eminentemente agrícolas pero con fuertes interrelaciones con aglomeraciones y ciudades adyacentes. Se enfatizó que las categorías del gradiente deberían permitir identificar la existencia de distintos tipos de territorios, desde lo distintivamente rural (e.g., rural disperso), pasando por categorías intermedias (e.g., rural concentrado, periferia urbana), hasta lo distintivamente urbano (e.g., áreas metropolitanas y en general zonas urbanas concentradas con alta densidad de población).

Es importante destacar que, pese a reconocer la necesidad de superar la medición dicotómica, muchos participantes consintieron en la relevancia de criterios que también se utilizan en mediciones dicotómicas; por ejemplo, la población ocupada en actividades agrícolas y la densidad de población. Se enfatiza que ambos criterios han sido ampliamente utilizados para caracterizar procesos históricos de la conformación de lo rural y lo urbano.

3. Enfoque para la construcción de un gradiente

Una vez decididas las variables a considerar y la unidad de análisis, existen al menos tres posibilidades para la construcción de gradientes (ver recuadro). La primera es partir de una clasificación dicotómica urbana-rural, al nivel de una unidad geográfica pequeña y heterogénea, y luego mediante procesos de agregación adecuados establecer las categorías del gradiente, para unidades territoriales mayores. Este enfoque es apropiado cuando la separación urbano-rural se hace a partir de una única variable (e.g., densidad de población). Un ejemplo de este enfoque es el gradiente de la OECD, que separa las comunas entre urbanas y rurales a partir de una densidad de 150 hab./km² y luego clasifica los territorios en mayoritariamente rurales, intermedios y mayoritariamente urbanos, dependiendo de la proporción de población en comunidades rurales y urbanas.

La segunda opción, adecuada cuando se utiliza más de dos variables, consiste en reducir las variables a una escala común (e.g. 0 – 1) y a partir de ello construir un índice, cuyos valores extremos

²² Se mencionó el caso de Costa Rica, como un ejemplo de estos fenómenos. En ese país más de un 90% de la población rural tiene cobertura de electricidad y agua potable.

representarían las condiciones límite de ruralidad y ausencia de ruralidad. Luego, a partir de procedimientos estadísticos de agregación adecuados, se establecen las categorías del gradiente. Este enfoque es utilizado por Saborío y Rodríguez (2008) para Costa Rica y por Waldorf (2006) para los Estados Unidos de América.

Una opción intermedia entre las dos anteriores es cuando el gradiente se construye a partir de dos variables. En este caso el gradiente resulta de la clasificación cruzada de las categorías en que se clasifiquen las variables. El resultado es un gradiente con un mínimo de cuatro categorías, cuando ambas variables se clasifican en categorías dicotómicas²³. Un ejemplo de este tipo de gradiente es el calculado por Candia (en este documento) para Brasil, Chile, Ecuador, Panamá y Venezuela y por Rodríguez y Murillo (2007) para Costa Rica, siguiendo diferentes enfoques.

La tercera opción es establecer a priori las categorías del gradiente y luego agregarlas en las dos categorías, una urbana y otra rural, si esto se considera pertinente. Este es por ejemplo el caso de Costa Rica, en donde los segmentos censales se clasifican en rurales concentrados, rurales dispersos, urbanos periféricos y urbanos concentrados. En este caso, sin embargo, no existe oficialmente un proceso de agregación similar al de la OECD para unidades geográficas mayores. Por lo tanto, el gradiente permite cuantificar la población que vive en cada tipo de segmentos, pero no una caracterización de los territorios, según el grado de ruralidad-urbanismo. Rodríguez y Murillo (2008), utilizando criterios similares al de la OECD, realizan ese ejercicio, clasificando los distritos y cantones del país en mayoritariamente urbanos, mayoritariamente rurales e intermedios.

Las variables sobre las que existió mayor acuerdo para ser consideradas en la construcción de un gradiente rural-urbano son 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 al interior de lo rural y las interacciones con lo urbano. Se destacó que la densidad de población y el acceso a servicios permiten caracterizar distintas dinámicas geográfico-demográficas. Por otra parte, la conectividad y las comunicaciones permiten caracterizar el aislamiento que tradicionalmente padecen las zonas rurales.

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 (e.g. segmentos censales en Costa Rica).

Como parte de los trabajos desarrollados por la CEPAL y el IICA, en el marco del GIADR, se ejecutaron varios ejercicios de construcción de gradientes. Entre ellos está el gradiente propuesto por Candia (en este documento), que combina la densidad de población y la condición de actividad de la PEA. Esto permite llegar a una clasificación como en el cuadro que sigue.

CUADRO 1
ILUSTRACIONES DE CONSTRUCCIÓN DE GRADIENTES

Densidad promedio por distrito (hab/km. ²)	% de segmentos en el distrito con 35% o más de PEA agrícola		
	0 < 20%	20 < 40%	40 - 100%
< 50			
50 < 100	Bajo empleo agrícola y baja densidad	Empleo agrícola medio y baja densidad	Alto empleo agrícola y baja densidad
100 < 150			
150 < 500			
500 < 1000	Bajo empleo agrícola y alta densidad	Empleo agrícola medio y alta densidad	Alto empleo agrícola y alta densidad
1000 < 2500			
> 2500			

Fuente: Elaboración propia

²³ Sin embargo, no es recomendable más de tres categorías en ambas variables (i.e., no más de 9 categorías en total).

En la aplicación de Rodríguez y Murillo (2007) para Costa Rica, derivan una tabla como la que sigue, para resumir la información en un gradiente de seis categorías. En el caso de Costa Rica, el umbral entre alta y baja densidad podría establecerse en 100 hab/km², considerando que la mediana de la densidad distrital es de 96,5 hab/km².

Los gradientes anteriores son bidimensionales; por lo tanto, los datos pueden agregarse en una tabulación cruzada de las variables relevantes.

Otra posibilidad, especialmente para gradientes con más de dos dimensiones, es reducir las variables a una escala común (e.g. 0 – 1) y a partir de ello construir un índice, cuyos valores extremos representarían las condiciones límite de ruralidad y ausencia de ruralidad. Este es el caso de Índice de Ruralidad Relativa propuesto por Waldorf (2006) para los Estados Unidos, en el que se combinan cuatro dimensiones de la ruralidad: población, densidad de población, extensión de las áreas urbanizadas y distancia a la zona metropolitana más cercana.

En términos de enfoques, se discutieron todas las posibilidades, pero sin llegar a un consenso sobre cómo proceder. La opción más favorecida 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. Las siguientes propuestas ilustran la diversidad de las intervenciones:

- Considerar características de los “ecosistemas naturales” para definir “zonas rurales” y “zonas naturales”, a partir de indicadores de sostenibilidad, utilizando la metodología de “huella ecológica”, con el propósito de medir la biocapacidad de los territorios (e.g., para proveer alimentos, fibras, energía, reciclaje de desperdicios, etc.).
- Construir un indicador síntesis sobre condiciones de vida o nivel socioeconómico y cruzarlo con una clasificación rural-urbano, para obtener un gradiente de cuatro categorías, a saber: a) rural y nivel socioeconómico bajo o muy bajo; b) rural y nivel socioeconómico medio o alto; c) urbano y nivel socioeconómico bajo o muy bajo; y d) urbano y nivel socioeconómico medio o alto.

Finalmente, se destacó que cualquier variable, tipología o gradiente debe ser útil para la definición de políticas, y por ende, los resultados asociados a ella deben ser simples y fáciles de comunicar.

D. Implicaciones y factibilidad del cambio

Tal como se ha destacado, las estadísticas urbano-rurales a menudo son empleadas para alimentar políticas públicas. Los usos pueden ser muy diversos, 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. Los organismos internacionales también establecen algunas de sus prioridades con base en estas estadísticas; por ejemplo, en la asignación de fondos para proyectos de desarrollo rural y de infraestructura urbana

Por lo tanto, la decisión de cambiar los criterios para medir la población rural no es neutra en términos de la definición de políticas públicas. Ello lleva a los últimos dos temas abordados en la consulta, a saber, las implicaciones y la viabilidad del cambio.

Un tema implícito en la discusión de esos temas es el de la comparación intertemporal. Tal como se destacó en la primera parte de la consulta, para los países este requisito es fundamental. Dadas las diferencias actuales en la definición de lo rural, parece existir entonces un *trade-off* entre la necesidad de asegurar la comparabilidad intertemporal de las estadísticas y el objetivo de tener estadísticas e indicadores más apropiados para el análisis y el diseño de políticas.

1. Implicaciones del cambio en la medición de lo rural

Se identificaron varias implicaciones de un cambio en la medición de lo rural, tanto en el nivel regional como en el nivel nacional. A nivel regional se considera que se podría redimensionar el peso del sector rural y sus características. También se considera importante el poder disponer de marcos teóricos nuevos y compartidos sobre lo rural y sus dinámicas, que permitan identificar nuevas realidades, especificidades e identidades de lo rural. Además, algunos participantes opinaron que la definición de un marco conceptual común debería permitir ajustar y compatibilizar los distintos tipos de censos, especialmente los censos agropecuarios y los de población.

A nivel nacional se destacaron varios factores relacionados con la calidad de la información y con su utilidad. Se considera que el cambio en la medición de lo rural permitiría disponer de información más ajustada a la realidad y dinámicas del sector rural. En función de la toma de decisiones, por un lado, podría cambiar la visión “tradicional” que se tiene sobre el sector rural, y por otro, se dispondría de elementos para una mejor planificación social y económica, y de ordenamiento del territorio más adecuado. Todo ello debería repercutir en la asignación de fondos, bonos, representatividades políticas e inversiones apropiadas para las diferentes realidades territoriales identificadas, especialmente si la medición es mediante un gradiente.

Otra implicación importante en el ámbito nacional es el replantear la forma de medir lo rural, no en función de divisiones político-administrativas, sino de aspectos territoriales. Esto sería particularmente importante en países en donde la estructura político-administrativa descentralizada confiere a las instancias municipales un alto nivel de autonomía, pues la definición de los criterios y la delimitación de los territorios rurales/urbanos empezaría en ese nivel.

Finalmente, la definición y adopción de nuevas formas de medición de lo rural podrían limitar la comparación intertemporal, tanto a nivel nacional como internacional, pues posiblemente en muchos casos no se puedan aplicar los nuevos criterios a la información histórica. Una solución a este dilema es el disponer de dos tipos de criterios: uno para fines de comparación intertemporal y otro para fines de diseño de política a nivel nacional y para la comparabilidad entre países en el ámbito regional, como ya fue mencionado.

2. Viabilidad del cambio en la medición de lo rural

La viabilidad del cambio puede verse en términos técnicos y políticos. La viabilidad técnica estaría dada por las capacidades nacionales y sobre todo por la disponibilidad de información al interior de los países. La viabilidad político-institucional podría estar condicionada por el tipo de implicaciones políticas, institucionales y presupuestarias que tenga el cambio.

En línea con lo expresado respecto de la comparabilidad intertemporal a nivel nacional versus la comparabilidad internacional, los participantes destacaron que el esfuerzo de ajuste debe ser realizado primero dentro de cada país. Ello requiere asignar recursos y desarrollar capacidades técnicas para consensuar y operativizar los cambios, adecuando los instrumentos y niveles de recopilación de informaciones. En particular, se destacó que el uso de nuevas tecnologías disponibles (e.g., cartografía digital, imágenes satelitales) debería permitir redibujar las unidades de análisis y mejorar el relevamiento de datos y su georeferenciación (e.g., con SIG, GPS).

Desde el punto de vista político, se consideró que la prioridad dada a estos cambios es fundamental y es un aspecto que requiere de campañas y cabildeo. En ese sentido, se enfatiza la importancia de partir de esfuerzos nacionales destacados, para a partir de ellos, en un proceso paulatino, avanzar en la discusión, definición y aplicación de criterios regionales comunes de medición. Se destaca que la posibilidad de inducir cambios en la medición de lo rural pasa por una inclusión más explícita y decidida del tema rural en las agendas de políticas públicas, lo que implica el reconocimiento y toma de conciencia de que “lo rural” es un ámbito en el cual es necesario intervenir e invertir para enfrentar problemas actuales relacionados con los efectos del cambio climático, la escasez de agua y de alimentos, la contaminación, etc.

Para finalizar, se destacó la importancia de identificar el rol que podrían desempeñar entidades que trabajan en la temática rural (e.g., centros de investigación, organizaciones públicas rectoras del sector rural a nivel nacional y local, entidades de planificación nacionales y regionales, organizaciones regionales intergubernamentales), en apoyo de los organismos de estadística y censos, especialmente mediante la identificación de sus necesidades de información. En ese mismo sentido, se destacó el rol que podrían cumplir los organismos internacionales regionales (e.g., CEPAL, FAO, IICA) y en el “rediseño” conceptual y operativo de los instrumentos de medición de lo rural y lo urbano.

E. Algunas reflexiones finales

A partir de los aportes realizados por los participantes en la consulta se presentan a continuación algunas reflexiones generales, ordenadas alrededor de 8 puntos.

- i) Cualquier intento de definición de criterios para diferenciar lo rural de lo urbano debe partir de una redefinición del marco conceptual subyacente que permita eliminar la asociación de “lo rural” con un sector “atrasado”, “pobre”, etc. La predominancia de la pobreza en zonas rurales es una consecuencia, y no puede ser un punto de partida para capturar las variables a ser seleccionadas para medir lo rural. En efecto, muchas zonas rurales no dejan de ser rurales por el desarrollo de infraestructura, de los sistemas de comunicación, de agroindustrias, de movimientos poblacionales (“zonas rurales dormitorio” por ejemplo) aunque algunos aspectos están interrelacionados, como la baja densidad de la población o la lejanía con la relación costo/beneficio de proveer servicios.
- ii) Al definir “lo rural” se plantean una serie de aspectos que corresponden a las funciones que cumplen las zonas rurales en lo económico, ecológico, social/institucional y cultural/espiritual hacia dentro y hacia fuera; así como a los atributos que tiene “lo rural” (paisaje, diversidad territorial, “modo de vida”).

A partir de una revisión de una larga lista de “aspectos indicativos” para caracterizar lo rural, se destaca la relevancia de algunas variables, reconociendo que no pueden ser, per se, discriminatorias de “lo rural” y “urbano” en forma dicotómica. Dichas variables son: la densidad de población, la dispersión de la población, el acceso a servicios públicos, la cobertura vegetal; y en menor medida la infraestructura y la PEA en actividades primarias. De los aportes a lo largo de la Conferencia, queda evidenciado que será necesario profundizar en la selección de aspectos indicativos mencionados anteriormente y en la identificación de variables que permitan dar cuenta de cambios y dinámicas de los territorios.

- iii) La definición de criterios debe dar cuenta de la existencia de varias “ruralidades” definidas por dinámicas territoriales en permanente evolución e interacción. Esta permanente evolución y la necesidad de disponer de instrumentos para orientar las políticas públicas y privadas (e.g. inversiones, programas, proyectos) destacan la relevancia de establecer gradientes, que permitan dar cuenta de la heterogeneidad rural y de un continuo entre lo rural y lo urbano.
- iv) Para definir los gradientes también se sugirieron variables relacionadas con la densidad de población, la proporción de PEA agrícola, el acceso a servicios, la cobertura vegetal y el grado de conectividad y comunicaciones. Además, con miras a desarrollar gradientes que permiten destacar la relación entre ruralidad y desarrollo, se mencionaron otras variables, como necesidades básicas insatisfechas y el estado y desarrollo de los recursos naturales.
- v) Hubo consenso sobre la pertinencia de partir de unidades territoriales pequeñas y homogéneas, que permitan dar cuenta de las dinámicas territoriales en términos culturales, geográficos, sociales, económicos y ambientales. Asimismo, considerando

principios y recomendaciones de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, la noción de “localidad” (i.e., aglomeración de personas, núcleo poblacional o asentamiento humano, junto con el modo como se agrupan) sería una forma de identificar características propias de lo urbano versus lo rural.

- vi) El cambio en los criterios para la medición de lo rural pueden tener implicaciones en términos de: a) la elaboración de marcos teóricos nuevos y compartidos sobre lo rural y sus dinámicas; b) la disponibilidad de mejor información para orientar políticas públicas; y c) el diseño y compatibilización de los diferentes tipos de censos, especialmente los de población y agropecuarios).
- vii) La viabilidad de implementar cambios en la medición de lo rural dependerá de esfuerzos conjuntos entre diferentes tipos de actores, de la asignación de recursos financieros adicionales, de la utilización de una serie de avances tecnológicos que facilitan la captura y organización de información (e.g., imágenes de satélites, sistemas de información geográfica, sistemas de posicionamiento), así como del fortalecimiento de capacidades a nivel nacional. En particular, se destaca que la viabilidad política pasa por el reconocimiento de la relevancia de lo rural y de su incorporación más explícita en las políticas y estrategias nacionales de desarrollo. En el ámbito se destacó la importancia del trabajo conjunto de los organismos censales con instituciones que trabajan la temática rural o tienen competencia en esa materia, especialmente para la identificación de necesidades de información y la discusión de marcos analíticos. A nivel internacional se señaló el rol que organismos internacionales (e.g., CEPAL, FAO) podrían cumplir en la facilitación de esos procesos en los niveles nacional y regional y en la difusión de aquellos procesos que se consideren innovadores, como una forma de avanzar en la definición de compromisos y de programas regionales. Se enfatizó que dichos organismos podrían cumplir un rol importante en la definición y discusión de marcos analíticos y estadísticos, así como en la elaboración de instrumentos (e.g. manuales) que faciliten y viabilicen la operativización de los cambios que los países consideren relevante introducir.
- viii) Se privilegió la comparabilidad intertemporal nacional sobre la comparabilidad entre países. Sin embargo, la posibilidad avanzar hacia mayor comparabilidad entre países dependerá de la definición de criterios más “globales” que los utilizados por los países para fines de su gestión interna. En este sentido, se planteó la posibilidad de utilizar varios conjuntos de criterios: para fines de comparación intertemporal si el empalme entre la nueva y la “vieja” definición resulta complejo o imposible; para fines nacionales en materia de políticas públicas; y para efectos de comparación entre países.

Bibliografía

- Candia, David, Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad (en este documento).
- CEPAL-BID-FAO-RIMISP (2004), Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina. Serie seminarios y conferencias N° 35. Santiago de Chile.
- Chomitz, Kenneth; Buys, Piet y Thomas, Timothy (2004), Quantifying the Rural – Urban Gradient in Latin America and the Caribbean. World Bank Policy Research Working Paper 3634, Washington D.C., The World Bank.
- Dirven, Martine, Corta reseña sobre la necesidad sentida de redefinir “rural” (en este documento).
- Echeverri, Rafael y Ribero, María (2002), Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe. Ciudad del Saber, Panamá: CIDER/IICA.
- Faiguenbaum, Sergio y Namdar-Irani, Mina, Definiciones de “rural y/ o urbano en el mundo. (en este documento).
- Farrell, Gilda; Thirion, Samuel y Soto, Paul (1999), La competitividad territorial: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER. Innovación en el Medio Rural, Cuaderno N° 6 - Fascículo 1. Observatorio Europeo LEADER, Bruselas.
- Farrell, Gilda; Thirion, Samuel y François, Martine (2000), La competitividad social: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER. Innovación en el Medio Rural, Cuaderno N° 6 - Fascículo 2, Observatorio Europeo LEADER, Bruselas.
- Farrell, Gilda; Lukesch, Robert y Thirion, Samuel (2000), La competitividad medioambiental: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER. Innovación en el Medio Rural, Cuaderno N° 6 - Fascículo 3, Observatorio Europeo LEADER, Bruselas.
- Farrell, Gilda y Thirion, Samuel (2000), La competitividad económica: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER. Innovación en el Medio Rural, Cuaderno N° 6 - Fascículo 4, Observatorio Europeo LEADER, Bruselas.
- Farrell, Gilda y Thirion, Samuel (2001), La competitividad de los territorios rurales a escala global: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER. Innovación en el Medio Rural, Cuaderno N° 6 - Fascículo 5, Observatorio Europeo LEADER, Bruselas.
- Giarracca, N. (Compiladora) (2001), ¿Una nueva ruralidad en América Latina? CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Gómez, Sergio (2002), La “nueva ruralidad”: ¿Qué tan nueva? Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2006), Políticas para la Prosperidad Rural: la contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la creación de empleo y la reducción de la pobreza. IICA, San José, Costa Rica.
- Klein, Emilio (1992), El empleo rural no agrícola en América Latina. Documento de Trabajo, No. 364, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Krugman (1995), Development, Geography and Economic Theory. MIT: Press, Cambridge, MA. USA (Capítulo II, "Geography lost and found").
- Pérez, Edelmira (2001), Hacia una nueva visión de lo rural. En N. Giarracca (Compiladora), ¿Una nueva ruralidad en América Latina? CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez, Adrián y Saborío, Milagro (Eds.) (2008), Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica. IICA, San José, Costa Rica.
- Rodríguez, Adrián y Saborio, Milagro (2007b), Algunas consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la definición y medición de lo rural. En A. Rodríguez y M. Saborio, Eds.), Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica. IICA, San José, Costa Rica.

- Rodríguez, Adrián y Murillo, Dagoberto (2007), Caracterización rural – urbana de los distritos y cantones de Costa Rica. En A. Rodríguez y M. Saborio, (Eds.), Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica. IICA, San José, Costa Rica.
- Sabalain, Cristina , El concepto de “rural” en los países de la región (en este documento).
- Saborio, Milagro y Rodríguez, Adrián (2007), Exploración de gradientes de ruralidad y de las características urbano – rurales. En A. Rodríguez y M. Saborio, (Eds.), Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica. IICA, San José, Costa Rica.
- Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio (2004), Desarrollo territorial rural. Debates y Temas Rurales N° 1, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael y Portilla, Melania (2003), El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, IICA, San José, Costa Rica.
- United Nations (2002), World Urbanization Prospects: The 2001 Revision, Publication ST/ESA/SER.A/216, United Nations, New York.
- Waldorf, Brigitte (2006), A continuous multi-dimensional measure of rurality: moving beyond threshold measures. Selected Paper prepared for presentation at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Long Island, California, July 24-27. Department of Agricultural Economics, Purdue University, West Lafayette, IN, USA.

V. Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad²⁴

*David Candia Baeza*²⁵

A. Introducción

El desarrollo rural —incluyendo el combate a la pobreza rural— sigue siendo un problema no resuelto y la clásica visión dicotómica y de reflejo contradictorio de una área con respecto a la otra no ha sido capaz de manifestar los procesos sociales, económicos y ambientales que ocurren en su interior ni de representar los actuales procesos de cambios producidos por la globalización. Por lo tanto, las bases conceptuales y el modo de determinar la ruralidad en que se han sustentado las políticas de desarrollo rural no han sido las más adecuadas, lo que según Escobar (2004) se debería a “la velocidad de los cambios experimentados por la sociedad en las últimas décadas y la insatisfacción con los resultados de las políticas derivadas de la apertura y el ajuste estructural en lo que las condiciones de desarrollo de las poblaciones rurales se refiere”, lo que lleva necesariamente a cuestionar y reformular las políticas de intervención para el desarrollo rural. Esto ha llevado a que los medios académicos y organismos internacionales orientados a los estudios rurales, vuelvan a preguntar que es urbano y qué es rural, y el modo en cómo se estima la población que habita estas áreas,

Esta contexto ha llevado, entre otros, al Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural a establecer distintos ámbitos de investigación y de acción que reflejen la nueva realidad del mundo rural y permitan a su vez ser un aporte al desarrollo de su economía. Entre sus propuestas plantea que el problema de la pobreza rural se debe abordar mediante “...una concepción territorial y de manejo sostenible de los recursos naturales que abarquen aspectos multisectoriales y elementos diferenciales basados en la singular heterogeneidad de situaciones rurales en América Latina y el Caribe”²⁶.

²⁴ El contenido de este capítulo no constituye una propuesta oficial de la CEPAL.

²⁵ Consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, 2006.

²⁶ Grupo Interagencial de Desarrollo Agrícola “Objetivos y Actividades”. <http://www.fidamerica.cl/getdoc.php?docid=1029>. Julio 21, 2006.

El presente trabajo se enmarca dentro de uno de los objetivos del Grupo: la generación y difusión de nueva información; en particular con respecto a la pregunta: ¿existe alguna manera funcional de establecer el grado de ruralidad o cuantificar la “nueva ruralidad” desde un enfoque territorial?, respuesta que tiene una doble exigencia, primero, tiene que ser un modo de estimación y aplicación sencilla y segundo, en lo posible replicarse a todos los países de América Latina y El Caribe.

El objetivo de este informe es describir los pasos seguidos y presentar los resultados obtenidos en el diseño de una definición funcional de la ruralidad tomando como base principalmente dos elementos: a) la densidad de la población, utilizando como referente para medir la ruralidad la propuesta hecha por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) que define como rural a aquellos territorios cuya densidad es menor a 150 hab/km², y b) la cantidad de población que trabaja en actividades agrícolas, ganaderas y forestales. Para ello se utilizó como base de estudio la delimitación del nivel subsiguiente a la división municipal de algunos países de América Latina y las bases censales para los cuales la cartografía censal estaba disponible en la CEPAL.

Sin embargo, el principal supuesto de este trabajo es que la ruralidad no se explica tan sólo por la densidad, sino que además por la actividad agrícola (tomada aquí en su aceptación de “sector agrícola” de las Cuentas Nacionales, aunque sin incluir a la pesca, por su relación muy distinta con el uso de la tierra y, por ende, con el territorio). Es decir, la ruralidad debe tener no sólo un enfoque territorial, sino también sectorial por la importancia territorial de las actividades agropecuarias y forestales. Como una forma de reflejar esta situación se establece una relación entre la densidad, la actividad agrícola y la caracterización de la pobreza, medida a través de las necesidades básicas insatisfechas (NBI); es decir, calidad de la vivienda, educación del jefe de hogar, acceso a servicios, etc.

Si bien el nivel de representación y análisis es al primer nivel agregado menor al municipio, se parte del mayor nivel de desagregación que entregan los censos, que en la mayoría de los países es la “manzana”, “entidad” o “área censal”, tratando de omitir las definiciones de “urbano” y “rural” previamente establecidas en cada censo²⁷, e inferir de este modo algún grado de dispersión que puedan tener los asentamientos, dado el peso territorial que tienen las actividades agrícolas en la ocupación del territorio. Es a partir de este nivel que se construye el indicador: “porcentaje de población en actividades agrícolas respecto a la población económicamente activa (PEA) que habitan en ese nivel”. La agregación de estas áreas de estudio, cruzadas con diferentes grados de densidad, permite obtener diversos niveles y grados de “ruralidad” de un país.

Con lo anterior se pretende, de algún modo, identificar a aquellas localidades que son consideradas como urbanas por la cantidad y/o concentración de población, pero cuya actividad principal gira en torno a las actividades agrícolas. Así, se intenta rescatar entre otras a aquellas áreas periféricas de las ciudades con una parte importante de su población que habita en zonas consideradas urbanas pero que trabaja en la agricultura y que pudiese o no presentar algún grado de dispersión.

El aporte de este método de medir la ruralidad está en la forma de como es manejada la información, ya que, al considerarse el nivel más desagregado, es decir, la “manzana” o “entidad”, se pretende dar una visión local. La idea que subyace es que la actividad agrícola que realizan las personas que viven en esas manzanas refleja un grado de dispersión que se puede producir por la existencia de grandes propiedades asociadas a la actividad agrícola. También se supone que en las áreas más densas existe un efecto multiplicador de las actividades agrícolas sobre el resto de las

²⁷ En el caso de Chile, por ejemplo, el censo tiene al mismo nivel de desagregación una variable a nivel de manzana en las áreas definidas como urbanas y entidad censal, en las zonas rurales, denominadas “categoría de entidad poblada”, cuyas categorías van desde ciudad hasta las aguadas. Tomando las categorías que implican un gran tamaño, como: Fundo, estancia, hacienda, parcela, hijuela, comunidad indígena o agrícola, veranada, majada y aguada se calculó el porcentaje de estas con respecto al total de los distritos. Posteriormente se utilizó el Índice de Moran para correlacionar espacialmente el porcentaje anterior con el porcentaje de manzanas o entidades propuestos en este estudio, los primeros resultados han arrojado una correlación alta de 0,5. Al correlacionar los resultados con las manzanas urbanas que implican una mayor concentración como las de ciudades o pueblos el índice fue de -0,5 es decir, en un sentido inverso.

actividades de la población o de la de sus vecinos. La posterior agrupación de las manzanas en un nivel administrativo mayor permite observar el peso territorial de estas agrupaciones una delimitación, lo que hace posible a su vez, una localización, cuantificación e identificación de los factores y actores involucrados, facilitando con ello las políticas de intervención.

B. La nueva ruralidad

1. La división censal de las áreas urbanas y rurales

Las distintas divisiones geográficas oficiales referidas a urbano y rural están sentadas principalmente en la definición de qué es lo urbano, definición que generalmente se basa en dos elementos: el número de población y la localización respecto a la división político administrativa. La que responde a una visión contrapuesta entre las dos áreas como si fuesen contradictorias, adjudicando a las zonas urbanas aspectos positivos como modernidad, riqueza, mayor acceso a servicios, mejor calidad de vida, etc.

El cuadro 1 muestra los criterios utilizados para la definición urbana y rural en los países de América Latina, entre los censos de los años cincuenta hasta la ronda de los años noventa. Se puede apreciar que la mayor parte de los países han mantenido el criterio numérico y político-administrativo para la delimitación de las áreas.

A modo de ejemplo, desde los años cincuenta Argentina, Bolivia, México y Venezuela han mantenido en sus censos una definición basada exclusivamente en el número de población.

Por su parte, el criterio político-administrativo es usado por una gran cantidad de países entre los que se pueden mencionar a Brasil, Colombia, Ecuador y El Salvador.

Otro criterio importante ha sido la consideración de servicios básicos y equipamiento. En cuanto al criterio funcional, solo Chile lo ha considerado y lo ha mantenido en el tiempo, con la excepción del censo del año 1982.

Esta variedad de criterios cambiantes genera necesariamente una serie de dificultades para hacer comparaciones entre los diferentes censos y entre países. Esta dificultad aún se acrecienta con la dinámica demográfica, como aumento de la población y migración, las que producen cambio en la definición de las áreas aún manteniendo los criterios de clasificación. Por ello, la delimitación de las áreas rurales debería estar sustentada en divisiones estadísticas estables en el tiempo que permitan hacer un seguimiento a los cambios que allí ocurren.

CUADRO 2
CRITERIO PARA CLASIFICAR LOCALIDADES URBANAS Y RURALES

Criterio	Numérico	Equipamiento	Funcional	Político administrativo	Paisajístico
Numérico	Argentina (1950-1990)			Nicaragua (1960, 1970 y 1990)	
	Bolivia (Estado Plurinacional de) (1976 y 1992)			Perú (1950-1990)	
	México (1950-1990)				
	Venezuela (República Bolivariana de) (1950-1990)				
	Cuba (1970 y 1980)			Uruguay (1960-1990)	
Equipamiento	Honduras (1960,1970 y 1980)			Paraguay (1960)	
	Panamá (1950-1990)			Chile (1950)	
	Chile (1980 y 1990)			Costa Rica (1950, 1960, 1970 y 1980)	
	Cuba (1950)			Nicaragua (1960, 1970 y 1990)	
Funcional	Guatemala (1950)			Perú (1960)	
	Chile (1990)	Chile (1960 y 1970)		Chile (1950)	
	Cuba (1950)			Nicaragua (1960, 1970 y 1990)	
	Colombia (1960 y 1970)	Costa Rica		Brasil (1950-1990)	
Político-administrativo				Colombia (1950, 1980 y 1990)	
				Ecuador (1950-1990)	
				El Salvador (1950-1990)	
				Guatemala (1960-1990)	
				Haití (1970 y 1980)	
				Honduras (1950)	
				Nicaragua (1950)	
				Paraguay (1950, 1970, 1980 y 1990)	
				República Dominicana (1950-1990)	
				Costa Rica (1980)	
Paisajístico	Chile (1980)	Chile (1960)		Perú (1950, 1970, 1980, 1990)	

Fuente: CEPAL /CELADE (Centro Latinoamericano y del Caribe de Demografía)

Nota: Numérico: cantidad de población; equipamiento: servicios básicos públicos e infraestructura; funcional: actividades económicas; político-administrativo: ubicación en el árbol político-administrativo; paisajísticos: características físicas que le otorgan un carácter urbano o rural.

Esta forma de medir estadísticamente la población rural está siendo cuestionada por los especialistas latinoamericanos y se propone adoptar una definición semejante a la europea, basada en la densidad de población a nivel municipal y no en el número de habitantes.

En cuanto al punto de vista funcional y económico del concepto rural, éste estaba estrechamente relacionado con la actividad agrícola, llegando incluso a ser sinónimos entre sí. Esta consideración llevaba a enfocar los problemas del área rural como problemas de las actividades agrícolas, y por lo tanto, las políticas de desarrollo productivo y las sociales en pos de la superación de la pobreza estaban enfocadas a solucionar los problemas con un enfoque predominantemente sectorial y no territorial.

Sin embargo, el proceso de globalización y los cambios sociales y económicos ocurridos en los últimos años han impactado de distinta manera las estructuras territoriales y económicas. Es así como a partir de la nueva interacción que se ha generado entre las distintas áreas geográficas, se ha planteado una visión más crítica de las definiciones establecidas, generando a su vez una discusión sobre la manera de delimitar lo urbano y lo rural, proponiéndose un cambio en el enfoque de la ruralidad desde una visión sectorial a una territorial.

2. La nueva relación urbano-rural

El decir que actualmente lo agrícola no es sinónimo de rural no es una apreciación que deje de lado a esta actividad como representativa de lo rural, mas bien señala que se lo debe considerar junto a las diversas actividades económicas que tienen lugar en las áreas rurales producto en gran parte del efecto multiplicador de la agricultura. Junto a ello, tampoco se puede señalar con total seguridad que lo rural no es igual a lo agrícola, cuando aún no se tiene claro que es lo rural.

Del mismo modo, al considerar la actividad agrícola como referente de lo que es rural y lo que es urbano, se podría señalar que existe un proceso de ruralización de las áreas urbanas. La población que trabaja en actividades primarias ha ido adquiriendo importancia en algunas zonas urbanas, viviendo generalmente en su periferia. Así por ejemplo en Chile, entre 1990 y 1996, “los hogares urbanos dedicados principalmente a la agricultura crecieron un 37%, mientras que los hogares rurales dedicados a la misma actividad disminuyeron en 15% (MIDEPLAN, 2004). La principal explicación, según el Ministerio de Planificación, sería la mejoría en la red vial que permite una mayor movilización e intercambio de población entre las zonas.

También en Uruguay, la población dedicada a actividades agrícolas con residencia en zonas rurales disminuyó un 20% entre 1985 y 1996, en tanto, la cantidad de personas que habita en zonas urbanas y que trabaja en la agricultura no presentó grandes cambios (Piñeiro, 1999, usando los datos censales).

Estos son algunos de los elementos a considerar en el análisis de la nueva relación urbano-rural, donde se plantea como alternativa a la dicotomía, la idea de un continuo entre las dos áreas.²⁸

La propuesta de ver la ruralidad como una gradiente, la que va desde las zonas densamente pobladas a aquellas más distantes y con población dispersa, propone dos dimensiones importantes, la densidad y la distancia, como los principales criterios a considerar en la implementación de políticas de intervención en el área rural (véase p.ej. Chomitz y otros, 2004).

Chomitz y otros (2004) enfatizan que la densidad demográfica afecta los costos de las políticas sociales y de la inversión pública, y las zonas de baja densidad pueden no ser rentables para inversión privada por problemas de escala, costos de distancia y baja demanda. En cuanto a la

²⁸ Otras visiones, que parten de otra concepción son, por ejemplo, la de Gómez (2003), que postula que “una de las características básicas es la ocupación, donde la población rural trabaja en la agricultura en un sentido amplio” o la de Baudel (2004), que postula que las diferencias que se pueden dar en este continuo no es espacial sino que “se van a manifestar en el plano de las identificaciones y las reivindicaciones de la vida cotidiana, de forma que lo rural se torna en un actor colectivo, constituido a partir de una referencia espacial e inserto en un campo ampliado de intercambio social”.

distancia, plantea que ésta condiciona el tipo de actividad económica que se desarrolla, tomando como base el planteamiento de von Thünen (1826), en que los costos de transporte inciden en la localización del tipo de producción.

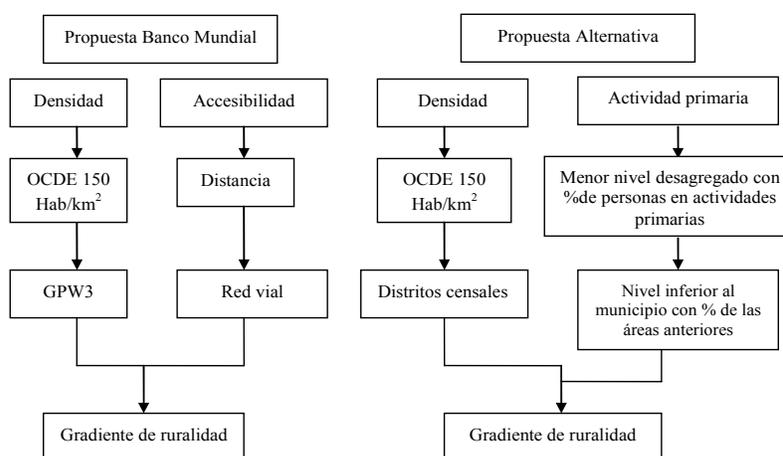
Sin embargo, la densidad no refleja necesariamente la dispersión, ya que pueden existir áreas con la misma cantidad y densidad de población, pero el modo como se distribuyen sus habitantes en el territorio puede ser totalmente distinto. La dispersión puede ser entendida como la relación de tiempo y distancia no tan solo de los grandes centros urbanos, sino que entre los pequeños asentamientos poblados y está relación determinada en gran medida por las características geográficas y también por el tamaño de las propiedades fundiarias.

C. Metodología propuesta para una redefinición de “rural”

Lo que sigue se basa esencialmente en dos dimensiones, la densidad y el porcentaje de población en actividades agrícolas, ganaderas y forestales primarias.

El esquema 1, muestra la estructura de la actual propuesta para una definición funcional de la ruralidad.

DIAGRAMA 1
PROPUESTA PARA UNA DEFINICIÓN FUNCIONAL DE LA RURALIDAD



Fuente: Elaboración propia

1. Propuesta del Banco Mundial

Se toma como referente la propuesta del Banco Mundial, en cuanto a considerar la densidad y la accesibilidad para establecer una gradiente de ruralidad.

La densidad se fundamenta en la proposición de la OCDE de considerar como rural todas las áreas con una densidad menor a 150 hab/km². Para su estimación se utilizó la tercera versión de la Grilla de Población Mundial (GPW3).

La GWP3 fue desarrollada por el Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) para medir la densidad de la población. Se basa en la confección de una cuadrícula de 20,25 km² aproximadamente, a la que se le asocia una cantidad de población, sobre cual se calcula la densidad²⁹.

²⁹ Mayor información en <http://sedac.ciesin.columbia.edu/gpw/aboutus.jsp>.

La accesibilidad es medida considerando la dimensión tanto temporal como espacial, siendo la calidad y el tipo de red vial los que dan indicios sobre la distancia y el tiempo que se emplea en acceder desde un punto a un centro urbano.

La consideración de ambos elementos permite, según Chomitz y otros (2004), establecer la gradiente de ruralidad, la que va desde una zona densamente poblada a otra más dispersa y más lejana, pasando por zonas intermedias.

2. Propuesta alternativa

Al igual que Chomitz y otros (2004), se considera como base la densidad de la población, pero se obtiene de la población que habita en las áreas de la división censal o político administrativa inmediatamente inferior al municipal (cuadro 2), usando como fuente de información los microdatos y mapas censales.

CUADRO 3
DIVISIÓN CENSAL

País	Nivel Municipal	Área de Análisis	Menor Nivel
Brasil	Municipio	Distrito	Área Ponderada ^a
Chile	Comuna	Distrito Censal	Manzana y Entidades censales
Ecuador	Cantón	Parroquia	Área ^b
Panamá	Distrito	Corregimiento	Segmento
Venezuela (República Bolivariana de)	Municipio	Parroquia	Manzana

Fuente: Bases de datos censales CEPAL/CELADE

a Área que contiene 400 y más viviendas ocupadas.

b Puede ser parte de una manzana o contener a más de una de ellas, dependiendo de la cantidad de viviendas.

Para los cinco países considerados se tomó como mínimo el 35% de la población en actividades agrícolas, sobre el total de la población económicamente activa de la unidad de análisis menor. Una vez identificadas las áreas del menor nivel, éstas se agrupan al nivel de las áreas de análisis mayor para obtener el porcentaje de áreas menores con respecto al total en cada unidad de análisis para, de este modo, hacer el cruce con la densidad previamente calculada.

CUADRO 4
GRADIENTE RURAL: RELACIÓN ENTRE UNIDADES DE ANÁLISIS
(Mayores y menores)

Densidades de unidades mayores (hab/km ²)	Porcentaje de unidades menores con 35% y más de personas en actividades agrícolas
0 – 49,9	
50 – 99,9	10 y más
100 – 149,9	20 y más
150 – 249,9	30 y más
250 – 499,9	40 y más
500 y más	50 y más

Fuente: Elaboración propia

D. Resultados

1. Comparación de densidad

Como primera etapa de aproximación se efectuó una comparación entre las bases cartográficas GPW3 y la división censal de algunos países de América Latina, utilizando el referente de 150 hab/km², con el propósito de observar si el nivel de desagregación propuesto para medir la densidad era más detallado que el propuesto por CIESIN.

Al comparar los mapas de densidad de ambas fuentes se observa que, en general, no existen muchas diferencias en cuanto a las áreas densamente pobladas (véase anexo de mapas). Donde sí existe una marcada diferencia es en Chile y Panamá, al representar las zonas urbanas menores, la densidad a nivel de distrito censal es mucho más clara. En el caso de Chile, en los mapas en base a información censal, se aprecia una mayor cantidad de áreas densificadas en el centro-sur del país, precisamente donde se localizan los principales centros urbanos. En el caso de Panamá, se observa una sobre representación de la zona urbana en torno al canal en el mapa GPW3.

2. La población urbana y rural según método de medición

El cruce de la densidad con el porcentaje de áreas menores con importante proporción de personas en actividades primarias agrícolas permite obtener la cantidad de población que habita en las distintas categorías propuestas.

En el cuadro 4 se muestra la población en las distintas áreas de acuerdo al método empleado para medirla. En Chile y Brasil, la población que se podría denominar como rural según el método propuesto aumenta en forma significativa respecto a la definida oficialmente, pero menor a la que habita en densidades de 150 hab/km² y menos. Esto último significa que no necesariamente en las zonas de baja densidad habita en forma significativa población que labore en actividades agrícolas.

Llama la atención los casos de Ecuador y Panamá, donde la población rural del método propuesto es casi coincidente con la proporcionada por las cifras del censo y muy cercana a la que habita en áreas con menos de 150 hab/km².

CUADRO 5
POBLACIÓN URBANA Y RURAL SEGÚN MÉTODO DE MEDICIÓN

País	Densidad (hab/km ²)		Método Propuesto		Datos Censales ³⁰		
	150 y menos	Más de 150	Dentro de rangos	Fuera de rangos	Rural	Urbana	Total Población
Brasil	77 596 981	92 275 875	61 532 434	108 340 422	31 947 618	137 925 238	169 872 856
Chile	3 234 376	11 882 059	3 022 880	12 093 555	2 026 322	13 090 113	15 116 435
Ecuador	4 439 997	7 716 611	4 497 376	7 659 232	4 725 253	7 431 355	12 156 608
Panamá	1 296 421	1 639 055	1 116 933	1 677 244	1 074 406	1 764 771	2 839 177
Venezuela (República Bolivariana de)	6 949 021	16 105 189	6 018 994	17 035 216	2 672 453	20 381 757	23 054 210

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos de los Censos de Población de Brasil (2000), Chile (2002), Ecuador (2001), Panamá (2000) y Venezuela (2001).

³⁰ Para la definición oficial de cada país, véase Faiguenbaum, este volumen.

CUADRO 6
POBLACIÓN SEGÚN RANGOS DE DENSIDAD Y EMPLEO AGRÍCOLA

A. Brasil (2000)									
% de áreas con más de 35% de población económicamente activa en el sector agrícola									
Densidad (hab/km ²)	0-19,9	20-29,9	30-39,9	40-49,9	50 y más	Otros	Total	% Subtotal	% Total
0-50	1 227 357	0	0	0	6 236 621	0	7 463 978	9,6	4,4
50,1-100	23 440 785	715 469	24 930	0	36 451 786	0	60 632 970	78,1	35,7
100,1-150	7 708 827	91 893	0	0	1 557 159	0	9.357.879	12,1	5,5
Otros	0	0	0	0	0	142 154	142 154	0,2	0,1
Subtotal hasta 150	32 376 969	807 362	24 930	0	44 245 566	142 154	77 596 981	100,0	45,7
% hasta 150	41,7	1,0	0,0	0,0	57,0	0,2	100		
150,1-250	9 353 757	451 902	0	0	1 107 021	0	10 912 680	11,8	6,4
250,1-500	13 147 057	79 902	0	0	298 168	0	13 525 127	14,7	8,0
500 y más	67 690 488	103 261	0	0	186 466	0	67 980 215	73,7	40,0
Otros	0	0	0	0	0	-142 147	-142 147	-0,2	-0,1
Subtotal 150 y más	90 191 302	635 065	0	0	1 591 655	-142 147	92 275 875	100,0	54,3
% 150 y más	97,7	0,7	0,0	0,0	1,7	-0,2	100,0		
Total	122 568 271	1 442 427	24 930	0	45 837 221	7	16.872.856		100,0
% Total	72,2	0,8	0,0	0,0	27,0	0,0	100,0		

B. Chile (2002)									
% de áreas con más de 35% de población económicamente activa en el sector agrícola									
Densidad (hab/km ²)	0-19,9	20-29,9	30-39,9	40-49,9	50 y más	Otros	Total	% Subtotal	% Total
0-50	50 403	167 330	35 971	43 286	36 021	0	333 011	10,3	2,2
50,1-100	302 912	1 150 820	291 897	385 803	373 939	0	2 505 371	77,5	16,6
100,1-150	48 316	70 250	64 969	45 809	166 650	0	395 994	12,2	2,6
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0
Subtotal hasta 150	401 631	1 388 400	392 837	474 898	576 610	0	3 234 376	100,0	21,4
% hasta 150	12,4	42,9	12,1	14,7	17,8	0,0	100		
150,1-250	216 120	52 425	39 415	61 616	149 918	0	519 494	4,4	3,4
250,1-500	535 768	15 648	29 148	146 162	116 137	0	842 863	7,1	5,6
500 y más	9 644 252	0	21 138	114 833	681 897	0	10 462 120	88,0	69,2

(continúa)

Cuadro 6 (continuación)

Otros	0	0	0	0	0	57 582	57 582	0,5	0,4
Subtotal 150 y más	10 396 140	68 073	89 701	322 611	947 952	57 582	11 882 059	100,0	78,6
% 150 y más	87,5	0,6	0,8	2,7	8,0	0,5	100,0		
Total	10 797 771	1 456 473	482 538	797 509	1 524 562	57 582	15 116 435		100,0
% Total	71,4	9,6	3,2	5,3	10,1	0,4	100,0		

C. Ecuador (2001)

Densidad (hab/km ²)	% de áreas con más de 35% de población económicamente activa en el sector agrícola						Total	% Subtotal	% Total
	0-19,9	20-29,9	30-39,9	40-49,9	50 y más	Otros			
0-50	4 509	4 848	1 949	10 700	123 708	0	145 714	3,3	1,2
50,1-100	510 102	414 587	345 946	283 640	1 982 978	0	3 537 253	79,7	29,1
100,1-150	214 710	158 004	107 170	77 115	180 059	0	737 058	16,6	6,1
Otros	0	0	0	0	0	19 972	19 972	0,4	0,2
Subtotal hasta 150	729 321	577 439	455 065	371 455	2 286 745	19 972	4 439 997	100,0	36,5
% hasta 150	16,4	13,0	10,2	8,4	51,5	0,4	100		
150,1-250	479 115	89 564	42 061	69 127	106 172	0	786 039	10,2	6,5
250,1-500	893 678	82 799	44 113	0	15 901	0	1 036 491	13,4	8,5
500 y más	5 710 301	15 556	0	5 195	10 126	0	5 741 178	74,4	47,2
Otros	0	0	0	0	0	152 903	152 903	2,0	1,3
Subtotal 150 y más	7 083 094	187 919	86 174	74 322	132 199	152 903	7 716 611	100,0	63,5
% 150 y más	91,8	2,4	1,1	1,0	1,7	2,0	100		
Total	7 812 415	765 358	541 239	445 777	2 418 944	172 875	12 156 608		100,0
% Total	64,3	6,3	4,5	3,7	19,9	1,4	100,0		

D. Panamá (2000)

Densidad (hab/km ²)	% de áreas con más de 35% de población económicamente activa en el sector agrícola						Total	% Subtotal	% Total
	0-19,9	20-29,9	30-39,9	40-49,9	50 y más	Otros			
0-50	0	0	0	1100	51870	0	52 970	4,1	1,9
50,1-100	110 159	73 294	45 227	65 297	716 314	0	1 010 291	77,9	35,6
100,1-150	148 023	13 652	29 863	3 396	28 437	0	223 371	17,2	7,9
Otros	0	0	0	0	0	9 789	9 789	0,8	0,3
Subtotal hasta 150	258 182	86 946	75 090	69 793	796 621	9 789	1 296 421	100,0	45,7
% hasta 150	19,9	6,7	5,8	5,4	61,4	0,8	100		
150,1-250	84 545	5 689	11 031	0	10 398	0	111 663	7,2	3,9
250,1-500	196 416	0	0	0	237	0	196 653	12,7	6,9

(continúa)

Cuadro 6 (conclusión)

500 y más	1 244.229	0	0	0	0	0	1 244 229	80,6	43,8
Otros	0	0	0	0	0	-9.789	-9 789	-0,6	-0,3
Subtotal 150 y más	1 525 190	5 689	11 031	0	10 635	-9.789	1 542 756	100,0	54,3
% 150 y más	98,9	0,4	0,7	0,0	0,7	-0,6	100,0		
Total	1 783 372	92 635	86 121	69 793	807 256	0	2 839 177		100,0
% Total	62,8	3,3	3,0	2,5	28,4	0,0	100,0		

E. Venezuela (2001)

Densidad (hab/km ²)	% de áreas con más de 35% de población económicamente activa en el sector agrícola						Total	% Subtotal	% Total
	0-19,9	20-29,9	30-39,9	40-49,9	50 y más	Otros			
0-50	18 296	2 339	57 839	44 915	449 082	0	572 471	8,2	2,5
50,1-100	525 566	496 244	693 027	575 746	3 141 211	0	5 431 794	78,2	23,6
100,1-150	243 748	331 886	149 595	72 774	83 929	0	881 932	12,7	3,8
Otros	0	0	0	0	0	62 824	62 824	0,9	0,3
Subtotal hasta 150	787 610	830 469	900 461	693 435	3 674 222	62 824	6 949 021	100,0	30,1
% hasta 150	11,3	12,0	13,0	10,0	52,9	0,9	100		
150,1-250	1 127 018	399 498	158 028	69 472	47 036	0	1 801 052	11,2	7,8
250,1-500	1 590 871	346 093	90 460	36 691	34 168	0	2 098 283	13,0	9,1
500 y más	11 901 464	124 925	23 648	106 706	47 460	0	12 204 203	75,8	52,9
Otros	0	0	0	0	0	1 651	1 651	0,0	0,0
Subtotal 150 y más	14 619 353	870 516	272 136	212 869	128 664	1 651	16 105 189	100,0	69,9
% 150 y más	90,8	5,4	1,7	1,3	0,8	0,0	100,0		
Total	15 406 963	1 700 985	1 172 597	906 304	3 802 886	64 475	23 054 210		100,0
% Total	66,8	7,4	5,1	3,9	16,5	0,3	100,0		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos de los censos de población de Brasil (2000), Chile (2002), Ecuador (2001), Panamá (2000) y Venezuela (2001).

3. Densidad de población y necesidades básicas insatisfechas

Las necesidades básicas insatisfechas (NBI) evalúan el acceso a ciertos bienes básicos relacionados con las características de las viviendas, el acceso a los servicios básicos, como agua potable y saneamiento, el acceso a la educación y la dependencia económica, esta última intenta aproximarse a la capacidad económica de los hogares. Las tres primeras variables están estrechamente relacionadas con las políticas de Estado, por lo cual el análisis de las NBI es de mucha importancia para observar el impacto de las estrategias de desarrollo en las condiciones de vida de la población.

Pensar en el análisis de indicadores de NBI –o de las Metas del Milenio– a niveles más locales tiene sentido dado que, con la solución de las NBI, se acercará a un mayor equilibrio territorial del bienestar de la población y, con ello, se aprovechará mejor las potencialidades de los habitantes de cada territorio. De hecho, considerar haber alcanzado en el año 2015 los 48 indicadores propuestos en las Metas del Milenio sólo a nivel nacional es contradictorio con el concepto mismo de desarrollo. Como señala Boisier (2005) “aquello que usualmente se denomina como un ‘país desarrollado’ rara vez lo es en toda su superficie y bien se podría decir que un país desarrollado es aquel que tiene una elevada proporción de su superficie territorial y de su población en tal condición”.

Ante esto entonces, y contrariamente a algunas de las recomendaciones recientes del Banco Mundial³¹, las políticas nacionales debieran estar orientadas a la ocupación y explotación del modo más equilibrado posible del territorio, mediante procesos de descentralización y desconcentración administrativa, con la necesaria articulación entre los distintos niveles de desagregación. En efecto, siguiendo Madoery (2003), “el desarrollo no es sólo local, requiere de una nueva ‘geografía’ de responsabilidades públicas para el desarrollo, de un Estado activo en todas sus escalas (nacional, provincial, local) y de la vigencia simultánea del principio administrativo de la subsidiariedad con el principio ético de la solidaridad social y territorial”.

En la región, esto está lejos de verificarse aún, ya que en los cinco países analizados a continuación, la proporción de las NBI disminuye a medida que aumenta la densidad de la población. Por otra parte, en un mismo rango de densidad, las NBI tienden a aumentar en forma mucho más importante cuando aumenta la importancia relativa de las áreas con población en actividades agrícolas (ver cuadro 6 para los criterios utilizados para las NBI en cada país).

³¹ World Development Report 2009: “Geography in motion”.

CUADRO 7
CRITERIOS PARA LA ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

País	Año	Tipos de criterio					
		Acceso a vivienda		Acceso a servicios		Educación	Subsistencia: capacidad económica
		Material de vivienda	Hacinamiento	Agua potable	Acceso de servicios higiénicos		
Brasil	2000	En este censo no vienen preguntas sobre la materialidad de la vivienda.	Más de tres personas por cuatro de dormir.	Domicilios cuya forma de abastecimiento de agua es: de pozo u de otra forma	Domicilios que disponen de: <i>fossa rudimentar o Vala, río, lago u mar u outro escoaduro</i> . Tienen WC compartido o no tienen sanitario.	Domicilios con al menos un niño entre 6 y 12 años que no asiste a centros de enseñanza.	Hogares cuyo jefe tiene educación primaria incompleta y que tienen más de 3 personas por miembro activo.
Chile	2002	*Urbanas y rurales: viviendas con techo de fonolita, paja embarrada, desechos (lata, cartones, plásticos, etc.); o paredes exteriores de desechos (lata, cartones, etc.); o pisos de tierra.	Más de tres personas por dormitorio	Urbano: origen del agua es de pozo o noria o río, vertiente, estero, es decir, vivienda que no usa agua de la red pública; o que no tiene agua por cañería dentro de la vivienda. Rural: origen del agua es de río, vertiente, estero, es decir, vivienda que no usa agua de la red pública ni de pozo o noria; o que no tiene agua por cañería.	Urbano: viviendas cuyo wc no está conectado a un alcantarillado o fosa séptica. Rural: viviendas cuyo wc no está conectado a alcantarillado o fosa séptica, o cajón sobre pozo	Viviendas en donde al menos hay un niño entre 7 y 12 años que no cursó ningún año de enseñanza básica.	Más de tres personas por ocupado dentro del hogar en los que el jefe de hogar no hubiere terminado la escuela primaria (se contabilizan viviendas).
Ecuador	2001	Viviendas con techo de material de zinc, teja o paja o similares y piso de tierra u otro material. Viviendas con pared de adobe o tapia, madera, caña revestida o no revestida u otro material y piso de caña, tierra u otro material.	Más de tres personas por cuarto.	Área urbana: hogares cuya forma de abastecimiento de agua proviene de pozo, río, vertiente, carro repartidor u otro. Área rural: hogares cuya forma de abastecimiento de agua proviene de río, vertiente, carro repartidor u otro.	Área urbana: hogares cuya eliminación de aguas servidas es pozo ciego, pozo séptico u otro. Área rural: hogares cuya eliminación de aguas servidas es pozo séptico u otro o no tienen letrina.	Hogares con al menos un niño entre 7 y 12 años que no asiste a centros de enseñanza.	Hogares cuyo jefe no sabe leer ni escribir o tiene educación primaria incompleta, y que además, tienen más de 3 personas dependientes por miembro activo en el hogar.

(continúa)

Cuadro 7 (conclusión)

Panamá	2001	<p>Área urbana: paredes de paja, penca; otros materiales o sin pared. Techo sin metal, teja, tejalit, panalit, techolit, concreto o madera protegida. Piso sin pavimento o sin madera.</p> <p>Área rural: paredes, mismos anteriores, más paja o penca.</p>	Más de tres personas por dormitorio.	Fuente de agua es agua lluvia, pozo superficial, río o quebrada o carro cisterna.	<p>Área urbana: vivienda que no tiene servicio sanitario; o que tiene hueco o letrina de uso colectivo compartido con otras familias.</p> <p>Área rural: vivienda que no tiene servicio sanitario.</p>	Hogares con la menos un niño entre 7 y 12 años que no haya asistido a la escuela o que habiéndolo hecho, no lo hiciera actualmente.	Más de tres personas por ocupado, y con un jefe que tenga la primaria incompleta.
Venezuela	2000	Ranchos, casas de vecindad, refugios y otras particulares.	Más de tres personas por cuarto	<p>Urbano: viviendas sin acceso de agua potable ni eliminación de excretas.</p> <p>Rural: viviendas sin acceso a agua potable o a un sistema de eliminación de excretas.</p>	Hogares con al menos un niño entre 7 y 12 años que no asiste a la escuela.	Hogares cuyo jefe no haya alcanzado una escolaridad de tres años y que tienen más de 3 personas por miembro activo.	

Fuente: Censos de población de Brasil (2000), Chile (2002), Ecuador (2001), Panamá (2001) y Venezuela (2000).

En Brasil, sobre un total de 48,0 millones de hogares, 23,9 millones (o el 49,8%) tienen por lo menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). El mayor número de hogares con por lo menos una NBI se encuentra en las áreas de menor densidad de población (0 a 25 habitantes por km²) ya que 7,4 millones de hogares se encuentran en esta situación; representan el 83,1% de los hogares que viven en las áreas de menor densidad de población.

El segundo mayor número de hogares con por lo menos una NBI se encuentra en las áreas de mayor densidad de población (500 y más habitantes por km²) ya que son 6,5 millones de hogares que están en esta situación; representan el 32,0% de los hogares que viven en estas áreas de alta densidad de población.

A medida que aumenta la densidad de población, baja (sin excepciones) el porcentaje de hogares que tienen por lo menos una NBI. La gran diferencia la marca el acceso a “servicios” (agua potable y eliminación de aguas servidas) (cuadro 7a).

Haciendo el mismo ejercicio para la concentración de la población económicamente activa en la agricultura, se concluye que el mayor número de hogares con por lo menos una NBI se encuentra en las áreas de baja concentración de población económicamente activa (PEA) agrícola. Se trata de 14,1 millones de hogares o el 39,5% del número de hogares en este tipo de áreas.

El segundo grupo más numeroso de hogares con por lo menos una NBI vive en el polo opuesto, es decir, en áreas con una concentración de 50% o más de áreas con por lo menos 35% de PEA agrícola. Se trata de 8,0 millones de hogares o el 84,1% de los hogares en estas áreas de fuerte concentración de PEA agrícola.

Nuevamente, en términos de porcentajes de hogares con por lo menos una NBI, estos disminuyen (casi sin excepciones) a medida que disminuye la preponderancia de la PEA agrícola (cuadro 7b). Cuando se juntan ambos criterios (cuadro 7c), se nota que, casi sin excepciones, hay una progresión positiva en términos de una disminución de hogares con por lo menos una NBI a medida que aumenta la densidad poblacional y una progresión negativa a medida que aumenta la densidad de PEA agrícola, en casi todos los rangos de densidad de población.

Repitiendo estos análisis para los demás países, se llega a conclusiones parecidas, con muy pocos matices, excepto por la menor incidencia de las NBI en Chile (22,7% del total de hogares) y Venezuela (33,5% del total de hogares) que en los otros tres países analizados acá.

CUADRO 8A
BRASIL 2000: NÚMERO DE HOGARES SEGÚN TIPO DE CARENCIA Y RANGOS DE DENSIDAD DE DISTRITOS

Rangos de densidad	Tipo de carencias										Total hogares
	Servicios		Acceso a la vivienda		Educación		Subsistencia		Por lo menos una NBI		
	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	
0-25	7 157 050	80,91	1 075 349	12,16	495 799	5,60	597 416	6,75	7 350 517	83,09	8 846 014
25,1-50	3 331 803	65,95	464 127	9,19	175 035	3,46	270 762	5,36	3 493 204	69,15	5 051 658
50,1-100	2 287 248	53,72	397 030	9,33	135 870	3,19	228 044	5,36	2 484 499	58,36	4 257 499
100,1-150	1 191 781	45,66	295 428	11,32	85 021	3,26	145 224	5,56	1 360 522	52,12	2 610 297
150,1-250	1 202 608	38,39	284 077	9,07	69 175	2,21	148 142	4,73	1 410 620	45,04	3 132 251
250,1-500	1 055 425	27,08	346 716	8,90	78 383	2,01	175 285	4,50	1 348 172	34,59	3 897 656
500 y más	4 626 729	22,89	2 224 379	11,00	403 156	1,99	798 726	3,95	6 475 598	32,04	20 213 819
Total	20 852 644	43,43	5 087 106	10,60	1 442 439	3,00	2 363 599	4,92	23 923 132	49,83	48 009 194

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población.

CUADRO 8B
BRASIL 2000: NÚMERO DE HOGARES SEGÚN TIPO DE CARENCIA Y PORCENTAJE DE ÁREAS PONDERADAS CON 35% Y MÁS DE PEA EN AGRICULTURA POR DISTRITO

Rangos de densidad	Tipo de carencias										Total hogares
	Servicios		Acceso a la vivienda		Educación		Subsistencia		NBI		
	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	
0-10	11 358 571	31,70	3 669 232	10,26	798 083	2,23	1 579 805	4,42	14 123 425	39,50	35 755 137
10,1- 20	395 058	42,89	98 633	10,71	29 208	3,17	50 891	5,53	454 686	49,36	921 106
20,1-30	47 432	44,83	13 259	12,53	4 169	3,94	6 240	5,90	54 869	51,86	105 805
30,1-40	19 539	81,05	2 722	11,29	936	3,88	1 534	6,37	20 100	83,38	24 107
40,1-50	1 190 410	71,41	219 823	13,19	89 960	5,40	116 472	6,99	1 246 173	74,76	1 667 006
50 y más	7 841 633	82,23	1 083 436	11,36	520 082	5,45	608 655	6,38	8 023 879	84,14	9 536 029
Total	20 852 643	43,43	5 087 105	10,60	1 442 438	3,00	2 363 597	4,92	23 923 132	49,83	48 009 190

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población.

CUADRO 8C
BRASIL 2000: PORCENTAJE DE HOGARES CON NBI SEGÚN DENSIDAD DE POBLACIÓN
Y PORCENTAJE DE ÁREAS PONDERADAS CON 35% Y MÁS DE PEA
EN AGRICULTURA POR DISTRITO

Densidad	0-10	10,1-20	20,1-30	30,1-40	40,1-50	50 y más	Total
0-25	71,7	60,7	85,3	86,6	85,3	87,0	82,2
25,1-50	57,1	81,8	-	-	74,9	79,9	70,1
50,1-100	50,1	47,9	33,8	75,6	66,3	79,4	58,6
100,1-150	47,7	46,6	-	-	60,8	83,4	51,6
150,1-250	42,5	34,2	9,6	-	68,2	80,9	44,7
250,1-500	34,6	33,9	-	-	51,8	86,1	35,1
500 y más	31,8	43,5	-	-	93,4	-	32,1
Total	39,5	49,4	51,9	83,4	74,8	84,1	49,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población.

CUADRO 9A
CHILE 2002: NÚMERO DE HOGARES SEGÚN TIPO DE CARENCIA Y RANGOS
DE DENSIDAD DE COMUNAS CENSALES

Rangos de densidad	Tipo de carencias										Total hogares
	Servicios		Acceso a la vivienda		Educación		Subsistencia		NBI		
	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	
0-25	142 415	36,3	123 829	17,2	12 778	1,8	1 200	0,1	240 413	46,5	736 261
25,1-50	63 182	23,7	67 768	17,8	7 133	1,7	629	0,2	118 803	36,6	401 686
50,1-100	47 314	17,0	76 257	19,3	8 536	2,0	702	0,2	114 980	32,5	447 086
100,1-150	18 713	14,9	30 470	18,1	3 509	1,8	340	0,2	46 180	29,9	191 586
150,1-250	7 828	11,1	19 270	17,4	2 007	1,9	221	0,2	26 122	26,5	133 056
250,1-500	11 259	7,5	30 264	16,1	3 306	1,8	344	0,2	40 090	22,4	189 286
500 y más	38 561	2,1	304 866	15,0	35 951	1,7	4 065	0,2	351 727	17,4	2 042 466
Total	329 272	8,0	652 724	15,8	73 220	1,8	7 501	0,2	938 315	22,7	4 141 427

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población.

CUADRO 9B
CHILE 2002: NÚMERO DE HOGARES SEGÚN TIPO DE CARENCIA Y PORCENTAJE DE MANZANAS O ENTIDADES CENSALES CON 35% Y MÁS DE PEA EN AGRICULTURA POR COMUNA

Rangos de densidad	Tipo de carencias										
	Servicios		Acceso a la vivienda		Educación		Subsistencia		NBI NBI %		Total hogares
	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	
0-10	84 153	2,9	428 674	15,2	49 401	1,8	5 264	0,2	515 809	18,2	2 835 841
10,1-20	35 834	13,3	41 116	15,8	4 632	2,0	395	0,2	71 831	27,1	262 123
20,1-30	33 209	18,2	41 566	17,5	5 042	2,0	393	0,2	69 400	32,1	243 737
30,1-40	35 584	22,1	36 342	16,9	4 004	1,6	336	0,2	65 273	34,9	219 786
40,1-50	46 248	23,8	37 951	18,7	4 179	1,8	430	0,2	75 336	37,4	217 618
50 y más	94 244	32,2	67 075	18,7	5 962	1,7	683	0,2	140 666	44,1	362 322
Total	329 272	8,0	652 724	15,8	73 220	1,8	7 501	0,2	938 315	22,7	4 141 427

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población

CUADRO 9C
CHILE 2002: PORCENTAJE DE HOGARES CON NBI SEGÚN DENSIDAD DE POBLACIÓN Y PORCENTAJE DE MANZANAS CON 35% Y MÁS DE PEA EN AGRICULTURA POR DISTRITO

Densidad	0-10	10,1-20	20,1-30	30,1-40	40,1-50	50 y más	Total
0-25	27,1	47,3	42,2	47,7	47,5	51,5	46,5
25,1-50	29,5	30,4	34,1	40,1	38,7	38,5	36,6
50,1-100	30,8	34,1	30,1	30,3	35,4	34,0	32,5
100,1-150	29,0	27,2	30,1	26,2	31,6	33,1	29,9
150,1-250	23,4	27,4	30,8	27,2	30,1	30,9	26,5
250,1-500	21,0	20,1	28,9	27,2	29,1	27,8	22,4
500 y más	17,3	18,9	23,8	27,9	26,2	-	17,4
Total	18,2	27,1	32,1	34,9	37,5	44,1	22,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población

CUADRO 10A
ECUADOR 2001: NÚMERO DE HOGARES SEGÚN TIPO DE CARENCIA Y RANGOS
DE DENSIDADES DE PARROQUIAS

Rangos de densidad	Tipo de carencias										Total hogares
	Servicios		Acceso a la vivienda		Educación		Subsistencia		NBI		
	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	
0-25	197 992	82,4	116 067	48,3	21 633	9,0	11 292	4,7	211 748	88,2	240 204
25,1-50	207 522	73,5	126 645	44,8	21 228	7,5	13 674	4,8	231 360	81,9	282 414
50,1-100	225 244	75,2	129 715	43,3	19 899	6,6	13 726	4,6	249 760	83,4	299 666
100,1-150	116 418	67,7	69 745	40,5	9 013	5,2	6 552	3,8	132 696	77,1	172 040
150,1-250	106 430	58,5	65 451	36,0	9 759	5,4	6 121	3,4	126 316	69,4	182 012
250,1-500	111 549	46,0	76 560	31,6	9 890	4,1	6 079	2,5	143 417	59,1	242 567
500 y más	491 343	34,5	365 424	25,7	41 704	2,9	23 828	1,7	667 350	46,9	1 422 761
Total	1 456 498	51,3	949 607	33,4	133 126	4,7	81 272	2,9	1 762 647	62,0	2 841 664

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población.

CUADRO 10B
ECUADOR 2001: NÚMERO DE HOGARES SEGÚN TIPO DE CARENCIA Y PORCENTAJE DE ÁREAS
CON 35% Y MÁS DE PEA AGRÍCOLA POR PARROQUIA

Rangos de densidad	Tipo de carencias										Total hogares
	Servicios no hogares		Acceso a la vivienda		Educación		Subsistencia		NBI		
	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	
0-10	559 824	34,6	421 822	26,1	50 004	3,1	29 410	1,8	765 062	47,3	1 616 989
10,1-20	123 698	64,2	66 502	34,5	9 948	5,2	7 001	3,6	141 750	73,5	192 810
20,1-30	97 742	63,7	60 400	39,4	8 703	5,7	6 052	3,9	113 637	74,1	153 412
30,1-40	97 239	66,8	57 476	39,5	9 387	6,5	6 065	4,2	111 483	76,6	145 526
40,1-50	64 240	71,9	36 447	40,8	5 577	6,2	4 202	4,7	71 848	80,5	89 303
50 y más	539 988	79,2	323 453	47,4	52 583	7,7	30 330	4,4	588 893	86,4	681 895
Total	1 482 731	51,5	966 100	33,5	136 202	4,7	83 060	2,9	1 792 673	62,2	2 879 935

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población.

CUADRO 10C
ECUADOR 2001: PORCENTAJE DE HOGARES CON NBI SEGÚN DENSIDAD
DE POBLACIÓN Y PORCENTAJE DE ÁREAS CON 35% Y MÁS DE PEA EN
AGRICULTURA POR PARROQUIA

Densidad	0-10	10,1-20	20,1-30	30,1-40	40,1-50	50 y más	Total
0-25	56,4	73,9	78,4	86,6	81,1	91,0	88,2
25,1-50	66,3	73,9	73,2	75,1	77,3	86,8	81,9
50,1-100	76,2	77,8	81,1	81,0	85,0	85,6	83,3
100,1-150	82,1	59,4	89,6	70,5	81,3	81,2	77,1
150,1-250	60,2	60,4	78,2	69,9	82,7	78,0	69,4
250,1-500	51,1	69,0	69,7	77,1	86,6	72,1	59,1
500 y más	45,0	80,5	62,6	76,0	86,1	87,1	46,9
Total	47,3	73,5	74,0	76,5	82,3	86,3	62,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los micro datos del Censo de Población.

CUADRO 11A
PANAMÁ 2000: NÚMERO DE HOGARES SEGÚN TIPO DE CARENCIA Y
RANGOS DE DENSIDAD DE CORREGIMIENTOS

Rangos de densidad	Tipo de carencias										Total hogares
	Servicios		Acceso a la vivienda		Educación		Subsistencia		NBI		
	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	
0-25	43 051	42,1	70 052	68,4	6 110	6,0	13 310	13,0	78 847	77,0	102 353
25,1 a 50	19 573	24,2	36 300	44,8	1 729	2,1	8 472	10,5	47 178	58,2	80 998
50,1 a 100	12 587	21,9	24 454	42,5	1 764	3,1	5 722	9,9	31 544	54,8	57 545
100,1 a 150	21 587	34,4	22 225	35,4	865	1,4	4 691	7,5	36 560	58,3	62 716
150,1 a 250	5 920	20,9	8 424	29,7	229	0,8	1 712	6,0	12 980	45,7	28 386
250,1 a 500	17 392	45,1	12 526	32,5	426	1,1	2 237	5,8	23 806	61,7	38 563
500 y más	73 122	22,2	80 741	24,5	2 401	0,7	9 645	2,9	135 651	41,2	329 033
Total	193 232	27,6	254 722	36,4	13 524	1,9	45 789	6,5	366 566	52,4	699 594

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población.

CUADRO 11B
PANAMÁ 2000: NÚMERO DE HOGARES SEGÚN TIPO DE CARENCIA Y PORCENTAJE DE SEGMENTOS
CON 35% Y MÁS DE PEA EN AGRICULTURA POR CORREGIMIENTO

Rangos de densidad	Tipo de carencias										Total hogares
	Servicios		Acceso a la vivienda		Educación		Subsistencia		NBI		
	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	
0-10	120 307	26,0	124 044	26,8	3 739	0,8	17 724	3,8	210 644	45,5	463 125
10,1-20	4 312	22,1	6 895	35,3	235	1,2	1 702	8,7	10 106	51,8	19 510
20,1-30	6 441	24,4	9 518	36,0	304	1,2	2 228	8,4	13 962	52,9	26 403
30,1-40	3 348	19,0	6 521	37,1	244	1,4	1 548	8,8	8 927	50,7	17 599
40,1-50	5 722	23,6	11 117	45,8	510	2,1	2 890	11,9	14 641	60,3	24 273
50 y más	53 102	35,7	96 627	65,0	8 492	5,7	19 697	13,2	108 286	72,8	148 684
Total	193 232	27,6	254 722	36,4	13 524	1,9	45 789	6,5	366 566	52,4	699 594

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población.

CUADRO 11C
PANAMÁ 2000: PORCENTAJE DE HOGARES CON NBI SEGÚN DENSIDAD
DE POBLACIÓN Y PORCENTAJE DE SEGMENTOS CON 35% Y MÁS
DE PEA EN AGRICULTURA POR CORREGIMIENTO

Densidad	0-10	10,1-20	20,1-30	30,1-40	40,1-50	50 y más	Total
0-25	45,5	55,7	45,5	56,5	61,9	80,3	77,0
25,1-50	63,5	43,5	53,4	49,2	56,0	64,6	58,3
50,1-100	46,7	45,9	52,9	58,9	57,0	62,0	54,8
100,1-150	58,1	63,0	56,5	41,4	39,6	61,2	58,3
150,1-250	44,0	57,9	34,1	-	56,9	-	45,7
250,1-500	61,7	-	-	-	-	-	61,7
500 y más	41,2	-	-	-	-	-	41,2
Total	45,5	51,8	52,9	50,7	57,8	73,3	52,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los micro datos del Censo de Población.

CUADRO 12A
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA 2001: NÚMERO DE HOGARES SEGÚN TIPO DE CARENCIA Y RANGOS DE DENSIDAD DE PARROQUIAS

Rangos de densidad	Tipo de carencias										Total hogares
	Servicios		Acceso a la vivienda		Educación		Subsistencia		NBI		
	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	
0-25	177 170	28,5	187 725	30,2	29 977	4,8	79 426	12,8	347 835	56,0	620 845
25,1-50	75 585	23,1	91 310	27,9	12 035	3,7	37 833	11,6	160 918	49,2	327 142
50,1-100	79 208	20,5	93 222	24,1	10 275	2,7	36 463	9,4	162 332	42,0	386 062
100,1-150	32 255	16,4	43 987	22,4	4 452	2,3	15 227	7,7	71 546	36,4	196 490
150,1-250	69 494	17,0	93 600	22,8	7 548	1,8	22 293	5,4	146 251	35,7	409 670
250,1-500	88 123	18,6	107 073	22,6	9 708	2,0	24 814	5,2	168 899	35,6	473 903
500 y más	253 784	8,9	493 086	17,3	43 532	1,5	89 450	3,1	706 787	24,8	2 846 715
Total	775 619	14,7	1 110 003	21,1	117 527	2,2	305 506	5,8	1 764 568	33,5	5 260 827

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población

CUADRO 12B
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA 2001: NÚMERO DE HOGARES SEGÚN TIPO DE CARENCIA Y PORCENTAJE DE MANZANAS CON 35% Y MÁS DE PEA EN AGRICULTURA POR PARROQUIA

Rangos de densidad	Tipo de carencias										Total hogares
	Servicios		Acceso a la vivienda		Educación		Subsistencia		NBI		
	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	Número de hogares	% de hogares	
0-10	420 089	11,4	687 893	18,6	60 203	1,6	135 946	3,7	1 022 955	27,7	3 689 935
10,1-20	76 333	16,0	111 127	23,3	10 433	2,2	34 055	7,1	177 314	37,2	477 015
20,1-30	48 137	19,4	58 959	23,7	7 133	2,9	26 399	10,6	103 710	41,7	248 430
30,1-40	46 583	24,6	53 693	28,4	7 057	3,7	21 382	11,3	89 982	47,6	189 163
40,1-50	35 570	22,9	40 383	26,0	5 820	3,7	18 222	11,7	73 257	47,1	155 593
50 y más	148 907	29,7	157 948	31,5	26 881	5,4	69 502	13,9	297 350	59,4	500 691
Total	775 619	14,7	1 110 003	21,1	117 527	2,2	305 506	5,8	1 764 568	33,5	5 260 827

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población

CUADRO 12C
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA 2001: PORCENTAJE DE HOGARES CON NBI
SEGÚN DENSIDAD DE POBLACION Y PORCENTAJE DE MANZANAS CON 35% Y MÁS
DE PEA EN AGRICULTURA POR PARROQUIA

Densidad	0-10	10,1-20	20,1-30	30,1-40	40,1-50	50 y más	Total
0-25	50,8	42,8	50,1	50,4	51,0	64,3	56,0
25,1-50	49,0	37,8	39,4	47,4	48,2	56,0	49,2
50,1-100	36,8	37,4	42,9	48,8	43,2	48,8	42,1
100,1-150	39,7	33,9	35,8	46,9	21,5	36,7	36,4
150,1-250	35,8	37,2	32,5	25,7	46,4	25,6	35,7
250,1-500	36,0	35,8	29,3	-	-	-	35,6
500 y más	24,8	19,8	-	-	-	-	24,8
Total	27,7	37,2	41,8	47,6	47,1	59,4	33,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los microdatos del Censo de Población

E. Observaciones finales

El método aquí planteado tiene una serie de ventajas para su aplicación, tales como la disponibilidad de los datos censales y su correspondiente cartografía, con lo cual se pueden hacer análisis mucho más elaborados que los hechos en este estudio, usando las distintas variables disponibles en los censos. De los resultados obtenidos en la sección anterior se desprende que la utilización de la densidad como único criterio para discriminar entre lo urbano y lo rural podría no ser suficiente, dado que la agrupación de población económicamente activa en la agricultura es acompañada por características específicas (en el caso analizado, en relación a la satisfacción de necesidades básicas).

El trabajar con datos censales y a un nivel de desagregación menor al municipio permite obtener una mayor precisión que otros métodos a la hora de definir la población según densidad y nivel de dispersión, y una vez identificadas y localizadas las áreas de interés, permite utilizar los mismos datos censales para la obtención de información adicional referente a la población que allí habita.

Si bien las necesidades básicas insatisfechas no miden la pobreza directamente, son un excelente indicador de las carencias de la población, ya que en su estimación se toman en cuenta variables relacionadas con las condiciones materiales de las viviendas y el acceso a los servicios. Estos factores son esenciales en el diseño de las políticas públicas. Lo que los datos muestran es que, en general, la población que vive en áreas de menor densidad poblacional tiene mayores carencias en cuanto a necesidades básicas, pero la población que se emplea en actividades agrícolas es menos favorecida aún, independiente de la densidad del área donde habita.

En cuanto a las limitaciones del método seguido está el hecho que no refleja el acceso que los habitantes pudiesen tener a los principales centros poblados, aunque en algunos censos se hace la pregunta. Sin embargo, la observación de la cartografía puede también dar indicios en cuanto a la distancia de las zonas más o menos rurales a los centros urbanos principales.

Bibliografía

- Baudel, María (2004), “A ruralidade no Brasil moderno” en: Bertullo, Jorge y otros. “Los trabajadores rurales: reestructuración productiva y empleabilidad. Hacia una definición de un sistema de impactos del programa de capacitación a trabajadores rurales”. Versión Preliminar. Informe final 2002/04. Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Boisier, Sergio (2005), “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”. Revista CEPAL No 86, agosto.
- Chomitz, K.M., P. Buys, y T.S. Thomas (2004), “Quantifying the Rural/Urban Gradient in Latin America and the Caribbean”, documento insumo para . Beyond the city: the rural contribution to development, Banco Mundial, 2005, Washington, D.C.
- Escobar Germán (2004), “Conceptualización del Desarrollo Territorial a partir de Identidades y Culturas Locales”, MIDEPLAN. <http://www.rimisp.cl/seccion.php?seccion=360>
- Gómez, Sergio (2003), Nueva ruralidad. Fundamentos teóricos y necesidad de avances empíricos. Valdivia, agosto 2003.
- Madoery, Oscar (2003), “¿Cómo aproximarnos al desarrollo local desde una perspectiva política?”, Centro de Estudios, Desarrollo y Territorio (CEDeT), Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Mideplan (2004), “Conceptualización del desarrollo territorial a partir de identidades y culturas locales”, Santiago de Chile.
- Piñeiro, Diego (1999), “Repensando la ruralidad: población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias” (versión inédita).

VI. Definiciones oficiales de “rural” y/o “urbano” en el mundo

*Sergio Faiguenbaum*³²

A. Introducción

Como es bien sabido, no existe una definición universal de rural, ni definiciones oficiales compartidas por todos los países, ni siquiera los de una misma región o bloque de países. Las definiciones utilizadas varían de manera significativa entre países, ya sea porque se prefieren alternativamente criterios estadísticos o geográficos, o simplemente porque los límites cuantitativos, siempre arbitrarios, difieren de un país a otro. Además, en muchos países esa definición ni siquiera existe. Finalmente, en la mayoría de los casos, rural corresponde a una categoría “residual”, definida por defecto (lo que no es urbano), sin aludir a características propias.

Por otra parte, los niveles de desarrollo de los sistemas de información y clasificación de las poblaciones no urbanas, así como los marcos conceptuales y analíticos utilizados, son muy desiguales —como en tantos otros ámbitos— entre el mundo “desarrollado” y los países en desarrollo. Los países industrializados cuentan en general —como se apreciará— con sistemas bastante sofisticados, que permiten a los diversos tipos de usuarios seleccionar aquellas definiciones e indicadores que más interesen a sus objetivos específicos.

El trabajo que se expone a continuación consiste, por una parte, en una revisión y recopilación de diversos textos, mayoritariamente de carácter oficial, de los países donde ese tipo de documentación está disponible en Internet, y también de algunas organizaciones de carácter multinacional, como la OCDE y la Unión Europea. Se presentan además cuadros sinópticos con las definiciones básicas en diversos países del mundo y para algunas regiones en particular. Por último, se anexa una guía de páginas web oficiales de diversas agencias nacionales de estadísticas, donde normalmente recae la responsabilidad de establecer la diferenciación urbano-rural.

³² Consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, en colaboración con Mina Namdar-Irani

Respecto a los textos seleccionados, tal como se señaló, corresponden a las secciones y partes específicas de documentos oficiales más directamente ligados a definiciones, indicadores y, en algunos casos, conceptos analíticos de distinción urbano – rural. En varios casos estos textos han sido traducidos del inglés o del francés.

La presentación se hace en la forma de fichas por países y organizaciones, en orden alfabético y, en cada caso, se presenta la fuente de donde ha sido extraído el documento respectivo.

B. Organismos internacionales

1. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

a) Introducción

El concepto de “rural” es utilizado en forma universal por todos los países miembros de la OCDE y corresponde a zonas caracterizadas por un bajo número o densidad de habitantes, o por ciertos rasgos socioeconómicos (OECD, 1996).

Una definición oficial de lo rural aún no existe. Las definiciones utilizadas varían de manera significativa de un país a otro. En la mayoría de los países, lo rural corresponde a una categoría “residual”, donde se define por defecto, como negación de lo urbano (lo rural es lo que no es urbano) y no a través de características propias.

b) Definiciones

A partir de 1994, la OCDE ha definido un conjunto de variables para definir lo rural.

A nivel local, define la Comunidad Rural como todos aquellos territorios locales donde la densidad de población es inferior a 150 habitantes por km² (500 habitantes por km² para el caso de Japón, considerando que la densidad promedio de este país sobrepasa 300 hab/km²) (OECD, 1994). El concepto de “Comunidad” corresponde a una pequeña –pero no necesariamente la más pequeña– unidad administrativa o censal.

A partir de esta definición básica, la OCDE ha definido una tipología de regiones según su grado de urbanidad-ruralidad, distinguiendo tres tipos de regiones: ³³

- Región con predominancia rural: Corresponde a todos aquellos territorios donde más del 50% de la población vive en una comunidad rural.
- Región “intermedia” (o con significancia rural): Corresponde a todos aquellos territorios donde entre el 15% y 49% de la población habita en una comunidad rural.
- Región con predominancia urbana: Corresponde a todos aquellos territorios donde menos del 15% de la población habita en una comunidad rural.

En el contexto de esta definición, y con el objeto de incorporar y/o reflejar la disparidad de los patrones demográficos que existe en los distintos países miembros de la OCDE, es común que para la tipología regional se incorpore un criterio “alternativo” al de la densidad poblacional, que dice relación con el tamaño de los centros urbanos existentes. Es así que las Regiones donde existe uno o más centros urbanos de más de 500.000 habitantes se clasifican como regiones con predominancia

³³ En el territorio cubierto por los 24 países miembros de la OCDE se identifican más de 50.000 Comunidades y 2.000 Regiones (OECD, 1996).

urbana mientras aquellas con centros urbanos de más de 200.000 habitantes se clasifican como regiones intermedias.

Cuando la información estadística disponible no permite conocer la densidad de población a nivel de unidad territorial asimilable a una comunidad, se ha adaptado esta categorización, aplicando la siguiente definición (DG AGRI, EUROSTAT):

- *Región con predominancia rural*: Corresponde a todos aquellos territorios donde la densidad de población es inferior a 100 habitante/km²
- *Región “intermedia” o con significancia rural*: Corresponde a todos aquellos territorios donde la densidad de población varía entre 100 y 240 habitante/km²
- *Región con predominancia urbana*: Corresponde a todos aquellos territorios donde la densidad de población es superior a 240 habitantes por km²

En un reciente estudio realizado en América Latina, el Banco Mundial ha complementado el criterio de la OCDE (densidad de población) con un criterio de distancia hacia los centros urbanos, medido en el tiempo necesario para acceder a la ciudad más cercana (menos de 1 hora, entre 1 y 4 horas y más de cuatro horas) (De Ferranti et al, 2005).

2. Unión Europea

a) Introducción

La Unión Europea no tiene una definición única de lo rural. Los diversos países aplican una amplia y heterogénea gama de definiciones y criterios para delimitar su población rural. Dentro de los criterios más utilizados —en forma alternativa o combinada— se destacan: (i) el tamaño de la población (total, en aglomeración, absoluta o relativa); (ii) la densidad de población; (iii) la densidad de comunicación; y (iv) el peso de la agricultura (empleo o valor agregado).

Los criterios utilizados usualmente dependen, además, de la dimensión de unidad territorial bajo análisis. Generalmente, cuando se trata de una unidad de pequeña dimensión (unidad local) se aplica como criterio el tamaño de población mientras que para una unidad territorial de mayor tamaño como una región, se aplica generalmente criterios como la densidad de población, densidad de comunicación ó variable de corte económico (The Wye Group Handbook, 2005).

En los últimos años, han surgido varias iniciativas y han sido publicados un conjunto de trabajos orientados a avanzar en esta materia, parte de los cuales se señalan brevemente a continuación.

b) Definiciones

Trabajos sustentados en un criterio de densidad de población

En numerosos estudios y trabajos, la UE aplica la definición y umbral definidos por la OCDE, esto es una densidad máxima de 150 habitantes/km² para definir las comunidades rurales (Communautés Européennes, 2004).

En el marco de este mismo enfoque, y reconociendo que para Europa el umbral de la OCDE puede ser muy excluyente, otros autores han propuesto incrementar el límite a 200 habitantes/km² (Vidal et al, 2001).

Trabajos sustentados en criterios de densidad y tamaño de población

En el marco de estudios acerca de la fuerza de trabajo (Labour Force Survey -LFS) y de Ingreso y Calidad de Vida en la Unión Europea (EU-SILC), la Unión Europea ha establecido otra tipología de regiones en función de su grado de urbanización. En ella, distingue:

- Área densamente poblada: Corresponde a un territorio en el cual existe un conjunto de comunas contiguas con una densidad de población igual o superior a 500 habitantes por km² y cuya población total es de por lo menos 50.000 habitantes.
- Área intermedia: Corresponde a un territorio en el cual existe un conjunto de comunas contiguas con una densidad de población igual o superior a 100 habitantes por km² y cuya población total es de por lo menos 50.000 habitantes o es adyacente a un área densamente poblada.
- Área de baja densidad de población: Son todas aquellas áreas que no pertenecen a las dos categorías anteriormente señaladas.

Trabajos sustentados en criterios de ocupación del territorio

En 2004, la Dirección General para la Agricultura (DG AGRI) ha iniciado trabajos que tienen por objetivo distinguir las áreas rurales de las áreas no-rurales en función de la ocupación del territorio (EC, 2004).

A partir de los resultados de dos programas de análisis de cobertura del suelo de Eurostat (Coordination of Information on the Environment —CORINE-Land Cover Database y Pan-European Land Cover Database— PELCOM), un territorio es definido como rural cuando la superficie cubierta por área agrícola, área forestal, área natural y la mitad de las áreas correspondiendo a aguas interiores representa más del 90% del total de la superficie involucrada.³⁴

Trabajos sustentados en la combinación de dos o más variables

A inicios de los años 2000, se ha impulsado, a través del Study Programme on European Spatial Planning (SPESP), el análisis de la incidencia del mercado de trabajo en las relaciones entre áreas urbanas y rurales. En este marco, el SPESP ha elaborado una tipología de territorio donde distingue seis tipos de territorios, en base a las siguientes variables de tipificación: (i) tasa de urbanización; (ii) densidad de población rural; (iii) distribución de los asentamientos humanos según su tamaño; (iv) distancia promedio al centro urbano más cercano; (v) tamaño e importancia de los centros urbanos más cercanos (Bryden, 2001, citado en The Wye Group Handbook, 2005).

Asimismo, recientemente, DG AGRI ha impulsado trabajos que buscan combinar la variable de densidad de población con la de ocupación del territorio (Vard et al, 2005, citado en The Wye Group Handbook, 2005). Los actuales resultados son aún de carácter académico.

C. Países seleccionados

1. Canadá

a) Introducción

Se dispone de diversas definiciones de rural para análisis nacionales y provinciales, usando las bases de datos de “Statistics Canada”. En este documento (oficial) se comparan seis definiciones. Cada definición enfatiza diferentes criterios (tamaño poblacional, densidad, contexto) y tiene diferentes umbrales asociados. El tamaño de las unidades territoriales (“bloques construidos”) a partir de la cual se genera cada definición, también varía.

³⁴ Se diferencian seis categorías de uso del suelo: (i) área agrícola (cultivos anuales; cultivos permanentes; praderas), (ii) área forestal; (iii) área natural; (iv) aguas interiores; (v) mar; (vi) área artificial. El carácter rural o no-rural de las “aguas interiores” es aún tema de debate entre los distintos investigadores, razón por la cual encontramos trabajos donde esta categoría es excluida de la superficie rural y otros donde es incluida con un factor de ajuste de 50%.

Esto significa que el analista debe elegir la definición de rural. Distintas definiciones generan un número distinto de “gente rural”. Incluso cuando el número de rurales sea el mismo, distintas personas serán clasificadas como rurales o no de acuerdo a cada definición.

Se recomienda entonces que el analista considere la escala del tema rural (si es local, comunitario o regional) antes de seleccionar la definición más apropiada para sus fines. Esta influirá en el tipo de unidad territorial en la cual focalizar el análisis.

En vez de utilizar una de las definiciones existentes, es posible también asignar uno (o más) “grados de ruralidad” a cada unidad territorial. Esto puede ser específico para un debate de políticas o un tema subnacional. Otra opción es la de clasificaciones cruzadas de dos definiciones de rural, en orden a focalizar (alguna acción) en un subsector específico de la población rural.

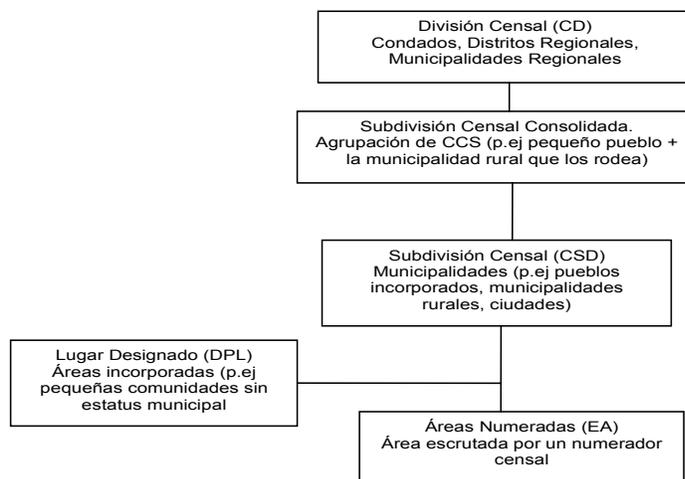
b) Construcción de bloques para clasificar un espacio geográfico como rural

El análisis geográfico de la información está limitado, en cierta medida, por la organización de los registros al interior de las bases de datos. En el caso de los datos censales, por ejemplo, el analista tiene la opción de recuperar los datos para un número de unidades territoriales estándares. Cada unidad territorial puede ser considerada como un “bloque construido” para clasificar el espacio geográfico. Puesto que aquí interesa centrarnos en las clasificaciones geográficas de rural, los individuos son clasificados como rurales si ellos viven en una unidad territorial que ha sido clasificada como tal.

Cada una de las definiciones que se presentan a continuación está construida usando unidades territoriales de la jerarquía geográfica censal. La más pequeña de esas unidades territoriales o bloques es el grupo de hogares registrado mediante un “numerador censal”, es decir un área de enumeración (EA en su sigla en inglés). Las EAs pueden ser agrupadas en “lugares designados” (DPLs), que son comunidades pequeñas, no incorporadas, o subdivisiones censales (CSDs), que son pueblos incorporados o municipios. Los CSDs pueden a su vez ser agrupados en subdivisiones censales consolidadas (CCSs). En general, un CCS combina una CSD más urbana y pequeña (pequeño pueblo o villa) con una CSD de alrededor, más rural, más grande, para proveer un contexto más amplio para un pueblo o municipalidad. Un importante bloque más grande es la división censal (CD), que es, por ejemplo, un condado en el este de Canadá.

Mientras mayor es un bloque construido, la escala geográfica se expande desde el vecindario a la comunidad y a la región.

DIAGRAMA 2 CANADÁ: CLASIFICACIÓN DE ESPACIOS GEOGRÁFICOS COMO RURALES



Fuente: Elaboración propia sobre la base de “Statistics Canada”

- *Áreas de enumeración* (Enumeration Areas, EAs): áreas geográficas consideradas mediante un numerador censal, que varían en tamaño desde un máximo de alrededor de 440 unidades habitacionales en las grandes áreas urbanas, a un mínimo de alrededor de 125 en áreas rurales. Todas las otras unidades jerárquicas de la geografía censal se construyen a partir de las EAs. En el censo de 1996 había 49.362 EAs.
- *Lugares Designados* (Designated Places, DPLs): son áreas creadas por las provincias para proveer servicios y estructurar los arreglos fiscales para áreas sub-municipales que están a menudo al interior de áreas no organizadas. Los DPLs son pequeñas comunidades donde pueden haber algunos niveles de legislación, pero caen por debajo del criterio establecido para el estatus municipal (es decir son áreas “submunicipales” o no incorporadas). En el Censo de 1996, había 828 DPLs.
- *Subdivisiones Censales* (CSDs): incluye municipalidades (es decir pueblos incorporados, municipalidades rurales, ciudades, etc., determinados por la legislación provincial) y su equivalente en casos tales como reservas indígenas, asentamientos indígenas o territorios no organizados. En el censo de 1996 había 5.984.
- *Subdivisiones Censales Consolidadas* (CCSs): agrupación de subdivisiones censales. El caso general es donde un pequeño pueblo (es decir un CSD) está rodeado por una municipalidad rural (es decir otro CSD) y los dos CSD están consolidados para propósitos estadísticos para formar un CCS. En el Censo de 1996 había 2.607 CCSs.
- *División Censal* (CDs): establecidas por ley provincial, las CDs son áreas geográficas intermedias entre el municipio (es decir CSD) y la provincia. Representan los condados, distritos regionales, municipalidades regionales y otros tipos de áreas legisladas provincialmente. En el Censo 1996 hubo 288 CDs.

En el siguiente Cuadro se incluyen las diferentes definiciones de Rural que surgen del esquema canadiense.

CUADRO 13
CANADÁ: DIFERENTES DEFINICIONES DE “RURAL”

Definición	Criterio central, umbrales y bloques construidos
Áreas rurales censales	Tamaño poblacional: población que vive fuera de lugares de 1000 habitantes o más. o Densidad poblacional: población que vive fuera de lugares con densidades poblacionales de 400 o más personas por kilómetro cuadrado. Bloques Construidos: Eas
Pueblos pequeños rurales (PPR)	Contexto de mercado laboral: población que vive fuera de las áreas de desplazamiento de centros urbanos mayores (10.000 personas o más). Tamaño/densidad poblacional: Áreas urbanas con poblaciones menores que 10.000 son incluidos como PPR junto a las áreas rurales si es que están fuera de las principales zonas de desplazamiento de los centros urbanos mayores. Contexto de mercado laboral: desagregación de los PPR en cuatro sub-grupos con base en el tamaño de los flujos de desplazamiento a cualquier centro urbano mayor (10.000 o más). Bloque construido: CSD (ambos casos)
Zonas bajo influencia de Áreas Metropolitanas y aglomeraciones censales de Comunidades rurales (tipo) OECD	Densidad poblacional: comunidades con densidades menores a 150 personas por km ² Bloque construido: CCSs
Regiones predominantemente rurales (tipo) OECD	Contexto del asentamiento: población en regiones donde más del 50% de la gente vive en una “comunidad rural OECD”. Bloque construido: CDs
Regiones no-metropolitanas	Contexto del asentamiento: población que vive fuera de regiones donde se ubican los principales asentamientos de 50.000 o más personas. Las regiones no-metropolitanas son subdivididas en tres grupos basados en tipos de asentamientos, y un cuarto basado en la localización (en el norte). Los grupos basados en tipos de asentamientos son posteriormente divididos en las categorías “adyacentes” y “no adyacentes” metropolitanas. Tamaño poblacional: regiones no metropolitanas incluyendo asentamientos urbanos con poblaciones menores a 50.000 personas y áreas con asentamientos no-urbanos (donde el asentamiento urbano es definido como un lugar con una población de 2.500 o más) Bloque construido: CDs
Códigos postales rurales	Área de recorrido rural: áreas atendidas por un recorrido rural de una oficina de correos. Un “0” en la segunda posición del un código postal puede denotar un código postal rural.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de “*Statistics Canada*”

2. España

a) Definiciones censales básicas

El territorio nacional de España se encuentra dividido administrativamente en comunidades autónomas, provincias, municipios y otras entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, cuya delimitación, denominación, organización y competencias se describen y regulan con detalle en la legislación vigente en materia de régimen local (INE, S.f).

Desde un punto de vista estadístico, esta división es insuficiente para conocer de qué forma se asienta la población en los municipios, debiendo descender a una subdivisión de los mismos, que no posee carácter oficial, pero sí gran tradición: las entidades colectivas y singulares de población, así como los núcleos y diseminados de estas últimas.

Entidades de población

Se entiende por Entidad singular de población cualquier área habitable del ámbito municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión.

Un área se considera habitable cuando existen en la misma viviendas habitadas o en condiciones de serlo.

Un área se considera claramente diferenciada cuando las edificaciones y viviendas pertenecientes a la misma pueden ser perfectamente identificadas sobre el terreno y el conjunto de las mismas es conocido por una denominación.

Un municipio puede constar de una o varias entidades singulares de población. Si en un municipio no existen áreas habitables claramente diferenciadas, el municipio será considerado de entidad única.

Como unidad intermedia entre la entidad singular de población y el municipio existen, en algunas regiones, agrupaciones de entidades singulares (parroquias, hermandades, concejos, diputaciones, y otras), que conforman una entidad colectiva de población con personalidad propia y un origen marcadamente histórico.

Núcleos de población y diseminado

Se considera Núcleo de población a un conjunto de al menos diez edificaciones, que están formando calles, plazas y otras vías urbanas. Por excepción, el número de edificaciones podrá ser inferior a 10, siempre que la población que habita las mismas supere los 50 habitantes. Se incluyen en el núcleo aquellas edificaciones que, estando aisladas, distan menos de 200 metros de los límites exteriores del mencionado conjunto, si bien en la determinación de dicha distancia han de excluirse los terrenos ocupados por instalaciones industriales o comerciales, parques, jardines, zonas deportivas, cementerios, aparcamientos y otros, así como los canales o ríos que puedan ser cruzados por puentes.

Las edificaciones o viviendas de una entidad singular de población que no pueden ser incluidas en el concepto de núcleo se consideran en diseminado.

Una entidad singular de población puede tener uno o varios núcleos, o incluso ninguno, si toda ella se encuentra en diseminado.

b) Clasificación Rural/Urbano

De acuerdo a la definición oficial del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el territorio español se divide en tres grandes zonas, según el grado de ruralidad o urbanización que la caracterizan:

La zona rural: Se refiere a la población de entidades de hasta 2.000 habitantes.

Las zonas intermedias: Se refiere a la población de las entidades de 2.001 a 10.000 habitantes.

Las zonas urbanas: Se refiere a la población de las entidades³⁵ de más de 10.000 habitantes. Adentro de éstas, se distingue las entidades con más de 500.000 habitantes, entidades de 100.001 a 500.000 habitantes, entidades de 50.001 a 100.000 habitantes, y entidades de 10.001 a 50.000 habitantes.

c) Otras clasificaciones

El INE aplica también otra clasificación, en función del grado de densidad demográfica (INE, 1997). En ella, se diferencia:

Zona densamente poblada: Conjunto contiguo de unidades locales, cada una de las cuales con una densidad de más de 500 habitantes por km² y con una población total de al menos 50.000 habitantes.

Zona semi-urbana o intermedia: Conjunto contiguo de unidades locales, no pertenecientes a una zona densamente poblada, donde cada una tiene una densidad superior a los 100 habitantes por km² y donde la población total es al menos de 50.000 habitantes o es adyacente a una zona densamente poblada.

Zona escasamente poblada: Conjunto contiguo de unidades locales, no formando ni una zona densamente poblada ni una zona intermedia.

3. Francia

a) Definición censal: las comunas urbanas y rurales

Desde 1954, el Instituto Nacional de la Estadística y Estudios Económicos (INSEE) define los territorios urbanos y rurales en función de la densidad de edificación y del tamaño de la población en la aglomeración.

En este contexto, el INSEE aplica las siguientes definiciones básicas a nivel comunal:

- Comuna rural: Son todas aquellas comunas³⁶ que no son urbanas.
- Comuna urbana: Una comuna se define como urbana cuando pertenece a una Unidad Urbana
- Unidad Urbana: Corresponde a un territorio que contiene una zona edificada que cumple con las siguientes condiciones: (i) agrupa por lo menos a 2.000 habitantes, y (ii) ninguna de sus viviendas está separada por más de 200 metros de la vivienda más cercana. La Unidad Urbana puede ser constituida por una o por varias comunas. Para que una comuna forme parte de una Unidad Urbana más de la mitad de su población debe residir en la zona que cumple con la definición de Unidad Urbana.

Cuando la Unidad Urbana está constituida por varias comunas, el conjunto de estas comunas conforman lo que se denomina una aglomeración multicomunal o aglomeración urbana. Cuando la Unidad Urbana involucra a una sola comuna, se denomina Ciudad Aislada.

³⁵ La categoría de la entidad es la calificación otorgada, o tradicionalmente reconocida, a las entidades de población tanto singulares como colectivas, tal como ciudad, villa, parroquia, lugar o aldea, y a falta de ella, la que responde a su origen y características, como caserío, poblado, barrio, monasterio, centro turístico, zona residencial, urbanización y otras.

³⁶ La comuna corresponde a la más pequeña subdivisión administrativa francesa. Actualmente, existe en Francia 36.778 comunas, de las cuales 214 son de los territorios de ultra mar.

Hasta la fecha, los Censos de Población utilizan estos criterios para distinguir la población rural y la población urbana:

- La población urbana es la población que reside en las comunas que pertenecen a una Unidad Urbana.
- Por defecto, la población rural es la población que reside en las comunas rurales.

De acuerdo a esta definición y según el Censo de 1999, el 24,5% de la población francesa era rural.

b) Integrando otras variables: las zonificaciones del espacio rural y urbano

A partir de 1997, y basado en las definiciones señaladas en la sección anterior, el INSEE establece nuevas definiciones que incorporan variables adicionales, tales como acceso al empleo y a servicios, buscando de esta manera analizar mejor la influencia de las grandes ciudades sobre su entorno rural.

En 1997, el INSEE ha desarrollado una nueva nomenclatura denominada Zonificación en Áreas Urbanas (ZAU), la cual es complementada en 2002 con una dimensión rural, dando origen a la Zonificación en Áreas Urbanas y áreas de Empleo del espacio Rural (ZAUER). Estas zonificaciones incorporan dimensiones de concentración de empleo y desplazamiento trabajo-domicilio, buscando de esta manera analizar mejor la influencia de las grandes ciudades sobre su entorno rural (INRA, 1997; Vallès, 2002; INRA 2003; INSEE, IFEN, INRA, SCEES, 2003).

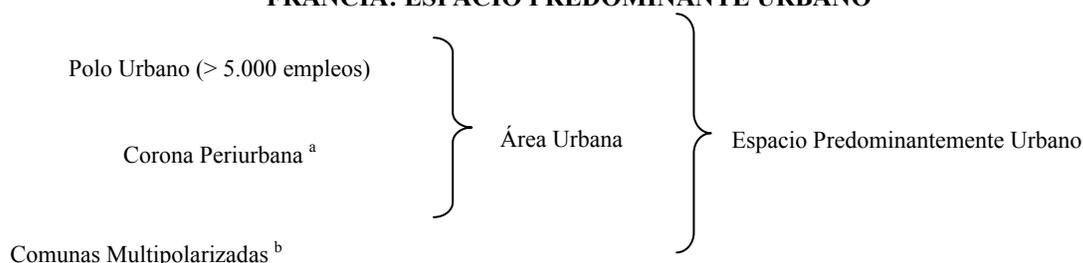
En este contexto, la ZAUER distingue dos grandes tipos de espacio, el espacio predominante urbano y el espacio predominante rural, de acuerdo a las siguientes definiciones:

- Espacio predominante urbano, está conformado por dos categorías de espacios:
 - Los polos urbanos: corresponden a Unidades Urbanas que ofrecen 5.000 o más empleos. No deben estar situadas en la corona periurbana de otro polo urbano.
 - Las comunas periurbanas: Corresponden a comunas donde por lo menos el 40% de los residentes activos trabaja en una o varias áreas urbanas.

Se distingue dos tipos de comunas periurbanas:

- Las comunas que conforman las coronas periurbanas, donde el 40% o más de los residentes activos trabaja en el polo urbano o bien en otra de las comunas del Área Urbana. Estas comunas se caracterizan por tener un solo referente laboral principal. El polo urbano con la corona periurbana constituye lo que se denomina el Área Urbana.
- Las comunas denominadas comunas multipolarizadas, donde el 40% o más de los residentes activos trabaja en varias áreas urbanas. Estas comunas se caracterizan por tener más de un referente laboral principal.

DIAGRAMA 3
FRANCIA: ESPACIO PREDOMINANTE URBANO



Fuente: Elaboración propia.

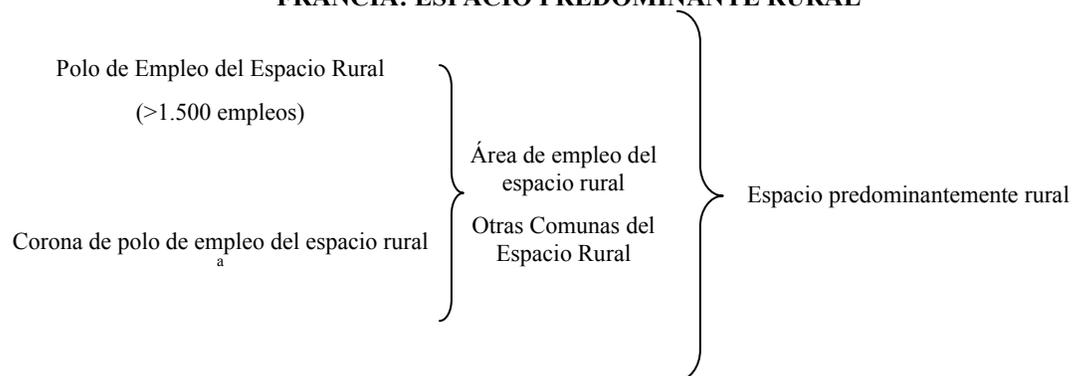
^a 40% o más de los residentes activos trabaja en un sólo referente urbano (polo u otra comuna del Área Urbana);

^b 40% o más de los residentes activos trabaja en más de una comuna.

- Espacio predominantemente rural: Está conformado por las pequeñas unidades urbanas y comunas rurales que no pertenecen al espacio predominantemente urbano. En su interior, se distingue:
 - Las Áreas de empleo del espacio rural: Están constituidas por Polos de empleo del espacio rural y sus coronas.
 - Los Polos de empleo del espacio rural corresponden a Comunas o Unidades Urbanas que cumplen con dos condiciones: (i) no pertenecen al espacio predominantemente urbano y (ii) ofrecen por lo menos 1.500 empleos.
 - Las coronas de polos de empleo del espacio rural corresponden a Comunas o Unidades Urbanas que cumplen con dos condiciones: (i) no pertenecen al espacio predominantemente urbano y (ii) 40% o más de sus residentes activos trabaja en el resto de esta Área de empleo.

Las comunas que no pertenecen a ningunas de las categorías anteriormente definidas constituyen las otras comunas del espacio predominantemente rural.

DIAGRAMA 4
FRANCIA: ESPACIO PREDOMINANTE RURAL



Fuente: Elaboración propia.

^a 40% o más de los residentes activos trabaja en el resto de esta Área de Empleo (polo u otra comuna del Área de empleo).

De acuerdo a esta definición y según el Censo de 1999, el 18% de la población estaba asentada en un espacio predominantemente rural (ver detalles en el cuadro 2).

CUADRO 14
FRANCIA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN ESPACIOS DE LA ZAUER

Categorías de Espacios	Población Censo 1999 (porcentaje)	Densidad de Población (Hab/km. ²)
Espacio predominante urbano	82	214
Áreas Urbanas	77	256
Polos Urbanos	61	811
Coronas Urbanas	16	71
Comunas Multipolarizadas	5	61
Espacio predominantemente rural	18	33
Áreas de empleo del espacio rural	6	98
Polos de empleo del espacio rural	5	132
Coronas de los polos de empleo del espacio rural	1	24
Otras comunas del espacio predominantemente rural	12	25
Total Francia Metropolitana (%)	100	-
Total Francia Metropolitana (valor absoluto)	58 518 395	108

Fuente: Elaboración propia con base en Vallés, 2002.

c) Las “cuencas” de vida

A final del año 2002, el INSEE junto con otras instituciones de investigación desarrollan un trabajo que tiene por objeto caracterizar mejor los espacios predominantemente rurales. Para ello, y a partir de la ZAUER, desarrolla un nuevo concepto, denominado “Cuenca de vida” (Bassin de Vie) y definido como el más pequeño territorio en el cual sus habitantes tienen acceso al empleo y a los principales servicios (servicios de salud, servicios de educación, otros servicios públicos, y servicios privados tales como servicios financieros, comercio, entre otros) (INSEE, IFEN, INRA, SCEES, 2003).

En este marco, se ha efectuado ajustes a la definición de lo rural, definiendo un “Referente Rural Básico” (Référéntiel rural restreint)³⁷ que incluye todas las Unidades Urbanas de menos de 30.000 habitantes.

De acuerdo a esta definición y según el Censo de 1999, el 36% de la población estaba asentada en el Referente Rural Básico y el 44% en el Referente Rural Ampliado (ver Cuadro 3).

³⁷ Se define también un “Referente Rural Ampliado” que incluye la periferia de los polos urbanos.

CUADRO 15
FRANCIA: LOS REFERENTES RURALES

Categorías de Espacios	Población censo 1999 (porcentaje)	Superficie (porcentaje)	Densidad de población (hab/km ²)
Referente rural básico	36	79	49
Referente rural complementario	8	15	55
Referente rural ampliado	44	94	50
Fuera de los referentes rurales	56	6	988
Total Francia metropolitana (%)	100	100	108
Total Francia metropolitana (valor absoluto)	58 518 395 hab.	544 000 km ²	108

Fuente: Elaboración propia en base a INSEE, IFEN, INRA, SCEES, 2003.

4. Estados Unidos de América

a) "Rural" en el Censo

De acuerdo con las definiciones oficiales del US Census Bureau (USCB), las áreas rurales comprenden áreas abiertas y asentamientos con menos de 2.500 residentes. Las áreas urbanas comprenden localidades mayores y áreas densamente pobladas alrededor de ellas. Las áreas urbanas no necesariamente siguen los límites municipales. Se trata esencialmente de territorios densamente poblados tal como pueden apreciarse desde el aire. La mayoría de los condados, sean metropolitanos o no metropolitanos, contienen una combinación de poblaciones urbanas y rurales.

Las áreas urbanas son de dos tipos –áreas urbanizadas y clusters urbanos– idénticos en cuanto al criterio usado para delinearlos pero diferentes en tamaño. El USCB define un área urbanizada siempre que se encuentren núcleos urbanos de 50.000 o más personas. Ellas pueden o no contener algunas ciudades individuales de 50.000 o más habitantes. En general, ellas deben tener un núcleo con una densidad poblacional de 1.000 personas por milla cuadrada³⁸ y pueden contener territorios colindantes de al menos 500 personas por milla cuadrada. Las áreas urbanizadas han sido delimitadas usando el mismo umbral (50.000 personas) en cada uno de los censos decenales desde 1950, pero los procedimientos para delinear los límites son más liberales en la actualidad. Al año 2000, el 68% de los Estadounidenses vivían en 452 áreas urbanizadas.

Los mismos procedimientos computarizados y criterios de densidad poblacional se utilizan para identificar clusters urbanos de no menos de 2.500 pero no más de 50.000 personas. Esta manera de establecer un territorio alrededor de pequeños pueblos y ciudades es nuevo (Censo 2000). En el año 2000, el 11% de la población de los Estados Unidos vivía en 3.158 clusters urbanos.

Los investigadores del Servicio de Investigación Económica (Economic Research Service; ERS) del Departamento de Agricultura (USDA) y otros que discuten acerca de las condiciones de la “América Rural” a menudo se refieren a las áreas no-metropolitanas. Las áreas metropolitanas y no metropolitanas se definen con base en los condados. Los condados son jurisdicciones políticas activas, que usualmente tienen importancia programática a nivel Federal y Estatal. Sus estimaciones de población, empleo, e ingresos están disponibles anualmente. Los condados también son usados frecuentemente como base para delimitar bloques de áreas de integración económica y social.

Junto con el censo decenal del 2000, el US Census Bureau ha hecho cambios de amplio alcance en los esquemas de clasificación urbano y rural. Además, la Oficina de Gestión y Presupuesto (Office of Management and Budget; OMB) modificó extensivamente su sistema de áreas metropolitanas, simplificando los criterios y agregando la nueva clasificación micropolitana.

³⁸ Equivalente a 386 personas por km.²

b) “Rural” para la Oficina de Administración y Presupuesto

Las áreas “metro” y “no metro” son definidas por la OMB. En 2003, la OMB definió las áreas metro como: (1) condados centrales con una o más áreas urbanizadas, y (2) condados alejados que están vinculados económicamente con los condados centrales, medido por los desplazamientos por trabajo. Los condados lejanos son incluidos si el 25% de los trabajadores que viven en el condado se desplazan a los condados centrales o si, según el llamado “patrón inverso de desplazamiento”, el 25% de los empleados en el condado consisten en trabajadores que vienen desde los condados centrales. Los condados no-metro están fuera de los límites de las áreas metro y son a su vez subdivididos en dos tipos: áreas micro-metropolitanas, centrados en clusters urbanos de 10.000 o más personas, y todos los demás condados “no centrales”.

c) Otras clasificaciones de “rural” en función de las políticas

- i) Códigos de influencia urbana (Urban – Influence Codes), para clasificar áreas censales.
- ii) Áreas de desplazamiento rural-urbanas (Rural-Urban Commuting Areas), para clasificar códigos ZIP de grados de ruralidad.
- iii) El “Código de tipología” del ERS (ERS typology code) clasifica los condados rurales por tipos de economías y de políticas.

Estos esquemas de clasificaciones han sido usados para determinar elegibilidad para Programas federales de asistencia a áreas rurales.

iv) Códigos de tipología de condados 2004

Las características económicas y sociales de un área tienen efectos significativos sobre su desarrollo y requieren de varios tipos de programas públicos. Para proveer información políticamente relevante acerca de las diversas condiciones de los condados a los policymakers, autoridades públicas e investigadores, el ERS ha desarrollado un nuevo conjunto de códigos de tipologías a nivel de condados que captan las diferencias en las características económicas y sociales.

La tipología de condados clasifica todos los condados de Estados Unidos de acuerdo a seis categorías no superponibles de dependencia económica y siete categorías superponibles de temas de política relevantes.

a) Tipos económicos. Códigos y definiciones:

Dependiente de la agricultura: ya sea 15% o más del trabajo medio anual e ingresos del propietario derivados de la agricultura (período 1998-2000); o 15% o más de residentes empleados trabajan en ocupaciones agrícolas (año 2000).

Los otros códigos de dependientes son: de la minería, del gobierno (estatal o federal), de servicios y no especializado.

b) Tipos de políticas (no son mutuamente exclusivos)

Problemas de Vivienda: 30% o más de los hogares tiene uno o más de las siguientes condiciones de vivienda: falta completa de instalación de agua, de cocina; paga 30% o más del ingreso en costos de propiedad o renta; o tiene más de una persona por cuarto.

Los otros son: baja educación, bajo empleo, pobreza persistente, pérdida de población, recreación no-metropolitana y destinación por jubilación (es decir inmigración de personas mayores de 60 años).

iii) Zonas de desplazamiento y áreas de mercado laboral

Estas categorías fueron desarrolladas porque los límites de los condados no eran los adecuados para delimitar áreas económicas. Una economía local y sus mercados de trabajo están

delimitados no por una línea al condado más cercano, sino que por interrelaciones entre demandantes y oferentes de trabajo. Si se quiere entender la diversidad de las áreas no-metro se requiere de un estándar geográfico que capture las variaciones en la economía local y el mercado de trabajo.

- Zonas de desplazamiento y áreas de mercado laboral no-metropolitanas clasificadas por tamaño
 - Pequeño pueblo/rural: población del lugar más grande en la zona de desplazamiento/área de mercado de trabajo es menor a 5.000 (para 1990)
 - Centro urbano pequeño: población del lugar más grande está en un rango entre 5.000 y menos de 20.000
 - Centros urbanos mayores: mínimo 20.000
- Zonas de desplazamiento y áreas de mercado laboral metropolitanas
 - Pequeño centro metropolitano: población de la mayor área estadística metropolitana (Metropolitan Statistical Area; MSA) en la zona de desplazamiento/área de mercado de trabajo es menor a 250.000 (para 1990).
 - Mediano centro metropolitano: la población de la MSA más grande fue al menos 250.000 pero menos de 1.000.000.
 - Centro metropolitano principal: la población de la MSA más grande fue de 1.000.000 o más (1990).

i) Códigos del continuum rural-urbano

Estos códigos forman un esquema de clasificación que distingue condados metropolitanos por el tamaño poblacional de su área metropolitana, y condados no-metro por el grado de urbanización y de adyacencia a una o más áreas metropolitanas. Las categorías metro y no-metro han sido subdivididas en tres agrupaciones metro y seis agrupaciones no-metro, resultando en una codificación de condados de nueve partes. Estos códigos permiten al investigador trabajar con información de los condados para dividirla en grupos residenciales más finos más allá de la simple dicotomía metro-no metro, particularmente para el análisis de tendencias en las áreas no-metro que pueden estar relacionadas al grado de ruralidad y proximidad a áreas metro.

CUADRO 16
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: CÓDIGOS DEL CONTINUUM RURAL-URBANO

Código	Descripción
Condados metropolitanos	
1	Condados en áreas metro de 1 000 000 de habitantes o más
2	Condados en áreas metro de 250 000 a 1 000 000
3	Condados en áreas metro de menos de 250 000
Condados no metropolitanos	
4	Población urbana de 20 000 o más, adyacente a un área metro
5	Población urbana de 20 000 o más, no adyacente a un área metro
6	Población urbana de 2 500 a 19 999, adyacente a un área metro
7	Población urbana de 2 500 a 19 999, no adyacente a un área metro
8	Completamente rural o menos de 2 500 de población urbana, adyacente a un área metro
9	Completamente rural o menos de 2 500 de población urbana, no adyacente a un área metro

Fuente: Elaboración propia

ii) Códigos de influencia urbana

El contexto de un área geográfica tiene un efecto significativo en su desarrollo. Las oportunidades económicas se acumulan en un lugar en virtud de su tamaño y acceso a economías de mayor tamaño. Y, el acceso a economías mayores –centros de información, comunicación, comercio y finanzas– permiten a la economía más pequeña conectarse a los mercados nacionales e internacionales.

Estas relaciones entre economías son conceptos básicos de la teoría del lugar central comúnmente estudiados en las economías regionales. El tamaño poblacional, la urbanización y el acceso a comunidades mayores son a menudo elementos cruciales en la investigación que depende de información a nivel de condado. Para apoyar esa investigación, el ERS creó un conjunto de categorías de influencia urbana de los condados que captura algunas diferencias en las oportunidades económicas.

Se transcribe el cuadro de la publicación (en inglés) de los códigos de influencia urbana del año 2003:

CUADRO 17
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: CÓDIGOS DE INFLUENCIA URBANA Y
ESTADÍSTICAS RESPECTIVAS

Código	Descripción	Número de condados	Población 2000	Millas cuadradas	Población por milla cuadrada ³⁹
Condados metropolitanos					
1	En grandes áreas metro: 1 millón de residentes o más.	413	149 224 067	267 423	558,0
2	En pequeñas áreas metro: 1 millón de residentes o menos.	676	83 355 873	629 671	132,4
Condados no metropolitanos					
3	Micropolitano contiguo a área metropolitana grande	92	5 147 233	94 178	54,7
4	Sin núcleo central contiguo a área metropolitana grande	123	2 364 159	88 229	26,8
5	Micropolitano contiguo a área metropolitana pequeña	301	14 668 144	285 527	51,4
6	Contiguo a área metropolitana pequeña con pueblo propio	358	7 855 590	334 361	23,5
7	Contiguo a área metropolitana pequeña sin pueblo propio	185	1 879 264	336 499	5,6
8	Micropolitano no contiguo a área metropolitana	282	9 139 821	338 256	27,0

(continúa)

³⁹ 1 persona por milla cuadrada equivale a algo menos de 0,4 personas por km.²

Cuadro 17 (conclusión)

9	Contiguo a área micropolitana, sin núcleo central, pero con pueblo propio	201	3 227 833	193 200	16,7
10	Contiguo a área micropolitana, sin núcleo central, sin pueblo propio	198	1 313 175	196 269	6,7
11	No contiguo a área metro o micropolitana, sin núcleo central, con pueblo propio	138	2 247 189	488 521	4,6
12	No contiguo a áreas metro o micro, sin núcleo central, sin pueblo propio	174	999 558	285 304	3,5
	Total	3.141	281 421 906	3 537 438	79,6

Fuente: Elaboración propia

D. Cuadros sinópticos de definiciones de “rural/urbano” en el mundo⁴⁰

1. Definiciones de urbano (rural por defecto) en el mundo

a) África

En África se encontraron 17 países que definen y utilizan el concepto de rural. A pesar de que estas definiciones son heterogéneas, la mayoría considera sólo límites cuantitativos para la clasificación, con umbrales de corte que van desde los 1.500 habitantes por localidad en Guinea, hasta los 10.000 en Senegal. Etiopía y Liberia consideran como límite los 2.000 habitantes, y Sudán los 5.000.

Además, Botswana y Zambia combinan criterios demográficos y económicos para la clasificación, al considerar como rurales las localidades con menos de 5.000 habitantes y donde el 75% de la actividad económica no es agrícola.

País	Definiciones de urbano (resumido a lo esencial)
Botswana	Aglomeraciones de 5 000 o más habitantes, donde el 75% de la actividad económica es no agrícola
Etiopía	Localidades de 2 000 o más habitantes
Guinea	Centros distritales o localidades con 300 viviendas y/o 1 500 habitantes o más
Liberia	Localidades de 2 000 o más habitantes
Senegal	Aglomeraciones de 10 000 o más habitantes
Sudán	Localidades de importancia administrativa y/o comercial con una población de 5 000 o más habitantes
Zambia	Localidades de 5 000 o más habitantes, la mayoría de los cuales depende de actividades no-agrícolas

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales

⁴⁰ Se han seleccionado sólo aquellos países que tienen definiciones cuantitativas; en otras palabras se han omitido todas aquellas definiciones vagas o simplemente administrativas

b) América, excepto América Latina

País	Definiciones de urbano (resumido a lo esencial)
Canadá	Lugares de 1 000 o más habitantes, con densidades de población de 400 personas por km ²
Puerto Rico	Lugares de 2 500 o más habitantes y periferias urbanas densamente pobladas
Estados Unidos	Lugares de 2 500 o más habitantes y áreas urbanizadas
OCEANÍA	
Samoa americana	Lugares de 2 500 o más habitantes y áreas urbanizadas
Guam	Lugares de 2 500 o más habitantes y áreas urbanizadas
Nueva Zelanda	Todas las ciudades, además de municipios, distritos y pueblos del interior con poblaciones de 1 000 o más habitantes

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales

c) Asia

Los países asiáticos presentan definiciones de mayor complejidad que el resto de los analizados, ya que muchos de éstos alternan criterios según distintas situaciones, y también combinan más de una variable para la clasificación.

País	Definiciones de urbano (resumido a lo esencial)
Barhain	Comunas o aldeas de 2 500 o más habitantes
India	Pueblos (lugares con corporaciones municipales, comités de áreas municipales, comités de pueblos, comités de áreas notificadas, o consejos de cantones); también todos los lugares que tienen 5 000 o más habitantes, una densidad de no menos de 390 personas por km. ² , características pronunciadamente urbanas y al menos $\frac{3}{4}$ de la población masculina adulta empleada fuera de la agricultura.
Israel	Todos los asentamientos de más de 2 000 habitantes, excepto aquellos donde un tercio de los hogares que participa en la fuerza de trabajo civil se gana la vida en la agricultura.
Japón	Ciudades (shi) que tienen 50 000 o más habitantes con 60% o más de las viviendas localizadas en las principales áreas urbanizadas y 60% o más de la población (incluyendo los dependientes) están vinculados a fábricas, comercio u otro tipo de negocios urbanos. Alternativamente, una shi que tiene instalaciones urbanas y condiciones definidas por el orden “prefectural” (también) es considerada urbana.
Viet Nam	Ciudades, pueblos y distritos con 2 000 o más habitantes

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales

d) Europa

País	Definiciones de urbano (resumido a lo esencial)
Albania	Pueblos y otros centros industriales de más de 400 habitantes
Austria	Comunas de más de 5 000 habitantes
República Checa	Localidades con 2 000 o más habitantes
Francia	Comunas que contienen una aglomeración de 2 000 habitantes o más que viven en casas contiguas o a no más de 200 metros entre las casas; también comunas en las cuales la mayor proporción de la población es parte de una aglomeración multicomunal de esta naturaleza
Grecia	Población de municipalidades y comunas en las cuales el mayor centro poblacional tiene 10 000 o más habitantes. Incluyendo también la población de 18 aglomeraciones urbanas, que fueron definidas en el censo de 1991

(continúa)

Cuadro Europa (conclusión)

Islandia	Localidades de 200 o más habitantes
Irlanda	Ciudades y pueblos incluyendo suburbios de 1 500 o más habitantes
Holanda	(a) Urbano: Municipalidades con una población de 2 000 o más habitantes; (b) Semiurbano: municipalidades con una población de menos de 2 000 habitantes pero con no más de 20% de su población masculina económicamente activa ligada a la agricultura, y municipalidades residenciales específicas de personas que se desplazan a trabajar.
Noruega	Localidades de 200 o más habitantes
Portugal	Aglomeraciones de 10 000 o más habitantes
Eslovaquia	138 ciudades con 5 000 o más habitantes
Suiza	Comunas de 10 000 o más habitantes, incluyendo suburbios

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

e) Oceanía

País	Definiciones de urbano (resumido a lo esencial)
Samoa Americana	Lugares de 2 500 o más habitantes y áreas urbanizadas
Guam	Lugares de 2 500 o más habitantes y áreas urbanizadas
Nueva Zelanda	Todas las ciudades, además de municipios, distritos y pueblos del interior con poblaciones de 1 000 o más habitantes

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales

2. América Latina

CUADRO 18
DEFINICIONES DE “URBANO” Y “RURAL” (SEGÚN CENSOS)
EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Criterio Utilizado	Definición de población urbana	Definición de población rural
Argentina (2001)	Demográfico	Población empadronada el día del censo en centros poblados de 2.000 y más habitantes.	Población empadronada el día del censo en centros poblados de menos de 2.000; se incluye la población diseminada.
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2001)	Demográfico	Población censada en localidades con 2.000 y más habitantes.	Población censada en localidades con menos de 2.000.
Brasil (2000)	Administrativo	Población censada en las ciudades, villas y áreas urbanas aisladas conforme a la delimitación de las respectivas municipalidades vigente al 1 de septiembre de 1991 y 1 de agosto de 1996, respectivamente.	Población censada fuera de los límites de las áreas urbanas, incluidos los aglomerados rurales (poblados y otros).
Chile (2002)	Demográfico y económico	Población que vive en conjuntos de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes con un 50% o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Excepcionalmente se consideran urbanos los centros de turismo y recreación que cuentan con más de 250 viviendas concentradas y no cumplen el requisito de población.	Asentamiento humano concentrado o disperso con 1.000 o menos habitantes, o entre 1.001 y 2.000, en los que al menos el 50% de la población económicamente activa se dedica a actividades primarias.

(continúa)

Cuadro 18 (continuación)				
Colombia (2005/6)	Administrativo		<p>* Se considera para el operativo censal, a la población que vive en las cabeceras municipales.</p> <p>Cabecera municipal: centro poblado donde se localiza la sede de la alcaldía.</p>	<p>* Para el operativo censal, se considera la población que vive en áreas no incluidas dentro del perímetro de la cabecera municipal.</p>
Costa Rica (2000)	Administrativo y funcional		<p>Población que vive en los centros administrativos de los cantones del país, o sea, parte o todo el distrito primero, además de otras áreas adyacentes. Estas áreas fueron demarcadas según criterio físico y funcional, tomando en cuenta elementos tangibles tales como cuadrantes, calles, aceras, luz eléctrica, servicios urbanos y otros.</p>	<p>Población que vive fuera de las áreas definidas como urbanas, en lo que se denomina periferia urbana, rural concentrada y rural disperso.</p>
Cuba (2002)	Demográfico y funcional		<p>* Población residente en lugares habitados por 2.000 personas y más, así como en aquellos con menos de 2.000 habitantes y más de 500 que poseyeran las siguientes características: alumbrado público, calles pavimentadas, acueducto, red de alcantarillado, cloacas, servicios médico asistencial y centro educacional.</p>	<p>* Población residente en lugares habitados por menos de 500 personas o la de aquellos con más de 500 y menos de 2.000, que presentaron menos de cuatro de las características urbanas mencionadas.</p>
			<p>También se incluyeron todos los lugares con una población de 200 a 500 habitantes que tuvieran las seis características enumeradas (se incluyeron algunos pueblos creados a raíz de la Revolución, que tenían muy pocos habitantes, pero contaban con las condiciones urbanas exigidas).</p>	<p>* Población residente en lugares habitados por menos de 500 personas o la de aquellos con más de 500 y menos de 2.000, que presentaron menos de cuatro de las características urbanas mencionadas.</p>
Ecuador (2001)	Administrativo		<p>* Población que vive en las capitales provinciales y cabeceras cantonales (núcleos concentrados), definidos previamente como áreas urbanas para fines censales. Se excluye, por lo tanto, a la población de la “periferia” (población dispersa dentro de los límites de las capitales provinciales y cabeceras).</p>	<p>* Población que vive en parroquias rurales (cabecera parroquial y resto de la parroquia). Incluye además a la población empadronada en la “periferia” de las capitales provinciales y cabeceras cantonales.</p>
El Salvador (2007)	Administrativo		<p>* Población que habita en las cabeceras municipales, sin tomar en cuenta la magnitud de la población ni otra característica especial. Las cabeceras municipales son centros poblados en los que reside la administración del municipio y cuyos límites han sido delimitados sobre el terreno por medio de mojones.</p>	<p>* Población que habita fuera de los límites de las cabeceras municipales y que es generalmente población dispersa.</p>

(continúa)

Cuadro 18 (continuación)

Guatemala (2002)	Demográfico y funcional	Población 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% de los hogares dispongan de alumbrado con energía eléctrica y servicios de agua por tubería.	
Haití (2003)	Administrativo	* Población que vive en las ciudades propiamente tales y en las cabeceras administrativas de las comunas de la República, además de la residente en las aglomeraciones de cierta importancia en que existen unidades habitacionales semejantes a las que se encuentran en las ciudades, aunque tengan apenas algunas centenas de habitantes.	* Población que vive fuera de las áreas consideradas urbanas.
Honduras (2001)	Demográfico y funcional	* Población que habita en centros poblados de 2.000 y más habitantes y que cuenta además con las siguientes características: i) servicios de agua de cañería; ii) comunicación terrestre (carretera o ferrocarril) o servicio regular aéreo o marítimo; iii) escuela primaria completa (seis grados); iv) correo o telégrafo y, por lo menos uno de los siguientes servicios: alumbrado eléctrico, alcantarillado o centro de salud.	* Población que no reúne las características antes indicadas y población dispersa.
México (2000)	Demográfico	Población que habita en cabeceras municipales o cuentan con 2.500 o más habitantes.	Población que habita en localidades con menos de 2.500.
Nicaragua (2005)	Demográfico y funcional	* Población que reside en el conjunto de localidades urbanas, es decir en las cabeceras municipales y las localidades con 1.000 habitantes y más, que poseen características tales como trazado de calles, servicios de luz eléctrica, establecimientos comerciales e industriales, entre otras.	* Población que reside en el conjunto de localidades rurales, es decir, las con menos de 1.000 habitantes que no cuentan con ninguna estructura urbanística.
Panamá (2000)	Demográfico	Población que vive en localidades con 1.500 habitantes y más, cuyas condiciones de vida ofrecen características urbanas, tales como servicios de luz eléctrica, acueducto y alcantarillado, calles pavimentadas, establecimientos comerciales, facilidades de comunicación, escuela secundaria, y otras.	El resto de la población empadronada en localidades o áreas que no reúnen tales condiciones.
Paraguay (2002)	Administrativo	Población que vive en las cabeceras de los distritos oficiales de la República, sin tener en consideración ninguna otra característica especial.	Población que vive fuera de los distritos oficiales de la República.

(continúa)

Cuadro 18 (conclusión)

Perú (1993)	Administrativo	Población que vive en aglomeraciones cuyas viviendas, en número mínimo de 100, se hallen ocupadas contiguamente. Por excepción, se considera como población urbana a aquella que habita en todas las capitales de distrito. Las aglomeraciones pueden contener uno o más centros poblados con viviendas contiguas.	Población que habita en la parte del territorio del distrito que se extiende desde los linderos de los centros poblados en el área urbana hasta los límites del mismo distrito.
República Dominicana (2002)	Administrativo	* Población que habita en las cabeceras de comunas y de distritos municipales.	* Población que habita fuera de las cabeceras de comunas y de distritos municipales.
Uruguay (1996)	Legal	La definición se basa en criterios prácticos y de tipo operativo, y parcialmente en las disposiciones de la Ley de centros poblados y sus modificaciones posteriores.	Se define por exclusión.
Venezuela (República Bolivariana de) (2001)	Demográfico	* Conjunto de centros poblados con 2.500 o más habitantes definido en cualquier nivel de la División Política Territorial del país.	* Conjunto de centros poblados con menos de 2.500 habitantes definido en cualquier nivel de la División Política Territorial del país.

Fuente: CEPAL, 2005: América Latina: proyecciones de Población Urbana y Rural 1970-2025, Boletín Demográfico N° 76, CEPAL, Santiago de Chile.

Nota: En principio se trató de considerar sólo las definiciones vigentes en el último censo en cada país. Entre paréntesis, junto al nombre del país, se indica el año del último censo realizado. No obstante, las definiciones precedidas por un asterisco eran las vigentes en el penúltimo censo. En el caso de: Colombia, 1993; Cuba, 1981; Ecuador, 1990; El Salvador, 1992; Haití, 1982; Honduras, 1988; Nicaragua, 1995; República Dominicana, 1993; y Venezuela, 1990.

CUADRO 19 DEFINICIÓN AMPLIADA DE RURAL EN ALGUNOS PAÍSES DE EUROPA

Países	Criterios de definición	Valores
Bulgaria	Densidad de población y número de habitantes de la ciudad la más grande	Densidad de población inferior a 150 hab/km ² Ciudad más poblada con menos de 30.000 habitantes.
República Checa	Número de residentes permanentes en la Municipalidad	Menos de 2.000 residentes permanentes en la Municipalidad.
Dinamarca	Nivel de población en el municipio	Poblados de menos de 200 habitantes.
Estonia	División Administrativa, nivel de población	Menos de 2.500 habitantes.
Alemania	Nivel de población en los centros urbanos y densidad de población en las periferias urbanas	(i) Áreas con una densidad de población inferior a 100 hab/km ² y con una ciudad de 100.000 o más habitantes; (ii) Áreas con una densidad de población inferior a 150 hab/km ² , sin ciudad de más de 100.000 habitantes.
Hungría	Nivel de población y densidad de población	Definición Básica: Menos de 120 hab/km ² o menos de 10.000 habitantes en la municipalidad Definición ampliada: (i) Predominantemente rural (NUTS IV) si el 50% de la población reside en municipalidades con densidad inferior a 120 hab/km ² (ii) Significativamente rural) si entre el 15% y 50% de la población reside en municipalidades con densidad inferior a 120 hab/km ² .

(continúa)

Cuadro 19 (continuación)		
Irlanda	Nivel de población	Población que reside en una municipalidad de no más de 1.500 habitantes.
Italia	Densidad de Población (no hay una sola definición oficial)	Menos de 100 hab/km ² .
Latvia	Las Áreas Rurales están establecidas en el borrador de la Ley de Desarrollo Agrícola y rural (aún no aprobada)	s.i
Lituania	Nivel de Población, Características de las ciudades	Ciudades de menos de 3.000 habitantes y otros poblados.
Países Bajos	No existe aún una definición oficial estadística para darle seguimiento a la política de desarrollo rural	s.i
Noruega	No existe aún definición oficial	s.i
Rumania	Es estatus de “rural” es establecido por Ley, sin considerar nivel de población o densidad	Es estatus de “rural” es establecido por Ley, sin considerar nivel de población o densidad.
Eslovaquia	Nivel y densidad de población	Menos de 100 hab/km ² y menos de 5.000 residentes permanentes.
Suecia	Nivel de población	Menos de 1.000 habitantes.
Suiza	Todos los territorios que no pertenecen a ciudades y aglomeraciones	Aglomeraciones de 20.000 o más habitantes y ciudades aisladas de 10.000 habitantes se consideran urbanas. La aglomeración se define en función del empleo (mínimo 2.000 empleos, el 85% de la población activa trabaja en la aglomeración).

Fuente: En base a The Wye Group Handbook, 2005, *Rural Households' Livelihood and Well-Being, Statistics on Rural Development and Agriculture Household Income*, elaborado por el Grupo de Trabajo Intersecretarial sobre Estadísticas Agrícolas e Indicadores Rurales (IWG.AgRI) (UNECE, Eurostat, FAO, OECD, World Bank) – Anexo 3.

E. Síntesis de criterios utilizados para definir límites de “rural/urbano”.

Luego de la recopilación de las definiciones de rural utilizadas actualmente por los países, se pueden sintetizar los criterios que existen para calificar las áreas rurales de la siguiente forma:

Criterio Demográfico: Considera como rurales a las localidades que poseen un número determinado de habitantes, con límites que van desde los 200 hasta los 30.000, o una cierta densidad poblacional (entre 100 y 500 habitantes/km²).

Criterio Político-Administrativo: Considera como rurales a ciertos centros administrativos de la división política de un Estado que tienen una menor jerarquía y que generalmente están fuera de las capitales distritales, provinciales, municipales, etc.

Criterio Funcional: Considera como rurales a las unidades administrativas que no cumplen con algunas normas o funciones definidas, como: trazado de calles, equipamiento básico, infraestructura, servicios públicos, entre otros.

Criterio Económico: Define como rurales a los centros poblados que carecen de un grado de desarrollo de las actividades productivas secundarias y terciarias, y son asociados a la existencia de formas de producción agrícola o primaria.

Criterio Legal: Define como rurales a las localidades según las disposiciones de la ley vigente, sin considerar cantidad de habitantes, densidad, u otra variable.

En base a los resultados anteriores, se puede observar que el criterio de mayor utilización en el mundo es el demográfico, específicamente cantidad de habitantes por unidad administrativa.

El siguiente cuadro muestra un resumen de la gran variedad de límites poblacionales para éstos países que definen “rural” con el criterio demográfico (y sin considerar otros eventuales criterios utilizados en el país). En algunos pocos casos, cuando hay más de un criterio operativo, se ha seleccionado el límite mayor.

CUADRO 20
SÍNTESIS DE PAÍSES QUE UTILIZAN LÍMITES POBLACIONALES EN
LA DEFINICIÓN DE RURAL

Límite Poblacional	Países
200	Dinamarca, Islandia, Noruega
400	Albania
500	Cuba
1 000	Canadá, Chile, Nicaragua, Nueva Zelanda, Suecia
1 500	Guinea, Irlanda, Panamá
2 000	Argentina, Bolivia , España , Estonia, Etiopía, Francia, Guatemala, Honduras, Israel, Liberia, Países Bajos, República Checa, Vietnam
2 500	Barhain, Estados Unidos, Guam, México, Puerto Rico, Samoa Americana, Venezuela
3 000	Lituania
5 000	Austria, Botswana, Eslovaquia, India, Sudán, Zambia
10 000	Grecia, Hungría, Portugal, Senegal, Suiza
30 000	Bulgaria
50 000	Japón

Fuente: En base a los cuadros anteriores.

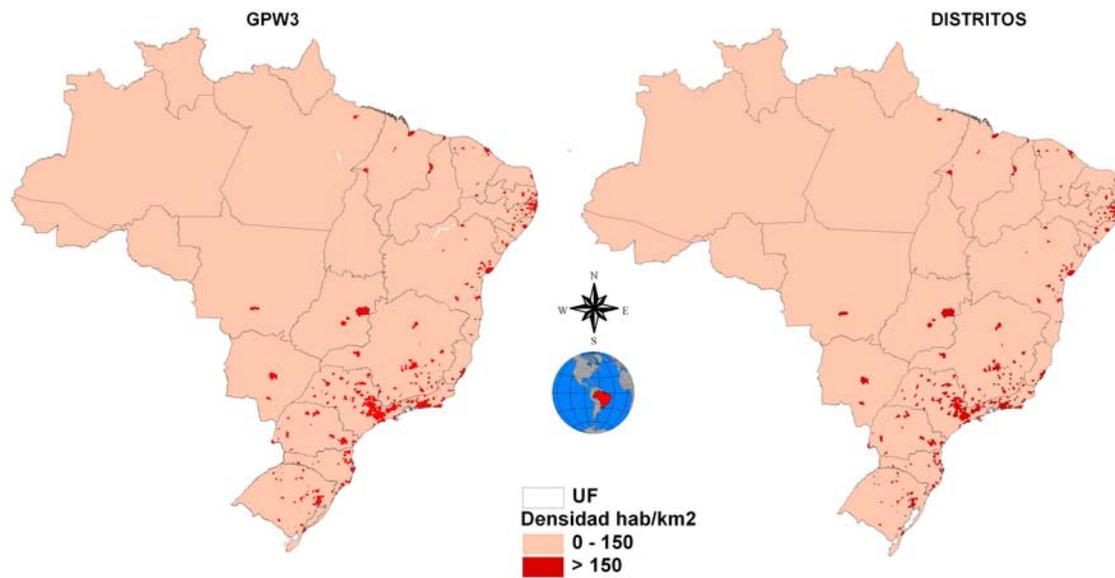
Nota: Se agruparon los países que tienen definiciones cuantitativas, sin consideración de otros criterios (presentación simplificada). En algunos pocos casos, cuando había más de un criterio operativo, se ha seleccionado el límite mayor.

Anexos

Anexo 1

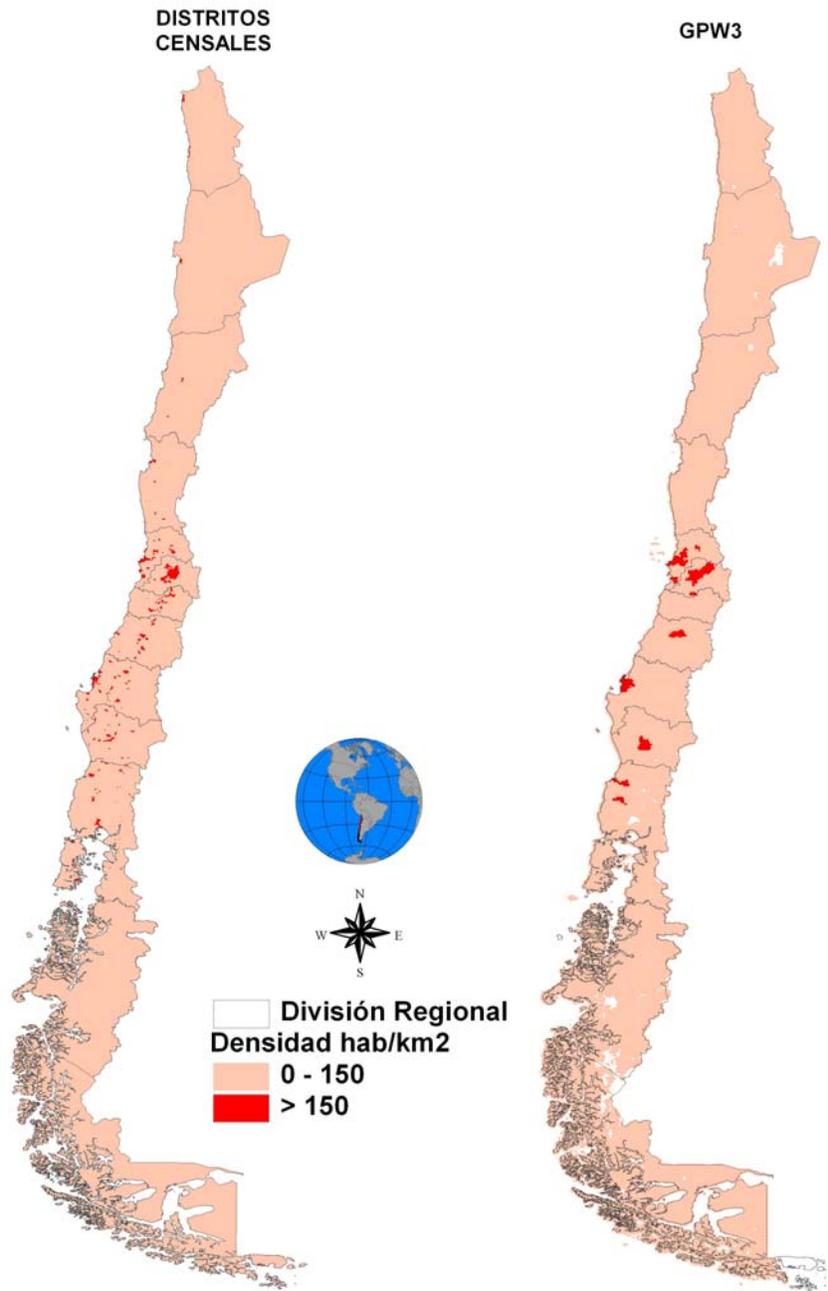
Cartografía comparativa de densidad

MAPA A.1
BRASIL: COMPARACIÓN DE DENSIDAD SEGÚN CARTOGRAFIA BASE



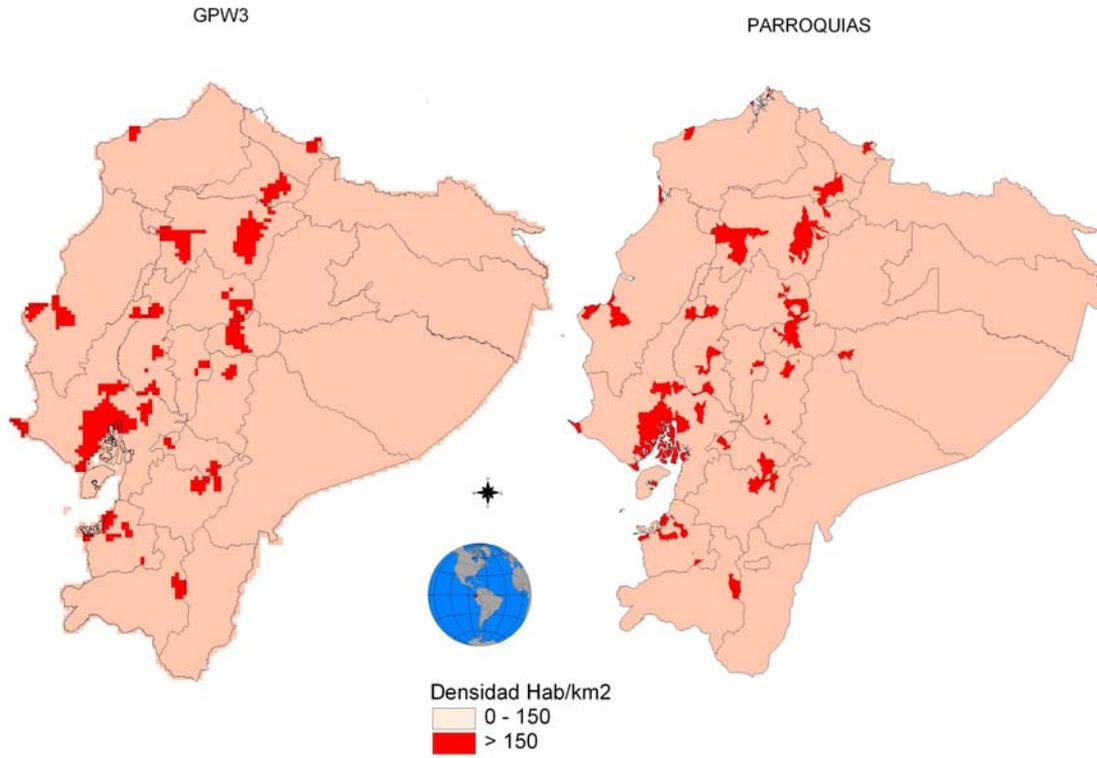
Fuente: Elaboración propia

MAPA A.2 CHILE: COMPARACIÓN DE DENSIDAD SEGÚN CARTOGRAFIA BASE



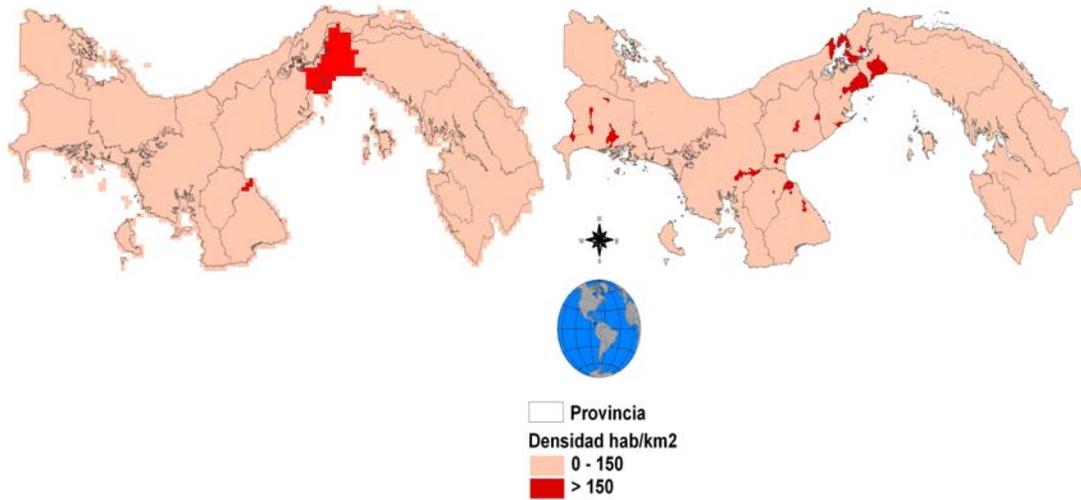
Fuente: Elaboración propia

MAPA A.3 ECUADOR: COMPARACIÓN DE DENSIDAD SEGÚN CARTOGRAFIA BASE



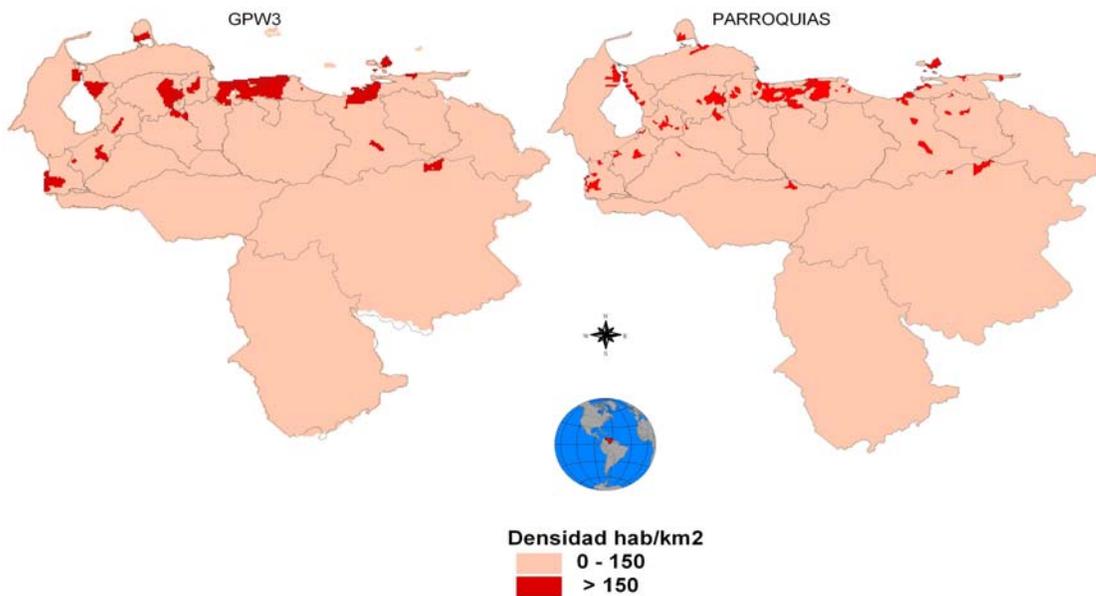
Fuente: Elaboración propia

MAPA A.4
PANAMA: COMPARACIÓN DE DENSIDAD SEGÚN CARTOGRAFIA BASE



Fuente: Elaboración propia

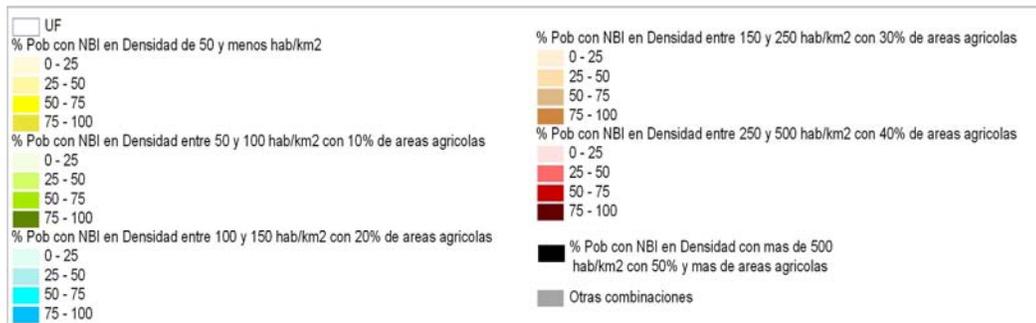
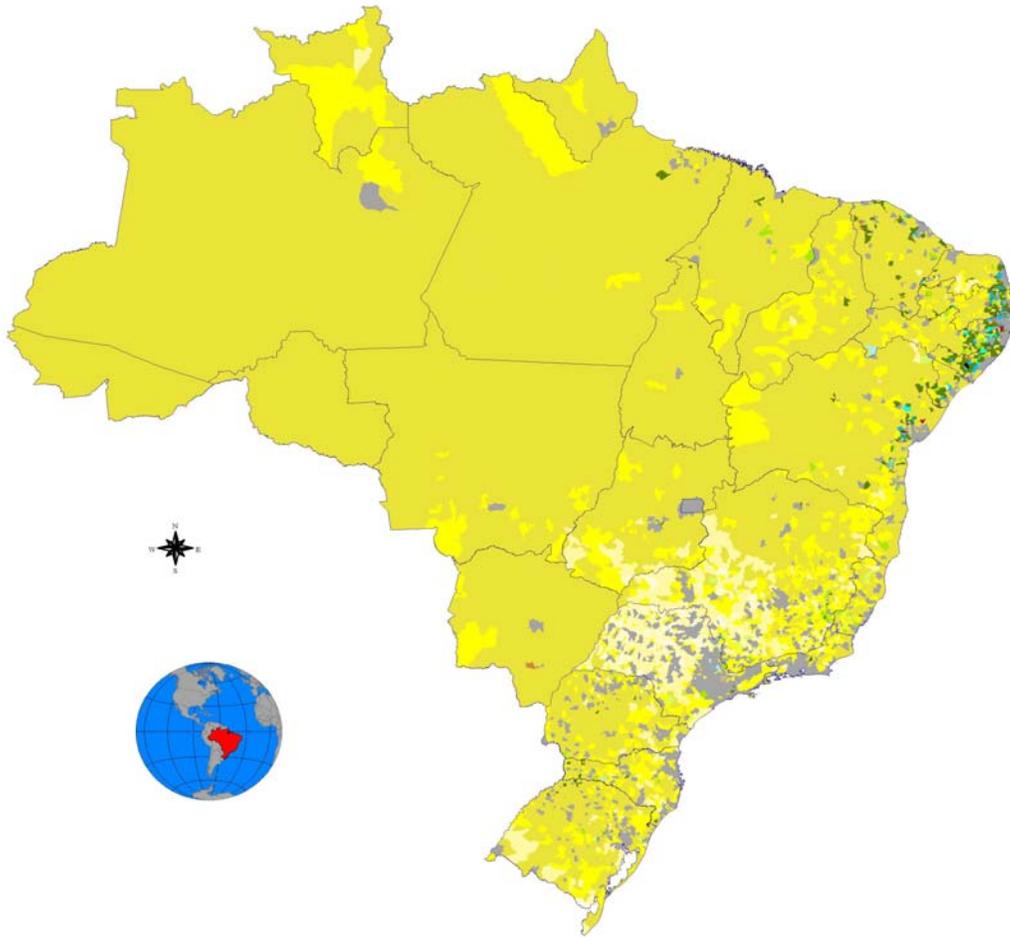
MAPA A.5
VENEZUELA: COMPARACIÓN DE DENSIDAD SEGÚN CARTOGRAFIA BASE



Fuente: Elaboración propia

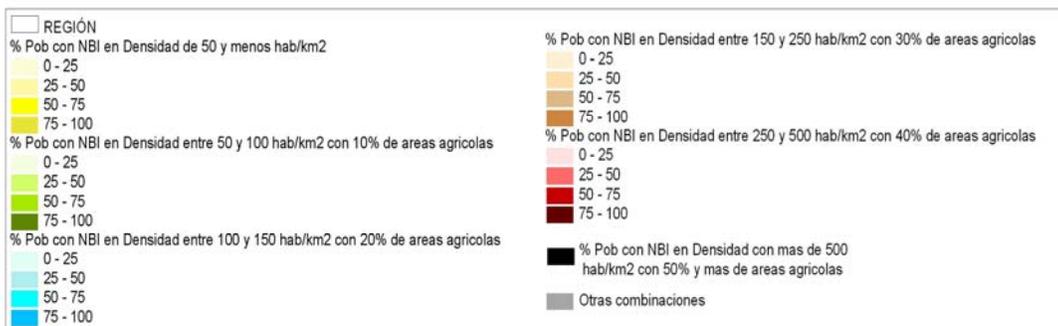
Anexo 2 Cartografía metodología propuesta

**MAPA A.6
BRASIL: PORCENTAJE DE NBI SEGÚN GRADO DE RURALIDAD**



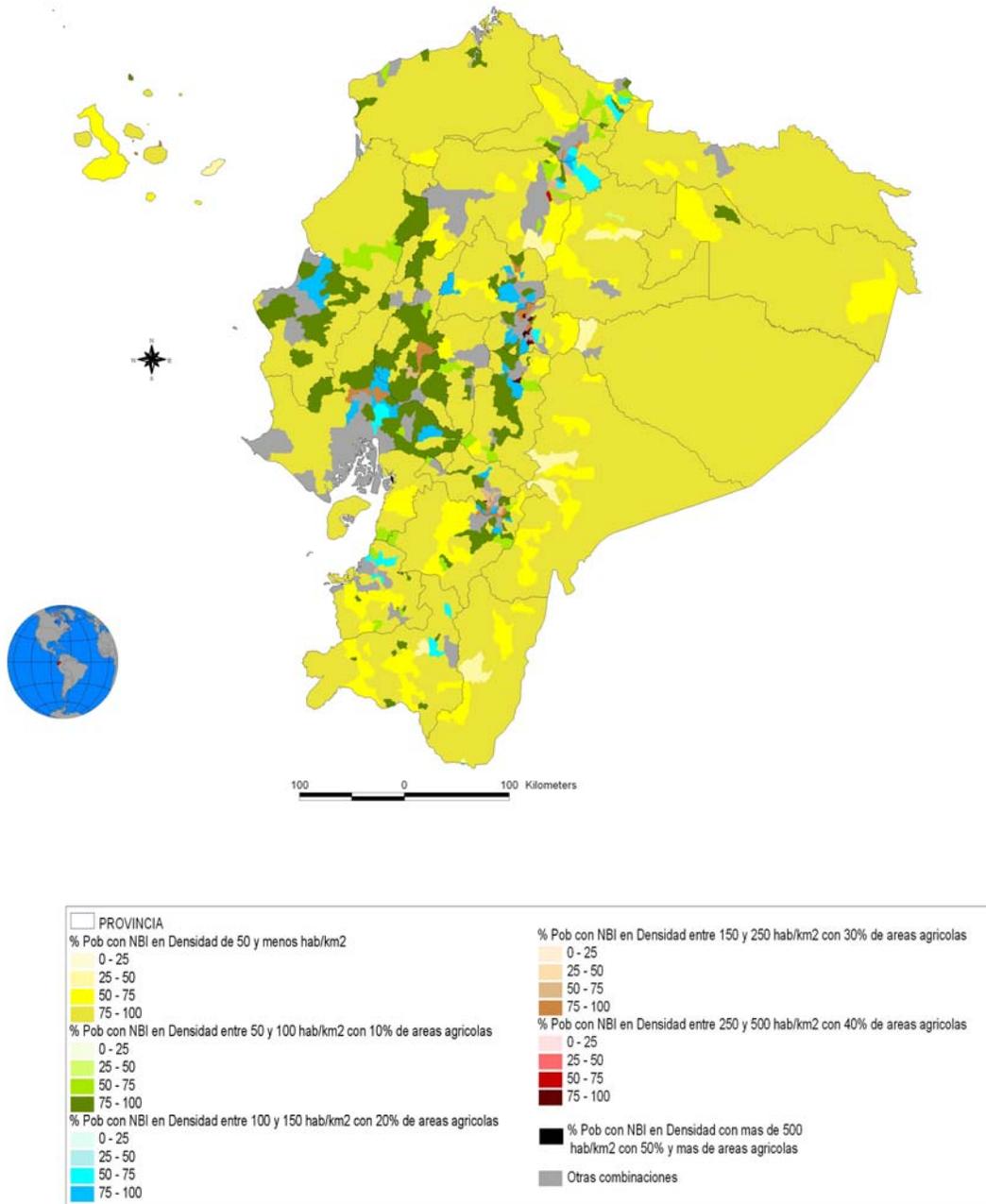
Fuente: Elaboración propia

MAPA A.7
CHILE: PORCENTAJE DE NBI SEGÚN GRADO DE RURALIDAD



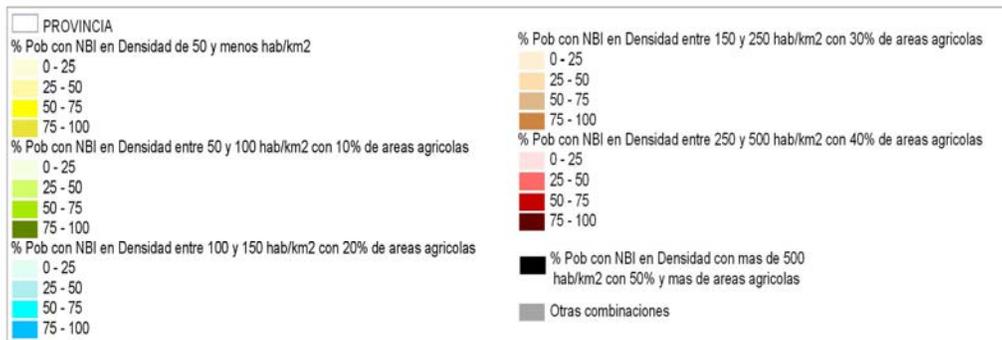
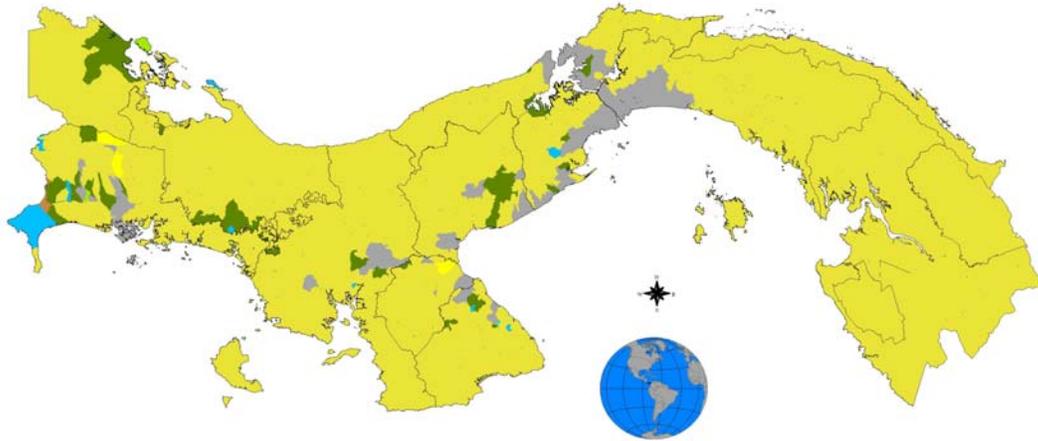
Fuente: Elaboración propia

MAPA A.8
ECUADOR: PORCENTAJE DE NBI SEGÚN GRADO DE RURALIDAD



Fuente: Elaboración propia

**MAPA A.9
PANAMÁ: PORCENTAJE DE NBI SEGÚN GRADO DE RURALIDAD**



Fuente: Elaboración propia

Anexo 3

Sitios Web de los Institutos Nacionales de Estadísticas⁴¹

Alemania, República Federal de

Oficina Federal de Estadísticas (*Federal Statistical Office*)

http://www.destatis.de/e_home.htm

Argentina, República

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

<http://www.indec.mecon.ar/default.htm>

Armenia, República de

Servicio Nacional de Estadísticas <http://www.armstat.am/>

Aruba (Región autónoma del Reino de los Países Bajos)

Oficina Central de Estadísticas <http://www.aruba.com/extlinks/govs/cbstats.html>

Australia, Mancomunidad de

Oficina Australiana de Estadísticas <http://www.abs.gov.au>

Austria, República de

Oficina Nacional de Estadísticas <http://www.statistik.at/index.shtml>

Azerbaiyán, República de

Comité Gubernamental para las Estadísticas <http://www.azeri.com/goscomstat/>

Belarus, República de

Ministerio de Estadísticas y Análisis

<http://www.president.gov.by/Minstat/en/main.html>

Bélgica, Reino de

Instituto Nacional de Estadísticas http://statbel.fgov.be/home_fr.htm

Bolivia, Estado Plurinacional de

Instituto Nacional de Estadísticas <http://www.ine.gov.bo/>

Botswana, República de

Oficina Central de Estadísticas <http://www.cso.gov.bw/cso/>

Brasil, República Federativa del

Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas

<http://www.ibge.gov.br/english/default.php>

⁴¹ Fuente: http://www.wto.org/french/res_f/statis_f/natl_f.pdf

Bulgaria

Instituto Nacional de Estadísticas <http://www.nsi.bg/>

Cabo Verde

Oficina Nacional de Estadísticas <http://www.ine.cv>

Camboya, Reino de

Instituto Nacional de Estadísticas <http://www.nis.gov.kh/>

Canadá

Estadísticas de Canadá <http://www.statcan.ca/start.html>

Chile, República de

Instituto Nacional de Estadísticas <http://www.ine.cl/>

China, República Popular

Oficina Nacional de Estadísticas <http://www.stats.gov.cn/>

Chipre

Servicio de Estadísticas de Chipre <http://www.mof.gov.cy/cystat/>

Colombia, República de

Departamento Administrativo Nacional de Estadística <http://www.dane.gov.co/>

Corea, República de

Oficina Nacional de Estadísticas <http://www.nso.go.kr/eng/>

Croacia

Oficina de Estadísticas de Croacia <http://www.dzs.hr/>

Dinamarca, Reino de

Estadísticas de Dinamarca <http://www.dst.dk/>

Ecuador, República del

Instituto Nacional de Estadística y Censos <http://www.inec.gov.ec/>

Macedonia, República de

Oficina Estadística de Macedonia <http://www.stat.gov.mk/>

España, Reino de

Instituto Nacional de Estadística <http://www.ine.es/>

Estonia, República de

Oficina Estadística de Estonia <http://www.stat.ee/>

Estados Unidos de AméricaUS Census Bureau <http://www.census.gov/>

Filipinas, República de

Oficina Nacional de Estadística <http://www.e-census.com.ph/default.asp>

Finlandia, República de

Estadísticas Finlandia http://www.tilastokeskus.fi/index_en.html

Fiyi, República de las Islas

Oficina de estadísticas <http://www.statsfiji.gov.fj/>

Francia (República Francesa)

Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos

http://www.insee.fr/fr/home/home_page.asp

Georgia, República de

Instituto Nacional de Estadística de Georgia <http://www.statistics.ge/>

Grecia (República Helénica)

Servicio Estadístico Nacional de Grecia <http://www.statistics.gr/>

Groenlandia (Territorio autónomo del Reino de Dinamarca)

Estadísticas de Groenlandia <http://www.statgreen.gl/english/>

Guatemala, República de

Instituto Nacional de Estadística de Guatemala <http://www.ine.gob.gt/>

Hong Kong, República Popular China

Departamento de Estadística y Censo <http://www.info.gov.hk/censtatd/>

Hungría, República de

Oficina Central de Estadística http://www.ksh.hu/pls/ksh/docs/index_eng.html

Islas Feroé (Territorio autónomo del Reino de Dinamarca)

Estadísticas Islas Feroé http://www.hagstova.fo/Welcome_uk.html

India, República de la

Ministerio de Estadística e Implementación de Programa <http://mospi.nic.in/>

Indonesia, República de

Estadísticas Indonesia <http://www.bps.go.id/>

Irán, República Islámica de

Centro Estadístico de Irán <http://www.sci.or.ir/>

Irlanda, República de

Oficina Central de Estadística de Irlanda <http://www.cso.ie/>

Islandia, República de

Estadísticas Islandia <http://www.statice.is/Welcome.html>

Israel

Oficina Central de Estadísticas <http://www.cbs.gov.il/engindex.htm>

Italia (República Italiana)

Instituto Nacional de Estadística <http://www.istat.it/English/index.htm>

Jamaica

Instituto Nacional de Estadística de Jamaica <http://www.statinja.com/>

Japón

Oficina y Centro Estadístico <http://www.stat.go.jp/english/index.htm>

Jordania, Reino Hashemita de

Departamento de Estadísticas <http://www.dos.gov.jo/>

Kazakhstan, República de

Agencia Estadística de Kazakstán <http://www.kazstat.asdc.kz/>

Kirguistán (República Kirguisa)

Comité Nacional de Estadística <http://stat.bishkek.su/>

Letonia, República de

Oficina Central de Estadística de Letonia <http://www.csb.lv/>

Líbano, República del

Administración Central Estadística <http://www.cas.gov.lb/>

Lituania, República de

Estadísticas de Lituania <http://www.std.lt/web/main.php>

Luxemburgo, Granducado de

Servicio Central de Estadística y de Estudios Económicos

<http://statec.gouvernement.lu/>

Macao, (Región Administrativa Especial; República Popular China)

Departamento de Censo y Estadística <http://www.dsec.gov.mo/>

Malasia

Departamento de Estadística de Malasia <http://www.statistics.gov.my/>

Malawi, República de

Oficina Nacional de Estadísticas <http://www.nso.malawi.net>

Malta, República de

Oficina Nacional de Estadística <http://www.nso.gov.mt/>

Marruecos, Reino de

Dirección de Estadística <http://www.statistic.gov.ma/>

Mauricio, República de

Oficina Central de Estadística <http://ncb.intnet.mu/cso.htm>

Mauritania

Oficina Nacional de Estadística <http://www.ons.mr/>

México (Estados Unidos Mexicanos)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía <http://www.inegi.gob.mx/>

Mongolia (Región Autónoma de la República Popular China)

Oficina Nacional de Estadísticas <http://www.nso.mn/eng/index.htm>

Mozambique, República de

Instituto Nacional de Estadística <http://www.ine.gov.mz/>

Nigeria, República Federal de

Oficina Federal de Estadística <http://www.nigeriabusinessinfo.com/index.html>

Noruega, Reino de

Estadísticas Noruegas <http://www.ssb.no/english/>

Nueva Zelanda

Estadísticas de Nueva Zelanda <http://www.stats.govt.nz/>

<http://www.stats.govt.nz/urban-rural-profiles/defining-urban-rural-nz/default.htm>

Palestina, Autoridad

Oficina Central de Estadísticas <http://www.pcbs.org/>

Panamá, República de

Instituto nacional de Estadística y Censo

<http://www.contraloria.gob.pa/index.htm>

Papúa Nueva Guinea, Estado Independiente de Institut National de la Statistique

<http://www.nso.gov.pg/>

Paraguay, República del

Dirección general de Estadística, Encuestas y Censos <http://www.dgeec.gov.py/>

Países Bajos, Reino de los Estadísticas de los Países Bajos <http://www.cbs.nl/en/>

Perú, República del

Instituto Nacional de Estadística e Informática <http://www.inei.gob.pe/>

Polonia, República de

Office central statistique <http://www.stat.gov.pl/english/index.htm>

Polinesia Francesa (Colectividad de Ultramar Francesa)

Instituto Estadístico [http://www.ispf.pf/\(dgqcx445knosnp45qkuydp55\)/map.aspx](http://www.ispf.pf/(dgqcx445knosnp45qkuydp55)/map.aspx)

Portugal (República Portuguesa)

Instituto Nacional de Estadística http://www.ine.pt/index_eng.htm

República Dominicana

Office Nacional de Estadística <http://www.one.gov.do/>

Republica Eslovaca

Oficina Estadística de la República Eslovaca <http://www.statistics.sk/>

Répubblica Tcheca

Oficina de Estadística Tcheca <http://www.czso.cz/>

Rumania

Instituto Nacional de Estadísticas <http://www.insse.ro/>

Reino Unido Oficina Nacional de Estadísticas <http://www.statistics.gov.uk/>

Rusia, Federación de

Comité del Estado para las Estadísticas <http://www.gks.ru/eng/>

Santa Lucía

Oficina Central de Estadísticas de Santa Lucía <http://www.stats.gov.lc/>

Serbia y Montenegro, Unión Estatal de

Oficina Federal de Estadísticas <http://www.szs.sv.gov.yu/homee.htm>

Seychelles, República de las

División de Gestión y Sistemas de Información <http://www.seychelles.net/misd/>

Singapur, República de

Estadísticas de Singapur <http://www.singstat.gov.sg/>

Slovenia, República de

Oficina Estadística de la República de Slovenia <http://www.sigov.si/zrs/eng/index.html>

Sri Lanka, República Democrática Socialista de

Departamento para la Estadística y el Censo <http://www.statistics.gov.lk/>

Sudáfrica, República de

Estadísticas de la República de Sudáfrica <http://www.statssa.gov.za/>

Suecia, Reino de

Estadísticas Suecia <http://www.scb.se/>

Suiza (Confederación Suiza)

Oficina Federal Suiza de las Estadísticas <http://www.statistik.admin.ch/eindex.htm>

Tailandia, Reino de

Oficina Nacional de Estadística <http://www.nso.go.th/>

Taipei, Gobierno Central de Taiwan, República de China

Estadísticas Nacionales de Taiwan, República de China <http://www.stat.gov.tw/>

Tunez (República Tunecina)

Instituto Nacional de Estadística <http://www.ins.nat.tn/>

Turquía, República de

Instituto Estatal de Estadística <http://www.die.gov.tr/ENGLISH/index.html>

State Institute of Statistics, 2005, Turkey's Statistical Yearbook 2004

Uganda, República de

Oficina de Estadísticas <Http://www.ubos.org>

Uruguay, República oriental del

Instituto Nacional de Estadística <http://www.ine.gub.uy/>

Venezuela, República Bolivariana de

Instituto Nacional de Estadística <http://www.ine.gov.ve/ine/indexine.asp>

Información de África (AFRISTAT)

Se revisaron los sitios Web de los Institutos Estadísticos de los países miembros de AFRISTAT. Todos estos países (17) aplican la categoría Rural-Urbano en sus censos de población. Sin embargo, en ninguno de estos sitios, se ha encontrado una definición de estos conceptos.

A continuación se adjunta las direcciones Web de estos institutos.

- Institut national de la statistique et de l'analyse économique du Bénin <http://www.insae.bj>
- Institut national de la statistique du Burkina Faso <http://www.insd.bf>
- Direction de la statistique et des comptes nationaux du Cameroun <http://www.statistics-cameroon.org>
- Institut national de la statistique du Cap Vert <http://www.ine.cv>
- Direction des statistiques et des études économiques et sociales de Centrafrique <http://www.stat-centrafrique.com>
- Centre national de la statistique et des études économiques du Congo
- Institut national de la statistique de Côte d'Ivoire
- Direction générale de la statistique et des études économiques du Gabon
- Direction nationale de la statistique de Guinée
- Instituto nacional de estadísticas e censos de Guinée Bissau
- Dirección general de estadísticas y cuentas nacionales de Guinea ecuatorial
- Direction nationale de la statistique et de l'informatique du Mali
- Office national de la statistique de la Mauritanie
- Institut national de la statistique du Niger
- Direction de la prévision et de la statistique du Sénégal
- Institut national de la statistique et des études démographiques du Tchad
- Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale du Togo